

**RAFAEL VIEIRA TEIXEIRA**

PARA UMA CRÍTICA DA CONCEPÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL DO BANCO  
MUNDIAL NA CENA CONTEMPORÂNEA

VITÓRIA  
2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**RAFAEL VIEIRA TEIXEIRA**

**PARA UMA CRÍTICA DA CONCEPÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL DO BANCO  
MUNDIAL NA CENA CONTEMPORÂNEA**

Trabalho de Dissertação para  
obtenção do título de Mestrado  
em Política Social apresentado ao  
Programa de pós Graduação em  
Política Social do Centro de  
Ciências Jurídicas e Econômicas,  
Universidade Federal do Espírito  
Santo.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>.  
Luiz Jorge Vasconcelos  
Pessoa de Mendonça

VITÓRIA  
2009

---

Teixeira, Rafael Vieira, 1981 –  
T266p Para uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. / Rafael Vieira Teixeira. -2009  
209f.

Orientador. Luiz Jorge Vasconcelos Pessoa de Mendonça  
Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1- Política social. 2- Banco Mundial. 3- Questão Social. I- Mendonça, Luiz Jorge (Or.). II- Universidade Federal do Espírito Santo. III- Programa de Pós-Graduação em Política Social. IV- Título.

---

CDU:36

**RAFAEL VIEIRA TEIXEIRA**

PARA UMA CRÍTICA DA CONCEPÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL DO BANCO  
MUNDIAL NA CENA CONTEMPORÂNEA

Trabalho de Dissertação para  
obtenção do título de Mestrado em  
Política Social apresentado ao  
Programa de pós Graduação em  
Política Social do Centro de Ciências  
Jurídicas e Econômicas, Universidade  
Federal do Espírito Santo.

Aprovado em

**BANCA EXAMINADORA:**

\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Luiz Jorge Vasconcelos Pessoa de Mendonça  
Universidade Federal do Espírito Santo

\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Paulo Nakatani  
Universidade Federal do Espírito Santo

\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elaine Rossetti Behring  
Universidade Estadual do Rio de Janeiro

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço uma vez mais ao Senhor meu DEUS que é comigo e me acompanha em todos os momentos da vida. Cuida de mim nos momentos difíceis e me agracia com momentos maravilhosos. Cerca-me com companhias fundamentais e com uma família abençoada. Dá-me coragem para o enfrentamento das adversidades e para a incansável luta pela justiça plena. Provê os recursos materiais e imateriais necessários para que vivamos. Amém.

¿Cómo se puede invocar la defensa de los derechos humanos y, simultáneamente, apoyar de hecho la violación de esos mismos derechos humanos? ¡No se puede estar bien con Dios y con el diablo!

(Norberto Alayón)

## RESUMO

O presente trabalho reúne os elementos que compõem a concepção de política social do Banco Mundial a partir de recentes relatórios publicados sobre o tema pobreza e sociedade na página oficial deste organismo. A idéia central é de que se trata de uma descrição crítica da concepção de política social do Banco, problematizando cada um de seus argumentos mais explícitos com o intuito de desvelar uma intencionalidade organicamente vinculada a uma perspectiva de classe. Perspectiva esta que está pautada nos interesses dos segmentos da burguesia articulados em torno de um projeto societário mais amplo direcionado para a reestruturação capitalista em uma conjuntura de crise estrutural. A concepção de política social do Banco Mundial segue, portanto, uma dimensão profundamente ideológica e política, relegando a um plano bastante inferior o papel que este tipo de política deve ter na concepção que subsidia a presente análise. Sendo expressão da contradição de interesses de antagônicas classes, a política social assume, no capitalismo, a incumbência de evidenciar mais e mais tais contradições e antagonismos, ainda que atenda a necessidades dos segmentos que a reivindicam. A utilização pelo Banco de instrumentos, como os documentos analisados, para afirmar a hegemonia burguesa na cena contemporânea, atestam que o embate político e ideológico continua presente, explicitando a atualidade da luta de classes. Tal fato aponta a urgência da organização das classes trabalhadoras para si, que deve ser pautada na busca pela unidade em torno de um projeto que atenda aos anseios, necessidades e demandas coletivas. Mostra a necessidade de formação política e teórica que subsidie a construção desse projeto. Cabe lembrar que fora dos marcos da ordem social capitalista, a política social adquire um papel que extrapola a condição de ações reparadoras ou compensatórias em face das incapacidades de concorrência. Afirmamos que a política social deve ter a condição de carro chefe do desenvolvimento social, relegando a produção e a distribuição de bens e serviços ao atendimento das necessidades da população. Esta perspectiva é a defendida no presente trabalho.

Palavras-chave: Política Social; Banco Mundial; Questão Social.

## **ABSTRACT**

The present work congregates the elements that compose the conception of social politics of the World Bank from recent reports published on the subject poverty and society in the official page of this organism. The central idea is of that it is about a critical of the conception of social politics of the Bank, discussing each one of its more explicit arguments with the intention of make to mention a organically entailed scienter to a class perspective. This perspective is present in the interests of the articulated segments of the bourgeoisie around a directed ampler society project for the capitalist reorganization in a conjuncture of structural crisis. The conception of social politics of the World Bank follows, therefore, a deeply ideological dimension and politics, relegating to a sufficiently inferior plan the paper that this type of politics must have in the conception that subsidizes the present analysis. Being expression of the contradiction of interests of antagonistic classes, the social politics assumes, in the capitalism, the character of space of dispute. It have the incumbency to evidence more and plus such contradictions and antagonisms, despite it takes care of the necessities of the segments that demand it. The use for the Bank of instruments, as the analyzed documents, to affirm the bourgeois hegemony in the scene contemporary, certify that the shock ideological politician and continues present. It shows the present time of the fight of classes. Such fact points the urgency of the organization of the diligent classes with respect to itself, that it must be mind in the search for the unit around a project that takes care of to the yearnings, collective necessities and demands. It shows to the formation necessity politics and theoretician whom the construction of this project subsidizes. It fits to remember that it are of landmarks of the capitalist social order, the social politics acquires a paper that surpasses the action condition compensatory repairmen or in face of the competition incapacities. We affirm that the social politics must have the car condition head of the social development, relegating the production and the distribution of goods and services to the attendance of the necessities of the population. This perspective is the defended one in the present work.

key-words: Social Politic; World Bank; Social Question.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1: QUESTÃO SOCIAL, CRISE E ORGANISMOS INTERNACIONAIS: RELAÇÕES ORGÂNICAS NA FORMAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL CONTEMPORÂNEA .....</b>	<b>26</b>
1.1. INTRODUÇÃO .....	26
1.2. O CARÁTER INELIMINÁVEL DA CRISE NO CAPITALISMO .....	29
1.3. REPRODUÇÃO, MONOPÓLIO E CAPITAL FINANCEIRO .....	34
1.4. CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO, NEOLIBERALISMO E O CONSENSO DE WASHINGTON .....	53
<b>CAPÍTULO 2: DAS CONCEPÇÕES DE POLÍTICA SOCIAL À CONCEPÇÃO CRÍTICA: A BASE CONCEITUAL PARA A CRÍTICA DA CONCEPÇÃO NEOLIBERAL HEGEMÔNICA.....</b>	<b>72</b>
2.1. INTRODUÇÃO .....	72
2.2. BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA SOCIAL.....	75
2.3. OS ESTADOS SOCIAIS .....	85
2.4. A CONCEPÇÃO HEGEMÔNICA DE POLÍTICA SOCIAL: NEO-LIBERAL .....	92
2.5. NOTAS SOBRE UMA CONCEPÇÃO CRÍTICA DE POLÍTICA SOCIAL.....	101
<b>CAPÍTULO 3 - UMA CRÍTICA DA CONCEPÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL DO BANCO MUNDIAL NA CENA CONTEMPORÂNEA .....</b>	<b>107</b>
3.1. INTRODUÇÃO .....	107
3.2. RECONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA, “PERSISTÊNCIA” E CRESCIMENTO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE. .....	111
3.3. CARACTERIZAÇÃO DA POBREZA E PERFIL DOS POBRES .....	119
3.4. A CONCEPÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL DO BANCO MUNDIAL .....	123
3.4.1. ECONÔMICO X SOCIAL .....	124
3.4.2. FOCALIZAÇÃO NA EXTREMA POBREZA .....	129
3.4.3. TRANSFERÊNCIAS DIRETAS DE RENDA.....	133
3.4.4. PARTICIPAÇÃO/RESPONSABILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL .....	136
3.5. REFORMAS INSTITUCIONAIS.....	143
3.5.1. DESREGULAMENTAÇÃO .....	144
3.5.2. PRIVATIZAÇÕES .....	149
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>153</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>159</b>
<b>EIXOS DE ANÁLISE .....</b>	<b>168</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho de dissertação visa analisar a concepção de política social do Banco Mundial, criticando seu vínculo orgânico na produção e difusão do ideário neoliberal com o objetivo manter a ordem de dominação vigente. Ordem esta que subordina o social, impondo rigorosas restrições orçamentárias para a área e intervenções de alcance limitado, pontual e focalizado, o que garante a reprodução da sua essência, ou seja, o fundamentalismo do mercado e do consumismo como princípios de organização da sociedade. Uma sociedade que tem como característica fundamental a exploração do trabalho pelo capital e que, por conseqüência desta contradição inerente, causa impactos degradantes e desumanos para a vida de milhões de seres humanos expressos de inúmeras formas na atualidade.

A política social no Brasil e nos demais países latino americanos assume, na cena contemporânea, um papel fundamental no que tange a reprodução da ordem vigente, tanto pelo aspecto político ideológico que assumem as concepções que expressam visões de mundo divergentes e até antagônicas, quanto pela sua importância como resposta às manifestações da questão social que se apresentam agudamente na vida de crescentes segmentos populacionais. Assume também uma concepção específica que pode ser diferenciada de suas concepções clássicas, marcadamente desenvolvidas nos países mais industrializados, a qual se vincula com a perspectiva neoliberal hegemônica. O Brasil, como país de inserção dependente na ordem capitalista mundial, tendeu historicamente a se adequar ao modelo de produção e reprodução da ordem social desenvolvida nos países centrais, donde a concepção de política social vem sendo parte desse processo, ainda que o País adquira expressões peculiares, o que, aliás, ocorre em todos os países capitalistas sejam eles centrais ou periféricos.

Assim, da correlação de forças presente na luta de classes formam-se o Estado e a Sociedade Civil como partes de um todo indissociável onde se incorpora, gradativamente, a concepção de política social concebida e recomendada por segmentos das classes dominantes dos países desenvolvidos, que retomam

claramente a defesa de um projeto de sociedade em que o social vem a reboque do econômico, tendo o Estado-Nação pouca autonomia na formulação e execução de ações na área social, tendo em vista a perda de soberania frente à crescente vulnerabilidade político-econômica típica da fase tardia do capitalismo, marcada pela mundialização (BEHRING, 2009). Com isso, as intervenções de cunho social voltam-se para o atendimento das necessidades daqueles que de nenhuma forma podem adquirir serviços via mercado. Ao disponibilizar recursos para financiar o desenvolvimento dos países e para "ajustes" econômicos, o Banco Mundial cumpre o importante papel de submeter os países contraentes a uma série de condicionalidades, dentre os quais está a concepção de política social que deve nortear as ações a serem desenvolvidas para garantir o pleno andamento do ajuste econômico em curso.

Tem-se como pressuposto o argumento de que este movimento segue a dinâmica geral do capitalismo contemporâneo profundamente marcado pela mundialização financeira, pelo processo de reestruturação produtiva e pelo ajuste neoliberal em curso nos países periféricos (BEHRING, 2003). Tal dinâmica, como observa Laura Tavares Soares (2000), funda-se no ataque aos direitos sociais, devido à adoção por parte dos governos nacionais de um conjunto de condicionamentos que marcam o que vem a ser, entre outros fatores, a concepção de política social adotada nesses países. Nesse sentido, o caso da América Latina, aqui especificamente o Brasil, apresenta-se como emblemático, tendo em vista a obediência ao conhecido Consenso de Washington. A construção de um conjunto de medidas econômicas de cunho ortodoxo voltado para os países latino-americanos, entre os quais o Brasil, afeta consideravelmente o que vinha sendo o desenvolvimento econômico e industrial desses países, acentuando as manifestações da questão social existentes e fazendo com que novas manifestações surgissem de maneira acelerada e aguda. Questão social aqui entendida nos termos de Pastorini (2004) como a contradição presente nas relações entre as classes, fundada na exploração do trabalho assalariado, donde emergem para a cena pública e política manifestações como a pobreza, o desemprego, a violência, a fome, etc. Estas, por serem produto da opressão econômica, política, ideológica e cultural exercida pelas classes dominantes na ordem capitalista, não podem ser desvinculadas do Estado por

ela constituído, o que representa a materialização da correlação de forças existentes em cada espaço-tempo. Nesse sentido, o desenvolvimento industrial não impediu a existência da questão social e de suas variadas expressões, ao contrário, é o outro lado dessa mesma moeda. O caso é que com a reestruturação do capitalismo e com a adoção das medidas de ajuste “necessárias” para tal, sob a inspiração neoliberal, a tendência a diversificar ainda mais e acentuar as expressões da questão social tem se tornado evidente, o que conseqüentemente acentua os conflitos em torno da exigência do reconhecimento da necessidade de intervenção na área social devido ao desajuste social instaurado com o ajuste econômico (SOARES, 2000). Esse cenário fez com que os mentores dos organismos atrelados a Washington, dentre os quais o Banco Mundial, organizassem um conjunto de medidas visando o controle das expressões da questão social emergentes (para eles entendidas como problemas sociais necessários e transitórios) a partir dos fundamentos da matriz neoliberal.

Nesse movimento, denominado por Salama (2005) e por Raichelis (2007) de “nova versão do Consenso de Washington” e por Merrien (2007) de novo consenso, o Banco Mundial e seu parceiro FMI recomendaram aos países uma programática que passou a abarcar também a área social, especialmente a redução da pobreza absoluta, formatando uma concepção de política social nos moldes neoliberais. Esta atrelada aos “ajustes” econômicos como norma para que os países acessassem empréstimos e financiamentos. A aceitação desse receituário formulado por instituições estrangeiras para atender a interesses da classe dominante internacional, atrelada ao capital financeiro, foi oportunamente encampada pelas elites nacionais dos países latino-americanos e por seus representantes nos governos, o que vai dar encaminhamento para o processo de implementação do conjunto das políticas sociais nas mais diversas áreas, com destaque para a subversão dos preceitos constitucionais firmados no Brasil desde a constituição de 1988.

Há, na presente análise, a idéia de que esse receituário é imposto para os países periféricos, como o Brasil, a partir de recomendações contidas nos relatórios dos organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, o que expressa seu papel de

intelectual orgânico na direção política dos interesses hegemônicos da classe burguesa. Tudo isso em detrimento dos interesses econômicos, políticos e sociais da maior parte da população que segue vivendo os fortíssimos impactos sociais que marcam o processo de ajuste. Embora se reconheça que há diferentes períodos e características dos ajustes e da adoção das políticas sociais entre os países latino-americanos (SOARES, 2000), comumente acabam por assegurar o exercício de políticas sociais de cunho neoliberal, priorizando interesses econômicos de mercado e resguardando ao último lugar o atendimento às necessidades sociais e humanas das massas.

Em contrapartida, afirma-se que a concepção de Política Social presente nas formulações oficiais desses organismos não é a única existente dentre as teorias que debatem esse tema complexo e contraditório, ainda que haja sobremaneira uma tentativa daquela de se impor como a única viável diante de um sistema que se afirma como incontestável. O referencial adotado neste estudo não só buscará defender a existência de outras perspectivas acerca da Política Social como, diante das contraditoriedades e das evidentes insuficiências das experiências em curso, irá partir de uma concepção de política social radicalmente oposta àquela preconizada pelos organismos internacionais, donde será de grande valia a contribuição de uma abordagem crítica da economia política clássica, em que pese o rigor teórico-metodológico no trato de algumas categorias fundamentais dessa linha interpretativa, especialmente para fins de análise

O mundo capitalista contemporâneo é palco de uma série de transformações que ocorrem em um ritmo intenso, onde os questionamentos sobre os rumos para os quais caminhará a humanidade são perguntas freqüentes nos mais diversos campos de conhecimento. Diferentes linhas teóricas, políticas e ideológicas procuram, de acordo com sua perspectiva, apresentar argumentos que, em geral, ou estão voltadas para a defesa da preservação da dinâmica em curso, ou para a sua transformação rumo a outro modo de organização da vida em sociedade. Nesse sentido, apresenta-se como exigência a desmistificação de discursos que aparecem como neutros ou que advogam

para si a condição de única alternativa possível, donde se faz necessário ter como pano de fundo os processos históricos que desembocam na atual conjuntura do sistema capitalista. Essa preocupação política e ideológica torna evidente que a questão social vem sofrendo metamorfoses (CASTEL, 2004; PEREIRA, 2000), ou seja, o embate entre os interesses de classe difere de acordo com o tempo e o espaço, ainda que a contradição fundada na exploração do trabalho não tenha sido superada (RAICHELIS, 2007; PASTORINI, 2004).

Importa dizer que com as transformações ocorridas no mundo desde a década de 1970 a questão social sofre alterações e que suas inúmeras expressões se intensificam, fazendo surgir novas expressões, distintas daquelas expressões clássicas típicas dos primórdios da industrialização na Europa Ocidental. Isso requer que os estudiosos da área das Ciências Sociais, Econômicas, Políticas e Humanas estejam constantemente atentos aos movimentos da dinâmica societária, no sentido de captar as transformações conjunturais e seus impactos para os diferentes segmentos, em que pese a relação da questão social e suas expressões com a forma instituída de responder às demandas desses diferentes segmentos: a Política Social.

Nesse sentido, faz-se necessário um recorte histórico dentro da própria dinâmica do sistema capitalista, compreendendo que as mudanças vêm ocorrendo no mundo capitalista desde os anos 1970. Estas vistas como pano de fundo que compõem a totalidade da sociedade contemporânea e que permitem compreender a influência dos representantes do capital para a formação da concepção de política social presente nas formulações e análises feitas pelo Banco Mundial para o Brasil. Tudo isso se mostra relevante na medida em que a análise da concepção de política social será um meio para criticar a aparente naturalidade e inevitabilidade com que são tomadas as decisões políticas e econômicas em nível mundial, o que afeta concretamente a realidade da maioria das populações, especialmente aquelas situadas em países de inserção subordinada na economia mundial, como é o caso dos países latino-americanos, dentre os quais o Brasil.

Esse movimento interpretativo possibilitará o início de uma reflexão sobre o papel central que os organismos multilaterais adquirem em relação à condução política de um projeto econômico comprometido com uma elite mundial detentora de inédito poder econômico e político no cenário mundial contemporâneo, que pouco ou nenhum compromisso tem com o tratamento dado à dinâmica de reprodução da questão social e de suas expressões, além do controle político e ideológico que exerce sobre a perda de legitimidade do sistema nesse processo. Ou seja, na manutenção de sua hegemonia em face do descontentamento da população trabalhadora diante do crescimento acelerado da pobreza, da miséria e das desigualdades, que chegam a patamares sem precedentes.

Portanto, o papel desses organismos na reprodução, condução e difusão da ordem capitalista globalizada demonstra em si o quanto se torna relevante o entendimento da concepção de política social presente em suas formulações oficiais. Aparentemente isentos e parceiros dos países latino-americanos esses organismos conduzem um projeto dissimulado e oportunista, neoliberal, que tem sólidos compromissos com a acumulação de capital em sua modalidade mais fetichizada, que se apresenta hoje na forma especulativa parasitária (CARCANHOLO; NAKATANI, 1999).

Segundo Harvey (2004), o capital financeiro nunca esteve tão em evidência quanto no final do século passado e no início deste século, o que em parte explica a relevância que organismos multilaterais como o Banco Mundial e o FMI passam a ter nesse período, pois, em primeira ordem, são agências financeiras. Seu papel fundamental na condução do modelo econômico pautado na mundialização financeira vai além de suas funções estritamente financeiras, redimensionando suas funções para o âmbito político econômico através da formulação e imposição de pacotes completos de políticas econômicas e sociais para o conjunto dos países capitalistas.

No enfrentamento dessa reafirmação de hegemonia burguesa, recorre-se aos argumentos de Behring (2003) em defesa de estudos que assumam a postura crítica e a dimensão de totalidade, no sentido de decifrar a essência dos processos sociais e

analisar o conteúdo real das proposições econômicas, políticas e sociais formuladas pelas elites capitalistas. Ressalta-se aqui a importância de um estudo crítico que analise a concepção de política social que é preconizada e imposta por meio do Banco Mundial, ou seja, de trabalhos como o que ora apresentamos.

Também por isso, se faz necessário afirmar a importância do debate sobre as concepções de política social, uma vez que as bases teórico-ideológicas que fundamentam as diferentes concepções impactam significativamente nas condições de vida daqueles que são os seus usuários, tendo em vista as direções opostas que referenciam as diferentes concepções. Ou seja, na medida em que cresce o número de usuários das políticas sociais, cada vez mais vulnerabilizados pela conjuntura, elas surgem como alternativa de sobrevivência e de acesso a algum tipo de riqueza socialmente produzida. E o que vai fazer com que o alcance dessas políticas seja mais ou menos comprometido com as reais necessidades e direitos de seus usuários será (como aqui se sugere) substancialmente determinado pela concepção de política social construída nesse embate que ocorre no cotidiano da vida social e que, dialeticamente, se expressa no campo das idéias em torno dessas concepções, como parte de projetos ideo-políticos de sociedade.

Nesse sentido, dentro da comunidade acadêmica, Yamamoto (2001) fala da enorme importância que a pesquisa científica assume no sentido de evidenciar os processos sociais contraditórios com o intuito de impulsionar ações inovadoras que visem atender efetivamente as necessidades essenciais dos segmentos subalternizados. Apresenta-se como mais um espaço de conhecimento que tem credibilidade na opinião pública, o que permite que atores sociais possam construir uma cultura crítica compondo um espaço público de debate acerca das demandas sociais. Aqui a pesquisa assume um compromisso ético-político fundamental com o interesse público, principalmente no que se refere à defesa das demandas e interesses dos sujeitos para os quais as políticas sociais são voltadas, ou seja, a partir da perspectiva aqui adotada, todos os sujeitos sociais. Há que se mencionar que, desde já, assumem-se neste estudo outros compromissos de natureza ético-política, sempre pautados no respeito às fontes

referidas, aos atores direta e indiretamente envolvidos, à publicização de meios e resultados, além do olhar em direção ao horizonte transformador, orientado por princípios emancipadores dos seres humanos em relação ao poder dominador e devastador do capital.

Dessa forma, fica evidente que debater a relação entre os organismos multilaterais e a concepção de política social não só é algo necessário no atual momento histórico, como também se configura como mais um instrumento de reflexão e publicização do movimento de sociedade, onde a política social assume um lugar estratégico por expressar as contradições adjacentes à luta de classes na disputa por hegemonia, ou seja, como espaço de legitimação da dominação capitalista de um lado, e de construção da hegemonia da classe trabalhadora de outro, donde pode resultar conquista e afirmação de direitos, que poderão beneficiar aqueles que dispuserem de maior poder de barganha em face da conjuntura (PEREIRA, 2000). Em suma, acredita-se que o decorrer desse movimento pode em muito ter a contribuição de estudos como o que aqui se apresenta.

Com isso, reitera-se que o objeto desta pesquisa é a análise, a partir de referencial teórico crítico, da concepção de política social existente nos relatórios de 2000 a 2003 do Banco Mundial para o Brasil, sobre o tema pobreza e sociedade. Nesse sentido, uma revisão bibliográfica acerca dos processos sociais contemporâneos que abarcam a configuração da questão social no Brasil e no mundo contemporâneo, bem como a dinâmica internacional que coloca em cena o Banco Mundial na condição de produtor e difusor dos interesses hegemônicos burgueses nesse processo, configurou o passo inicial para a construção do referencial teórico que subsidiou a análise final da concepção de política social do Banco.

Assim, o primeiro capítulo se volta para uma discussão sobre o movimento societário que colocou em cena os chamados organismos internacionais: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional. Esse percurso remonta historicamente à crise de 1929, quando as crises cíclicas do modo de produção capitalista passam a assumir proporções

mundiais, colocando em cheque o próprio modelo de acumulação, o que passou a exigir das elites orgânicas do capital um conjunto de posturas políticas e econômicas com o objetivo de tentar controlar os ciclos de capital, amenizando seus impactos. Nessa discussão será necessário observar a crise e seus desdobramentos políticos, econômicos e sociais fazendo relação com a *categoria questão social* em sua totalidade e complexidade, entendendo esta como a raiz central dessas expressões. Ou seja, será imprescindível captar, nesse capítulo, o papel das tentativas de controle das crises na sua relação com os sujeitos sociais em cena, e os desdobramentos sociais, políticos e econômicos que compõem a luta de classes, com maior atenção à contemporânea.

Desta forma, será mostrado que as tentativas de controle político e econômico das crises seriam sucessivas por parte da burguesia internacional, tendo o Banco Mundial, a partir de 1944, adquirido importância significativa. Desde sua criação, como se verá, esse organismo, juntamente com o Fundo Monetário Internacional, assume um papel estratégico na reprodução do capital e no controle sócio-político e econômico das nações periféricas do sistema, em que pese a reafirmação da dependência dos países latino-americanos mediante a perenização de suas dívidas externas e internas, o que objetivamente tem penalizado a vida de milhões de seres humanos, inclusive com acesso restrito e pontual ao conjunto das riquezas e serviços coletivamente produzidos.

Ademais, esse processo, ou seja, a reprodução do capitalismo em escala mundial e seus mecanismos de dominação econômica, política e social (como os organismos internacionais), sofre um conjunto de transformações desde o início da década de 1970, devido a mais uma crise cíclica do sistema, o que permanece até os dias atuais. Esse período, ou seja, o capitalismo contemporâneo (ou tardio) será observado no primeiro capítulo, uma vez que o recorte temporal do estudo se dará na cena atual. Com isso, será chamada a atenção para o processo de reestruturação do capital, com transformações na questão social e nas políticas sociais, bem como os impactos desse processo para o conjunto da população mundial, especialmente no que se refere à massa trabalhadora dos países periféricos. O papel econômico, político-ideológico e social do Banco Mundial e do FMI é redimensionado nesse contexto, objetivando um

projeto societário de reafirmação dos princípios neoliberais, com forte impacto para a conformação de uma concepção de política social estreitamente atrelada aos interesses do capital financeiro internacional, que passa a ser assumida e implementada por governos latino-americanos desde a década de 1980. Esse processo pode e deve ser observado, como se mostrará no capítulo I, à luz de teoria/metodologia crítico-dialética que permitirá captar a essência das relações estabelecidas, de modo a superar o entendimento e a explicação tendenciosa da burguesia financeira que vem conduzindo seu projeto degradante para a maioria da população latino-americana. Nesse sentido, vale retomar Lukács (1979, p. 73), no sentido de justificar a pertinência do referencial assumido nesse estudo:

Em termos gerais, pode-se dizer o seguinte: que somente quando o caráter predominante da produção no processo de surgimento e modificação da distribuição é colocado de modo claro é que se torna possível compreender corretamente a relação entre econômico e extra-econômico.

Em suma, o primeiro capítulo introduzirá a discussão da dinâmica capitalista mundial para que seja possível ao leitor situar os organismos internacionais e seu papel econômico e político-ideológico na reprodução desta ordem, evidenciando que sua concepção de política social se dimensiona como estratégico mecanismo de legitimação e dominação das massas em favor dos grupos dominantes dos países centrais do sistema.

Igualmente, foi feita uma consulta à bibliografia que estuda, no contemporâneo, as diferentes e às vezes divergentes, concepções de política social. Com efeito, cabe ressaltar que existe uma vasta bibliografia que trata o tema, o que inviabilizou, tendo em vista o tempo, o contato com todas as produções publicadas. A escolha de algumas bibliografias tem relação direta com a posição política, teórica e ideológica que motivaram a definição do presente objeto de estudo, ou seja, o referencial ético-político e teórico crítico que permeia hegemonicamente a formação intelectual e profissional em Serviço Social, tendo em vista nossa origem acadêmica. Como também o contato com algumas obras clássicas de Karl Marx, releituras do mesmo autor, bem como de teorias clássicas e contemporâneas de matrizes antagônicas, fruto de nosso estudo em

disciplinas do Mestrado em Política Social. Esse modesto contato levou-nos a problematizar com maior propriedade a realidade vivida na condição de estudante e trabalhador da ordem social vigente, donde se tem tido uma aproximação teórico-metodológica cada vez mais direta com campo das políticas sociais, o que tem denunciado progressivamente a intervenção programática dos organismos internacionais na formulação e implementação de políticas sociais, em que pese o seu conteúdo organicamente vinculado à matriz neoliberal. Parafraseando a professora Marilda Lamamoto, estamos convencidos que “As diretrizes na condução da política social apresentam fina sintonia com as recomendações dos organismos internacionais.” (2008, p. 39)

Nesse sentido, o segundo capítulo faz uma discussão acerca dos processos históricos que conformaram diferentes concepções de política social em sucessivas e distintas relações sociais marcadas por transformações ocorridas no seio da sociedade capitalista. Caracteriza inicialmente o liberalismo clássico marcado pela total negação de direitos aos trabalhadores, da repressão e de alguma caridade relegada ao dever moral da burguesia cristã como trato despendido às expressões da questão social. Este trato é observado dentro de um complexo contexto de relações econômicas, políticas e sociais entre sujeitos, classes e segmentos de classe, fruto de um processo histórico experimentado na Europa em fins do século XIX. Data desse período a ebulição da questão social na pauta política dos países capitalistas, em que pese o reconhecimento da classe trabalhadora enquanto uma classe antagônica à classe dominante. Seguida ao liberalismo clássico, observa-se uma concepção de política social de cunho social-democrata, que é consolidada também na Europa, embora com diferentes formatos, a qual se realiza num contexto que sucede a Grande Depressão de 1929 e a II Guerra Mundial. Essa concepção de política social será marcada por um contexto de fortes lutas por reconhecimento de direitos sociais por parte das classes trabalhadoras europeias, fruto de um intenso processo de organização, que resultaram na conformação de algumas modalidades dos chamados Estados Sociais. Será ressaltado que o referido contexto foi marcado ainda pelos chamados Anos Dourados do capitalismo devido a um expressivo crescimento das taxas de lucro associado a uma

massiva participação dos Estados no controle da Economia, sob inspiração da teoria keynesiana. Esta, por sua vez, claramente identificada com o modelo de produção Fordista. Mais à frente, menciona-se que, paralelamente a este processo, alguns países da Europa, com forte organização trabalhista e considerável debilidade de formação anterior de uma economia capitalista, vivenciaram revoluções de caráter socialista, o que veio a conformar uma terceira concepção de política social. Esta, embora tenha diversidade em suas experiências concretas nos diversos Estados socialistas, pode ser estruturalmente diferenciada daquela experimentada até então nos marcos do sistema capitalista, ainda que a bibliografia pesquisada não permita um aprofundamento expressivo acerca desta concepção. Para a concepção de política social cunhada sob regimes socialistas será referenciada a valiosa experiência do Estado cubano, sistematizada na obra de Ferriol, Therborn e Castiñeiras (2004). Por fim, em um período mais recente e por conta de uma outra crise estrutural do sistema capitalista evidenciada desde os anos 1970, apresenta-se a concepção de política social neoliberal, a qual conta com grande influência dos países capitalistas centrais (especialmente os Estado Unidos) e dos organismos internacionais (particularmente o Banco Mundial), dentro de um projeto de reestruturação do sistema. De forma crítica, ainda nesse capítulo, o referencial assumido no estudo discutirá as diferentes concepções existentes, tanto nos marcos capitalistas como aquelas experimentadas fora dele, ressaltando que o próprio referencial permite que se delimite, na crítica da Economia Política, uma concepção de política social pertinente à teoria-método crítico-dialético.

Formada a base teórica de análise, acreditamos ter alcançado dois de nossos objetivos específicos, quais sejam analisar, sob referencial teórico crítico, os determinantes das atuais mudanças no processo de acumulação capitalista para a concepção de Política Social do Banco em relação ao Brasil; e conhecer o debate contemporâneo acerca da concepção de política social.

A partir disso, o trabalho avançou para o contato direto com os dados empíricos, que neste caso são documentos. Foi visitado o site oficial desse organismo<sup>1</sup>. Desse modo, a coleta dos dados em primeiro momento passou por uma captação de quatro relatórios<sup>2</sup> do Banco Mundial, que se remetem ao tema *pobreza e sociedade*<sup>3</sup> publicados entre os anos 2000 e 2003, todos direcionados ao Brasil. A delimitação desse universo é fruto do aprofundamento bibliográfico e investigativo acerca da relação da concepção de política social por parte do Banco Mundial. A matriz neoliberal e a “nova versão” do Consenso de Washington (SALAMA, 2005) mostram que a inclusão da “atenção” à área social por parte das formulações dos organismos internacionais está diretamente voltada para a redução da pobreza absoluta, o que se aprofunda na atualidade. As duas últimas formulações oriundas desses organismos, como se verá no capítulo I, estão exatamente voltadas para uma perspectiva de responsabilização de toda a sociedade no combate à pobreza extrema e à miséria.

O discurso dominante é que a pobreza passou a representar uma ameaça em termos de *fratura social* oriunda da grande brecha entre pobres e ricos. As políticas macroeconômicas recomendadas pelos organismos internacionais de financiamento, como o FMI, incluem em seus objetivos o combate à pobreza. Para eles, os serviços sociais devem ser reduzidos e adequadamente focalizados para os segmentos de pobreza extrema, característica assumida pelas políticas sociais na América Latina, e no Brasil, [...] (RAICHELIS, 2007, p. 27)

---

<sup>1</sup> O endereço eletrônico do site oficial do Banco Mundial utilizado para acessar os documentos foi: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/>

<sup>2</sup> São eles (1) Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará – 2003; (2) Combate à Pobreza Rural no Brasil: Uma Estratégia Integrada - volume I – 2001; (3) O Combate à Pobreza no Brasil - Relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana - Volume I – 2001; e (4) Vozes dos Pobres - Brasil - Relatório Nacional - 2000

<sup>3</sup> Por se tratar de um estudo voltado para o tema concepção de política social, não será enfrentada a polêmica discussão que abarca a categoria pobreza e suas derivadas (como miséria, pobreza extrema, pobreza absoluta, entre outras). Contudo, cabe ressaltar que o termo pobreza e miséria (ou pobreza extrema) utilizado pelos organismos internacionais é mensurado a partir da renda. O entendimento da perspectiva teórico-metodológica adotada neste estudo se expressa em Raichelis (2007p. 16): “O critério dominante para este reconhecimento é o da renda individual ou de sua família, claramente insuficiente, já que a pobreza não se resume à ausência de renda, mas envolve um conjunto de elementos que expressam sua complexidade e multidimensionalidade, entre os quais a destituição de poder, trabalho e informação, a ausência nos espaços públicos, o (não) acesso e usufruto dos serviços públicos básicos. A pobreza, mais do que medida monetária, é relação social que define lugares sociais, sociabilidades, identidades”; E se completa com Houtart (2007, p. 100) “Para comprender la pobreza, hay entonces que conocer el tipo de relaciones sociales existentes y sus mecanismos de reproducción, porque la pobreza se construye socialmente. Ella no es um hecho natural”

A intenção aqui é observar, através dos dados empíricos extraídos dos próprios documentos oficiais em relação ao tema pobreza e sociedade, a veracidade dos argumentos dos autores que formam a base de nosso referencial teórico. Para evidenciar as intenções neoliberais em focalizar a política social na pobreza extrema com o intuito de reafirmar a corrente de valores que prioriza os “ajustes estruturais necessários” em detrimento dos direitos sociais. Esclarece-se que o recorte temporal para a escolha dos documentos fundamenta-se na lúcida e recente análise de François Houtart (2007). O autor explica que, embora desde 1972 o Banco Mundial já abordasse o tema da pobreza, foi a partir de 1990 que passou a explicitar mais explicitamente sua perspectiva através de políticas para a área. Contudo, segundo o autor, foi na virada para o século XXI que os Planos de Ajuste Estrutural foram transformados em Programas de Redução da Pobreza e de Crescimento, sendo que no ano de 2004 já havia 43 países cumprindo as estratégias propostas pelo Banco Mundial e pelo FMI. Entendendo que o Brasil se situa dentre os quarenta e três países, acreditamos que o recorte temporal se fez profícuo, ou seja, é nesse formato que se encontram as políticas propostas pelo Banco no país. De fato, a análise comprova.

O terceiro e último objetivo específico pôde ser contemplado o mediante a construção de um quadro referencial, com recortes de trechos dos referidos documentos encaixados em quatro grandes eixos de análise, o qual apresentamos em anexo. Assim, procedeu-se a sistematização do conteúdo dos documentos coletados, visando descrever e analisar a concepção de política social do Banco Mundial, bem como as suas principais características. Os últimos passos da pesquisa se debruçaram sobre a análise do quadro e redação, ou seja, o referencial teórico adotado subsidiou a compreensão da concepção de política social do organismo, bem como o reconhecimento de sua matriz teórico-ideológica, o que por sua vez permitiu materializar o terceiro e último capítulo da pesquisa.

Deste modo, o terceiro capítulo apresentará algumas citações diretas dos relatórios coletados junto com as descrições e análises críticas acerca da concepção de política social do Banco Mundial. O formato segue a divisão dos eixos feita no quadro. A

análise reúne argumentos teóricos e políticos para contrapor-se a cada um dos eixos, apresentando críticas que evidenciam a perspectiva ideológica e política do Banco e de seus mentores, assim como alerta para incoerências e limitações presentes no conteúdo dos documentos. Fato que expressa o papel mais importante desempenhado por essa organização internacional que é o de reafirmar e conduzir a dominação capitalista nos países periféricos diante de um período de instabilidade econômica e política do capitalismo tardio. O trabalho apresenta, portanto, comentários que, no nosso entender, criticam de maneira contundente a concepção de política social do Banco Mundial, assim como a perspectiva neoliberal que fundamenta sua concepção. Desse modo entende-se que o percurso trilhado no processo de pesquisa contempla a proposta formulada para a qualificação. Reconhece-se, por outro lado, que se trata de um trabalho que não esgota o tema e que há concretas limitações, as quais poderão ser elucidadas e superadas diante das contribuições de companheiros e companheiras que se debruçam sobre o dialético desafio de pensar e construir a política social e a sociedade sob princípios humanistas e socialistas.

É preciso esclarecer que, como dito a respeito da definição do objeto de estudo, na perspectiva teórico-metodológica assumida neste estudo, qual seja a teoria/método Crítico-Dialético, a dissociação entre teoria, método, ideologia, intenção de classe e ciência, constitui uma incoerência com os princípios fundamentais que orientam este tipo de processo científico. O sociólogo Michael Löwy (2006, p. 105), profundo conhecedor desta teoria/método ressalta que “[...] as visões de mundo, as ideologias, a superestrutura, não configuram idéias isoladas mas sobretudo um conjunto orgânico”. Com isso, tem-se que os procedimentos teórico-metodológicos estão expressos em todas as partes do estudo, sendo contemplados desde a presente introdução, passando pela discussão bibliográfica, pelos caminhos investigativos e de coleta de dados e, finalmente, alcançando o processo de análise e conclusão, os quais retomarão os princípios da teoria/método.

Dessa forma, ao deixar claras as contradições e insuficiências do modelo de política social assumido pelos governos neoliberais, em atendimento às recomendações de

Organismos como o Banco Mundial, serão abertos os caminhos para a defesa e proposição de uma concepção antagônica e alternativa a esta, podendo se tornar objeto de estudos posteriores, o que permitirá maior coerência com o referencial teórico-metodológico aqui adotado. Em suma, defende-se que o legado da teoria/método iniciado por Marx, em si, perde o sentido se não parte de um projeto de sociedade afinado com os interesses de uma das classes fundamentais (a classe trabalhadora nesse caso) e profundamente comprometido com a transformação social necessária à emancipação desta:

[...] a crítica ao capital é a crítica à totalização das dimensões problemáticas do ser social no capitalismo. Isto é, a crítica ao capital é a crítica à totalidade contraditória chamada capitalismo, não havendo aí qualquer reducionismo, qualquer economicismo, na medida em que o capital é essencialmente a forma mais desdobrada, metamorfoseada do conteúdo contraditório da realidade capitalista. [...] Trata-se aqui de ver o marxismo como crítica inapelável do existente, que não pode atingir o termo senão quando superado o objetivo de sua intervenção crítica, que era e é, para Marx e para nós, o capital e sua dominação. (DE PAULA, 2001, p. 21; 23)

## **CAPÍTULO 1: QUESTÃO SOCIAL, CRISE E ORGANISMOS INTERNACIONAIS: RELAÇÕES ORGÂNICAS NA FORMAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL CONTEMPORÂNEA**

### **1.1. Introdução**

Este capítulo tem como foco central observar, a partir da teoria crítica, os processos econômicos e políticos que colocaram em cena os organismos internacionais Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, tendo como pano de fundo a discussão em torno da questão social. Nesse sentido, serão observados aspectos econômicos e extra-econômicos que culminaram na criação desses organismos em 1944, bem como aspectos da mesma ordem que fizeram com que sofressem alterações em suas funções no sentido de atender ao segmento da classe capitalista ao qual estão atreladas, especialmente desde o início da década de 1970.

O sistema capitalista, desde sua constituição como sistema hegemônico na Europa Ocidental e, logo, em todo globo terrestre, assume ao mesmo tempo, características gerais e peculiares em todos os espaços em que se instala. O processo de internacionalização da mercadoria, que se inicia desde o século XV, como percebe o historiador Giovanni Arrighi (1996), e a incessante busca pela acumulação de riquezas por parte das classes dominantes daqueles países que o autor considera o lar do capitalismo, são algumas das tendências gerais que o sistema adquire desde os primeiros movimentos de sua constituição até as suas mais recentes formas. De outro lado, observa-se a formação das classes subalternas e, mediante um processo de politização dessas, evidenciam-se substantivamente as contradições inerentes à sociabilidade pelo capital. É importante, nesse sentido, debater a composição das classes dominantes nos países centrais e periféricos e a maneira como se articulam e constituem as relações de hegemonia e dependência entre classes e entre as nações, bem como notar a contradição que se acentua na medida em que o sistema se

consolida, movimentando os atores em cena e exigindo-lhes respostas para as manifestações que passam a ameaçar a ordem estabelecida.

Outra característica que Arrighi (1996) ressalta ser uma constante em todas as fases do sistema ao longo da história é a formação não apenas de classes sociais antagônicas, mas também de segmentos de classes que têm diferentes funções no processo de produção e reprodução do sistema de acumulação. Dentre os segmentos da classe dominante o autor destaca uma que é composta por aqueles que atuam na economia através da circulação do capital a juros. Cabe destacar que a partir da década de 1970 em diante, o segmento de classe que “faz dinheiro” através dos juros, ou seja, sem sair da esfera financeira (o capital financeiro), assume um lugar central no ditame das relações econômicas e sociais (CHESNAIS, 2005). Esse segmento torna-se fundamental quando reaparece hegemônico exigindo dos Estados centrais do capitalismo e logo, dos países periféricos, a liberalização, a desregulamentação e o desbloqueio dos sistemas financeiros. Fato que contribui para o entendimento do papel assumido pelos Bancos e Fundos multilaterais e no processo de reprodução da acumulação de capital na fase tardia do sistema, já que esses organismos irão atuar de acordo com os interesses do segmento hegemônico a partir de então.

Nesse sentido, ressaltando a importância de observar o movimento de sociedade que insere os organismos na reprodução capitalista em nível mundial, especialmente na fase contemporânea, faz-se necessária minuciosa apropriação dos processos de produção e reprodução do próprio sistema em sua totalidade. Esses processos são marcados por uma dinâmica contraditória que se expressa organicamente nos campos político, ideo-cultural, econômico e social; dinâmica essa inerente à própria organização social capitalista, a qual se manifesta em inúmeras facetas, envolvendo os sujeitos e, dialeticamente, originando e sendo evidenciada na luta de classes. De acordo com o referencial adotado neste estudo, a referida dinâmica contraditória, cerne dos conflitos, será denominada questão social.

Expressões da questão social colocadas mais especificamente no campo econômico, mas com interfaces políticas e sociais, dentro de uma dimensão de totalidade, são as crises cíclicas. As crises cíclicas, como parte integrante da estrutura do sistema, ocorreram sucessivamente desde o século XIX, ora mais agudas ora mais brandas. Tendo proporções menores, atingiam uma localidade ou um pequeno espaço em que se realizavam os ciclos do capital. Com a também inerente tendência à internacionalização do modo de produção capitalista, as crises adquiriram maiores proporções, fazendo com que seus impactos e áreas de abrangência (leia-se o número de sujeitos) fossem ampliados nas mesmas proporções. Sempre gerando uma forte agitação entre as classes e seus segmentos, em 1929, há uma primeira grande crise que assume dimensão mundial: a chamada Grande Depressão. Esta teve impactos políticos e sociais que viriam a afetar substantivamente a história da era moderna.

Desde 1929 em diante a atuação dos Estados e das classes e as relações entre estes modificou bastante, em que pesem os primeiros movimentos políticos e econômicos que passaram a pensar mecanismos de previsão e controle de crises. Dentre eles pode-se agrupar, mesmo que muito preliminarmente, os organismos internacionais e as políticas sociais. Cada qual em um determinado contexto com configurações e funções distintas, mas que inclusive irão se encontrar no curso da história, quando, a partir de 1990, o Banco Mundial, por exemplo, passa a difundir determinadas perspectivas combate à pobreza extrema e à miséria, as quais terão papel fundamental, não mais somente na tentativa de controle de crise, mas com a função de legitimar a ordem vigente acompanhando os ciclos do capital.

Em suma, o primeiro movimento desse trabalho caminha para a reflexão sobre os processos inerentes ao capitalismo em sua totalidade, onde será fundamental compreender a formação e os impactos gerados pelas crises cíclicas, como uma expressão da dinâmica contraditória do sistema, bem como as reações que essas geram entre as classes sociais e em sua inter-relação materializada no Estado e também nas políticas sociais. Dentro desse movimento, será demarcado o contexto de

surgimento do Banco Mundial e do FMI, ressaltando seu papel nos diferentes momentos históricos, com especial atenção à fase contemporânea.

## **1.2. O Caráter Ineliminável da Crise no Capitalismo**

O comando da produção pelo capital consolidado na Europa Ocidental logo no início do século XIX revelou uma tendência intrínseca à instabilidade. Esta pode ser abordada, conforme Braz e Netto (2006), por uma dinâmica que alterna períodos de crescimento e expansão da produção com períodos de depressão, recessão e racionamento da mesma, quando o capital não utiliza o máximo da sua capacidade produtiva. A referida alternância presente na dinâmica do capital compõe ciclos que, sofrendo alterações significativas na produção ao seu final, geram as chamadas crises. Os efeitos das crises ao longo dos processos históricos tornaram-nas cada vez menos desejados pelo conjunto da sociedade, ainda que tenham um papel fundamental na própria reprodução do sistema como veremos. A classe burguesa de um lado teme o risco de quebras, falências e quedas nas taxas de lucro, além da insatisfação dos trabalhadores; os trabalhadores, por sua vez, temem o desemprego, o achatamento dos salários e o crescimento da miséria, entre algumas das expressões da questão social vividas por estes em períodos de crise. Ao revelar o caráter contraditório da estrutura do sistema, mediante a realização dos ciclos e de seus impactos, as crises configuram-se como uma expressão da questão social, ou seja, evidenciam ainda mais a oposição entre os interesses dos segmentos atrelados ao capital e dos segmentos que vivem da venda de sua força de trabalho. Vale reiterar que a questão social é entendida aqui como a essência contraditória expressa no conjunto de interesses antagônicos entre os que produzem a riqueza e os que se apropriam da riqueza.

Sendo assim, muitos intelectuais orgânicos das classes capitalistas (PORTELLI, 1977), historicamente têm voltado seus estudos para a tentativa de exercer um controle real sobre os ciclos do capital, amenizando com isso os impactos das crises e contendo, conseqüentemente, as quedas nas taxas de lucro e as insatisfações dos segmentos explorados, o que permite que a ordem estabelecida continue a se reproduzir. Obviamente, este olhar é baseado em uma leitura crítica da postura de uma das

classes apenas, qual seja a classe dominante. Trata-se de descrever criticamente as opções políticas desta classe para compreender, a posteriori, a totalidade das relações expressas na e pela luta de classes.

Os esforços intelectuais na tentativa de controle dos ciclos do capital ganharam força a partir da grave crise detonada no ano de 1929 e, passada a Segunda Guerra Mundial, foram experimentadas algumas de suas formulações em Estados nacionais. Durante grande parte do século XX (especialmente entre as décadas de 40 e 70) experimentou-se um conjunto de medidas econômicas voltadas para a previsão, prevenção e contenção de crises, donde emerge o Estado como grande controlador da economia e de seus efeitos. Vale mencionar as importantes contribuições do economista J. M. Keynes em seu clássico *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicado em 1936, conforme analisam Boschetti e Behring (2006, p. 83):

[...] o liberalismo heterodoxo de Keynes e seus seguidores é a expressão intelectual sistemática das propostas de saída da profunda crise cujo ápice foram os anos de 1929-1932, o que se combinou às mudanças no mundo da produção [...]

Na citação das autoras é possível perceber que o objetivo desse *intelectual liberal heterodoxo* está voltado para a saída da crise sob um ponto de vista econômico, embora suas formulações tenham sido marcos para a intervenção estatal também no social, o que configuraria o período de maior expansão das políticas sociais vivido no capitalismo. Ou seja, alguns elementos só são perceptíveis a partir da totalidade da questão social: embora com um conteúdo econômico voltado para o controle da crise, é notório que a obra de Keynes sugere uma relação necessária entre o econômico o político e o social, e que as medidas para esse controle passarão necessariamente responsabilização do Estado, além de um acordo de parceria entre Estado e classes sociais. Assim, o trato dado à expressão econômica da contradição capitalista é uma das condições para a incorporação das políticas sociais como mecanismo de controle dos impactos econômicos, políticos e sociais gerados pela própria dinâmica, ainda que na concepção deste autor, a dinâmica contraditória em si não devesse ser superada.

Nesse sentido, as crises, além de inerentes ao modo de produção capitalista, produzem efeitos políticos e sociais degradantes para povos e nações, porque expressam de maneira mais evidente e aprofundam a contradição do sistema, sendo fundamental esta abordagem para o entendimento tanto da dinâmica de surgimento e transformações dos organismos multilaterais no cenário internacional, quanto para a análise de suas relações com as políticas sociais e com a totalidade das relações de produção e reprodução do sistema capitalista, em que pese “o processo dialético, contraditório e de luta entre diferentes setores sociais” (PASTORINI, 1997).

Embora muitas vezes as crises cíclicas apareçam como um único fator isolado, o que Mandel (apud BRAZ; NETTO, 2006) chama de detonador, há um conjunto de fatores determinantes para que elas ocorram, além de impactos dramáticos vivenciados pelas classes trabalhadoras durante todo o processo. Ou seja, há uma brusca queda nas relações comerciais, uma generalização do desemprego, a pauperização absoluta da classe trabalhadora, queda dos salários, diminuição ou interrupção da produção, etc.

Nesse momento, certamente, o próprio modo de produção capitalista tende a perder legitimidade perante vários segmentos de classe, tanto aqueles segmentos da classe trabalhadora que já sofrem com outras manifestações da questão social, as quais se intensificam em períodos de crise, quanto de segmentos da classe capitalista que se encontram sob a ameaça de quebra, falência e declínio econômico e social como vimos dizendo. Em outras palavras, abre-se nesse contexto um cenário favorável à transformação social, que muitas vezes na história foi o palco das lutas trabalhistas que pararam na materialização de políticas sociais e em certa regulamentação dos direitos sociais, como se verá no capítulo seguinte ou ainda que gestaram processos revolucionários de cunho socialista. Sem entrar no debate da temporalidade histórica de cada um desses processos, nem tampouco na rica discussão que surge sobre as experiências socialistas realmente existentes, importa aqui destacar que as crises presentes no esgotamento de cada fase cíclica são momentos em que a legitimidade do modo de produção regido pelo capital se coloca em cheque e que nesse momento, ainda que mais vulnerabilizados, os trabalhadores têm solo fértil para inclusão de suas

demandas na pauta política, evidenciando ainda mais a dinâmica contraditória do capital, este entendido como relação eminentemente social.

Todavia, há que se atentar para a contradição que perpassa a política social como unidade complexa na totalidade concreta, ou seja, aquela como parte que expressa também a contradição inerente ao próprio sistema. Assim, se de um lado as crises do sistema permitem a organização, força e reconhecimento de direitos por parte dos trabalhadores, que se materializam (às vezes) em políticas sociais, de outro, as próprias crises que culminam na necessidade do reconhecimento de direitos e políticas sociais são, como estas, necessárias para a própria reestruturação, reprodução e legitimação da acumulação de capital.

Portanto, a complexidade da crise é para além do reconhecimento de seus detonadores e processos econômicos e de seus impactos diretos. Alcança o cenário político e social que perpassa todo o processo. Há processos complexos e imbricados que se constituem como as causas constitutivas de toda crise cíclica do modo de produção capitalista e de sua reprodução. A própria questão social, pode-se dizer, é que se constitui como causa das crises. Entretanto, é preciso observar de perto essa contradição. Mais uma vez, o remonte às análises de Braz e Netto (2006) contribui para fácil compreensão. Os autores falam de pluricausalidade da crise e apresentam o que seriam três causas que consideram importantes por evidenciarem justamente a contradição presente no capitalismo, embora não sejam as únicas. Em primeiro lugar falam da anarquia da produção, donde é emblemático perceber que, mesmo nos períodos de maior monopolização do capital, a concorrência entre empresas e ramos da produção é algo sempre presente neste modo de produção. O caráter concorrencial mostra que há uma total ausência de racionalidade na produção como um todo o que faz com que não haja coerência entre consumo e produção. Sendo a prioridade o lucro e não a realização integral do processo produtivo de todos os ramos e empresas, há tendência tanto de superprodução por uma parte como de insuficiência de outra, o que inclusive incentiva a anarquia em busca de lucros. Em segundo lugar, a tendência à queda da taxa de lucro mostra como o comportamento individual de cada capitalista

sempre se pauta na busca por superlucros, com a necessidade de inovar técnicas na produção e aumentar as taxas de extração da mais-valia relativa<sup>4</sup> e de receber com isso parte dos lucros de outros capitalistas. Na medida em que todos têm esse mesmo objetivo há a tendência à diminuição das taxas de lucro, ou seja, o aumento da composição orgânica do capital por todos impede a extração de superlucros, o que é algo inconcebível para os próprios responsáveis pela sua existência: os capitalistas. Por último, relacionado mais diretamente com a classe trabalhadora, está o subconsumo das massas. A tendência das inovações da produção é baratear valor da força de trabalho e aumentar a composição orgânica do capital, tornando parte da força de trabalho anteriormente empregada desnecessária. Isso faz com que baixe relativamente o poder de compra dos trabalhadores e, inversamente, intensifique a produção, ou seja, aumenta o quantum de mercadorias produzidas que precisam ser escoadas. Sem ter como serem comercializadas as mercadorias, parte da reprodução ampliada do capital não se realiza. Essas três contradições inerentes ao modelo capitalista são passíveis de explicar porque as crises sempre aconteceram e acontecerão recorrentemente neste modo de produção. Em síntese:

1ª a contradição entre a progressiva *racionalidade* que organiza a produção nas empresas capitalistas (planejamento, cálculo das relações custo/benefício etc.) e a *irracionalidade do conjunto da produção capitalista* (ausência de um planejamento global dessa mesma produção); 2ª a contradição entre a necessária ação de cada capitalista para *maximizar seus lucros* e o resultado objetivo dessa ação, a *queda da taxa de lucro*; e, 3ª o crescimento da produção de mercadorias *sem* um correspondente crescimento da capacidade aquisitiva (a “demanda solvável”) das massas trabalhadoras [...] (BRAZ; NETTO, 2006 p. 163,164)

De maneira complexa, essa dinâmica econômica que de um lado move os capitalistas e de outro exige que eles busquem sempre alternativas, se relaciona com as expressões políticas e sociais que colocam interesses de diferentes sujeitos em cena, em que pesem os interesses antagônicos entre as classes fundamentais e as relações internas

---

<sup>4</sup> A fonte primária deste conceito é uma obra clássica de Karl Marx, escrita no século XIX denominada O Capital. As referências a esta obra ao longo do trabalho aparecerão na forma MARX, 2008, e pode ser vista por completo no item referências no fim do presente trabalho. Quanto à interpretação das crises cíclicas baseada na obra de Marx, recomenda-se a consulta de Ernest Mandel em A Crise do Capital. Ensaio. São Paulo: UNICAMP, 1990, ou ainda a fonte que, por ter uma abordagem mais pedagógica, preferimos utilizar aqui que está citada ao longo do texto como BRAZ e NETTO, 2006, e que também consta no item referências.

entre os segmentos de cada uma, que embora não sejam antagônicos, também não são necessariamente idênticos. (PORTELLI, 1977).

Além disso, Braz e Netto (2006) reiteram que essas não são as únicas causalidades das crises, existem outras. Afirmam que essas três são importantes para que se possa apreender o processo cíclico de sua eclosão, o que mostra que é dentro desse processo que se explicita a função da crise, ou seja, a imposição da Lei do Valor. Em outras palavras, a partir do entendimento da contradição cíclica que se expressa na esfera econômica do capital, é possível deduzir que a reprodução desse todo será igualmente contraditória, aumentando a complexidade na medida em que as mediações permitem observar a relação orgânica presente no todo político, econômico e social.

Nesse sentido, torna-se fundamental observar a questão social, que faz com que segmentos da classe dominantes busquem alternativas para minimizar seus impactos e reiniciar ao fim de cada ciclo um novo processo de retomada das altas taxas de lucro. Obviamente, as alternativas buscadas para minimizar os impactos das crises são construídas a partir das interpretações e interesses daqueles que buscam reafirmar a hegemonia do sistema através da retomada das taxas de lucro, o que faz com que o controle desses impactos sejam limitados com relação aos interesses das classes subalternas. Assim, do ponto de vista dominante, o controle das crises requer mecanismos de controle também das classes subalternas.

### **1.3. Reprodução, Monopólio e Capital Financeiro**

Segundo Braz e Netto (2006), as crises também têm um caráter funcional à própria reprodução do sistema capitalista. Por maior impacto que causem, permitem que se reinicie um novo ciclo que, via de regra, será marcado por uma maior complexidade e instabilidade. Sob a lógica econômica, a crise no capitalismo serve para a permanência do próprio capitalismo. Ou seja, em última instância, garante a reprodução da questão social: a produção cada vez mais socializada e a apropriação cada vez mais concentrada. Importante ressaltar essa lógica, pois a contradição geral é o que leva à

formação dos chamados monopólios, característica constitutiva essencial para a apreensão da dinâmica do capitalismo contemporâneo.

Na medida em que se espraia e é socializada a produção de mercadorias e sua necessidade de realização, são buscados novos mercados consumidores, o que expressou, desde o século XVI, a tendência a internacionalização da economia pautada na produção de valores de troca. Por outro lado, inversamente, essa busca não possibilitava a socialização das riquezas produzidas, ou seja, a difusão do modo de produção, entendido como uma totalidade dinâmica (MANDEL apud IAMAMOTO, 2008), fez e faz com que a apropriação privada seja cada vez mais privada. Privada daqueles que se inserem na socialização da produção. "A concentração da produção e a expansão industrial transformam a competição em monopólio". (p. 21)

Em suma, os segmentos que se apropriam da riqueza concentram cada vez mais, uma vez que a produção se espraia pelo mundo, demarcando a tendência monopolista inerente ao processo de desenvolvimento capitalista. Segundo Braz e Netto (2006), nos trinta anos finais do século XIX evidenciou-se o surgimento dos monopólios. Segundo os autores é também nesse momento que se modifica o papel dos bancos e surgem as chamadas sociedades anônimas, também conhecidas por sociedades por ações.

Em um mesmo setor produtivo há inúmeras empresas que concorrem na produção de determinadas mercadorias. Tendo uma empresa nesse setor adquirido uma capacidade produtiva muito mais eficaz (aumentando a composição orgânica) que outras se apresentam quedas nas taxas de lucro dessas. Uma perda de capacidade concorrencial ocorre para muitas dessas empresas, o que tende a desembocar na quebra de algumas e incorporação de outras ou ainda na fusão de algumas com o intuito de resgatar capacidade competitiva. Esse processo é gerador de uma crescente monopolização dos processos produtivos. Some-se a isso a avalanche de quebras que ocorre em períodos de crise, onde as empresas sobreviventes tendem a incorporar as demais que foram obrigadas a fechar suas portas, por conta da incapacidade de assegurar extração de mais-valia a níveis satisfatórios, tendo em vista o mercado. A

monopolização do capital, portanto, consiste na tendência à incorporação e fusão de setores de um dado setor de produção de uma empresa por outra mais forte, o que gradativamente também se expande de um setor a outro, por conta da disparidade de resultados no processo de concorrência também entre setores.

Seguindo a tendência centralizadora e concentradora (monopolista), o capital bancário se funde ao capital industrial, constituindo o capital financeiro. Os monopólios que se formaram no setor industrial tenderam a se espalhar pelo setor bancário, fazendo com que este deixasse de ser apenas um intermediário de pagamentos, e logo grandes bancos e grandes indústrias tinham em seu comando um pequeno grupo de capitalistas. Para esse movimento é fundamental perceber que o mercado de ações serve como instrumento que aparentemente democratiza a propriedade, ao permitir que capitalistas menos enriquecidos possam comprar ações e sentirem-se proprietários de grandes corporações, enquanto na realidade o que acontece é que gradativamente um pequeno grupo de acionistas (grandes capitalistas) passa a monopolizar o movimento de capitais. Com esse passo, Braz e Netto (2006) observam que se abriu a possibilidade de tal centralização do poder econômico que já não se trata mais da fase monopolista do capital e sim da fase imperialista. Iamamoto (2008, p. 21) facilita a compreensão:

Pequenos bancos são absorvidos pelos grandes, passando a ser incluídos em seus grupos ou consórcios, e unidades antes independentes são subordinadas a um centro único, que funciona como capitalista coletivo, congregando capitalistas antes dispersos. O capital bancário concentrado e centralizado passa a subordinar as operações comerciais e industriais de toda a sociedade.

Assim, essa brutal centralização e concentração do poder econômico sob o domínio do capital financeiro irá necessariamente implicar igual centralização e concentração do poder político em nível mundial. Novamente grandes corporações sediadas em países centrais do capitalismo irão assumir o protagonismo na condução da dinâmica econômica cada vez mais mundializada. Só que agora com uma maior autonomia política para fazer com que medidas às vezes indesejáveis para populações sejam aceitas em todos os quatro cantos do globo.

A estreita relação entre os bancos e as empresas industriais e comerciais consolida-se, estimulando sua função sua fusão mediante a posse de ações e a participação de diretores bancários nos conselhos de administração das empresas e vice-versa, o que se completa com a presença de agentes governamentais. (IAMAMOTO, 2008, p. 21)

Do ponto de vista econômico, a fase imperialista ou tardia do capital não impede que haja um número significativo e até crescente de pequenas e médias empresas, entretanto, faz com que estejam inteiramente subordinadas aos grandes monopólios (BRAZ; NETTO, 2006). Essa subordinação econômica a que são submetidas pequenas e médias corporações é análoga à subordinação econômica e também política a que são submetidas as economias periféricas, vejamos o que dizem os autores:

[...] uma vez estabelecido o imperialismo, um número reduzido de grandes capitalistas (industriais e banqueiros) concentra nas suas mãos a vida econômica do país – e, claro, não só de *seus* países, mas ainda daqueles em que seus grupos econômicos atuam. Na medida em que detêm o poder econômico, esses poucos monopolistas dispõem de enorme influência política – em escala nacional e internacional. (BRAZ; NETTO, 2006, p. 181)

Assim, a reprodução da questão social (ou da dinâmica contraditória do capitalismo) em nível mundial é comandada por segmentos da classe dominante sediadas nos centros do capitalismo, decidindo sobre a dinâmica das relações econômicas, políticas e, conseqüentemente, sociais de continentes inteiros, sem sequer perceber as peculiaridades locais, a noção de soberania, as fragilidades das populações trabalhadoras, etc. Os olhares fixam-se, como sempre, em obter mais e mais lucros.

As políticas sociais podem ser instrumentos de controle das classes subalternas, especialmente se são vistas com o olhar das classes dominantes. Organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional também podem, guardadas suas especificidades, atuar no controle das classes oprimidas. Esses organismos se voltam particularmente para o controle econômico, político e social, dos países periféricos do capitalismo, especialmente na medida em que a divisão internacional do trabalho e o processo de internacionalização do capital se intensificam. Assim, a dinâmica contraditória inerente à ordem capitalista, é enfrentada de formas diferentes

dependendo do lugar que se ocupe na divisão social da produção; e a relação estabelecida entre os sujeitos que formam as classes é o que determina as decisões e os mecanismos a serem construídos e conduzidos por cada segmento. No caso dos organismos internacionais, os interesses das classes dominantes dos países centrais são responsáveis pela sua inserção no cenário internacional, desempenhando função estratégica na reprodução do sistema, ou seja, no controle (financeiro, econômico, político, social, cultural) das classes dominadas (e até mesmo das dominantes, a exemplo das burguesias nacionalistas) dos países periféricos.

Nesse movimento, as cúpulas de grandes capitalistas que se formam com a tendência centralizadora do capital são quem escolhe os intelectuais que irão ocupar importantes cargos em instituições multilaterais e governos nacionais, os quais passam a pressionar todos os outros segmentos da população na adoção de uma série de medidas atreladas aos interesses político-econômicos dessas cúpulas. É o que acontece no caso dos países latino-americanos. Assim, além de apoiar e financiar a ascensão de líderes de governo atrelados aos seus interesses, essas elites comandam organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, ligados à hegemonia cultural e política da classe dominante, para disseminar e impor seu projeto societário, onde se sabe, os beneficiados são cada vez mais essas elites, em detrimento do crescente número de apenados às expressões da questão social cada vez mais agudas como o desemprego estrutural, a fome, a falta de acesso ao provimento de necessidades básicas, a miséria e etc.

Vale destacar o importante papel que a ideologia assume na reprodução da ordem, em que pese o avançado estágio que chega o modo de produção capitalista e seus desdobramentos políticos e econômicos. Se há o entendimento que o papel de instrumentos como os organismos internacionais no controle das classes oprimidas ocupa função estratégica, é preciso perceber o quanto estão atrelados a interesses fundamentalmente econômicos das elites que os comanda e, principalmente, nos mecanismos ideológicos que esses organismos lançam mão para efetuar o controle esperado. Obviamente, um mecanismo será ter na composição de seus quadros

intelectuais organicamente atrelados a esses interesses. Outro, certamente serão as políticas sociais dentro de uma perspectiva de controle da desagregação (CASTEL, 2004). Assim, serão parceiros na formação de outros intelectuais que produzam, reproduzam e difundam as concepções fundadas nos princípios (neo)liberais. Estes preferencialmente de nacionalidade dos países em que os organismos atuam, como é o caso de bolsas de estudos que são oferecidas a latino-americanos para estudarem em instituições financiadas pelos organismos, com enfoques fundados na visão de mundo burguesa (BATISTA, 1994). Aqui se concorda com a análise de Soares (2006), fundada na perspectiva gramsciana de intelectual orgânico de classe, onde define o Banco Mundial como este tipo de intelectual vinculado com a visão de mundo burguesa, não apenas pela sua forma, mas, sobretudo por sua origem e pela intencionalidade adjacente à sua programática. É de se deduzir, nesse sentido, que a perspectiva de política social deste organismo terá pressupostos e propostas estreitamente vinculados à visão de mundo da classe a que se vincula organicamente.

Tendo em vista a voracidade da internacionalização do capital em sua fase tardia, outros elementos econômicos e políticos se agregam no sentido de garantir a dominação das classes dominantes dos países dependentes, como o Brasil e a América Latina como um todo. Nesse sentido, faz-se necessário compreender como se formou, dialeticamente, um outro mecanismo de controle das classes trabalhadoras desses países: as dívidas externas. Para tanto, ressalta-se o papel fundamental desempenhado pelo Banco Mundial e pelo FMI desde sua criação e, principalmente, após a década de 1970, na formação, manutenção e controle dessas dívidas.

Segundo Braz e Netto (2006), a constante busca por novos mercados foi intensificada na fase monopolista devido à exportação (ou necessidade de escoação) de capitais. Assim, a exportação de capitais se dava sob duas possibilidades: via empréstimos de capitais através da concessão de créditos em troca de juros feitos a governos ou capitalistas; ou na instalação de empresas em países de industrialização atrasada com o intuito de absorver a demanda emergente e repatriar os lucros adquiridos além das fronteiras (transnacionalização). Sob a forma de lucros repatriados ou do recebimento

de juros por empréstimos esse movimento do capital se tornou fundamental para estabelecer uma relação de domínio e exploração entre os grandes monopólios e seus devedores (que podem ser capitalistas ou governos). Assim, é preciso destacar o importante papel exercido pelo Banco Mundial e pelos Estados do Norte (MILLET; TOUSSAINT, 2006) na imposição de regras para que os países não industrializados fossem forçados a importar produtos fabricados nos países centrais, donde a tomada de empréstimos por parte dos países compradores para possibilitar a importação de capitais e produtos, geraria cada vez mais a necessidade de tomada de mais empréstimos. Tudo isso sob o argumento da necessidade de modernização desses países, o que servia como base também para respaldar a abertura a empresas estrangeiras.

O que se viu com tal movimento foi um aprofundamento gradativo da dependência dos países periféricos, e uma momentânea dinamização da economia internacional pautada na reafirmação da dependência e da dura exploração das classes trabalhadoras desses países. Nesse sentido, faz-se necessário remontar um pouco melhor a dinâmica de mundialização da economia capitalista. Ou seja, o processo acima referido é parte da dinâmica mundial da divisão internacional do trabalho, onde, gradativamente, a especialização na produção tendeu a gerar uma hierarquização. Inicialmente se deu internamente nos países e logo em seguida passou a reger a relação entre um país e outro. Uma característica típica desse processo de hierarquização entre países na divisão internacional do trabalho é apontada por Braz e Netto (2006) quando os autores atentam para a natureza desigual e combinada da mundialização do capital. Desigual porque necessita que diferentes países tenham ritmos diferentes de industrialização e desenvolvimento da capacidade e das atividades produtivas, cada qual tendo como determinante central sua formação histórica, social e política. E combinado porque é justamente essa necessária desigualdade que faz com que exista, em muitos países, a combinação de atividades extremamente modernas com outras igualmente arcaicas. Assim, a dinâmica internacional das relações produtivas e comerciais entre os países dá a tônica da dominação que se estabelece. Mais uma vez reforçam-se as interpretações de Portelli (1977) quanto à relação orgânica entre infra-estrutura e

superestrutura. Os países centrais buscam novos mercados para escoar a produção (de mercadorias, depois de capitais) e com isso forçam a inserção comercial e produtiva de outros países na dinâmica capitalista. Estes outros países, por sua vez, sob pressões externas, passam a buscar maneiras de acompanhar a dinâmica do modo de produção capitalista para conseguir competir no cenário internacional de modo a ter uma melhor inserção na dinâmica da concorrência por mercados.

Kurz (1996) e Pastorini (2004), entre outros, defendem que essa idéia de melhor inserção dos países de Terceiro Mundo na dinâmica capitalista é errônea, uma vez que a inserção subordinada desses países no cenário internacional tende a ser cada vez mais subordinada, contrariando a tese difundida pela ideologia dominante, donde são exemplares as propostas oriundas do Banco Mundial e do FMI. O fato é que a industrialização nesses países era, e é ainda, financiada por empréstimos estrangeiros, que os tornou crescentemente devedores e dependentes de países e bancos internacionais e, logo, de organismos multilaterais comandados pelos países centrais do sistema capitalista. Além disso, com a priorização do mercado externo via exportação de produtos primários e insumos, sua entrada na concorrência do mercado internacional é desigual em relação ao nível produtivo já existente em países industrializados.

Nesse movimento, a busca desenfreada pela modernização e por melhores condições de concorrência no mercado internacional acaba por fazer coexistir, como dito, atividades extremamente modernas com outras profundamente arcaicas. Daí resulta que a condição desigual que esses países dispõem para concorrer no mercado cada vez mais mundializado reafirma a sua subordinação em relação aos países centrais. E estabelece um crescente abismo entre países fortemente industrializados e modernos e países que tornam perenes suas buscas por modernização e por melhores colocações na hierarquia entre os países. A máxima é a seguinte: só existem desenvolvidos porque existem os não desenvolvidos e vice-versa (PASTORINI, 2004) em uma relação potencialmente perene resumida por Castel (2004) naquela em que os “in” produzem os “out”. Assim, os altos custos pagos pelas classes trabalhadoras de nações periféricas

ao aderirem ao fracasso da modernização (KURZ, 1996) caracterizam um conjunto de expressões da questão social, peculiares, profundas e reproduzidas em larga escala nesses países.

O caso latino-americano é emblemático nesse sentido. A inserção subordinada desde a colonização por nações imperialistas

[...] foi direcionada no sentido de reforçar a exportação das matérias-primas necessárias à acumulação de capital. A obtenção, especialmente dos recursos naturais e energéticos, em condições excepcionalmente vantajosas auferiu fontes extras de lucro, o que se fez (faz) sobre regiões-nações onde se pode obter tanto mão de obra como matérias-primas a baixos custos. Esses processos produziram uma realidade social, econômica, cultural e política marcada pela desigualdade que se manifesta na pobreza generalizada da população local, no aumento da violência no campo por conta dos incessantes conflitos agrários, no inchaço dos centros urbanos, em parte pela migração do homem do campo, expulso de suas terras, na degradação ambiental praticada por grandes empreendimentos econômicos, na moderna biopirataria, entre outros. A compreensão dessa realidade como totalidade social é condição indispensável para que se compreenda a gênese da “questão social” [...] umbilicalmente relacionada à expansão do capital (NASCIMENTO, 2004, p.50)

Há que se mencionar ainda a chamada deterioração das relações de troca, que bem foi pioneiramente analisada por intelectuais da CEPAL (CARDOSO; SERRA, 1979). Nesse processo da crescente divisão internacional do trabalho, as indústrias patriadas nos países centrais tenderam a voltar-se para a produção de bens crescentemente agregados de tecnologia, restando aos periféricos a produção de bens primários e extração de matérias primas, o que fez com que estes repassassem mais lucros para os setores mais modernos residentes dos centros capitalistas. Na medida em que ocorrem as crises, as quedas das taxas de lucro fazem com que os ganhos das classes capitalistas diminuam e, nesse movimento, tendem a diminuir ainda mais os ganhos das classes capitalistas dos países periféricos, pois a força política das indústrias modernas e dos trabalhadores organizados nos países desenvolvidos faz com que parte de suas perdas de lucratividade seja transferida aos setores primários, extrativistas e produtores de insumos dos países periféricos. Em suma, durante as crises, os preços dos produtos industrializados tendem a cair relativamente menos do que os insumos, as matérias primas, etc. Em relação a isso se faz necessário retomar a interpretação de Rui Mauro

Marini (1986) que observa que a classe capitalista dos países periféricos não deixa de lucrar quando da deterioração dos termos de troca, ao contrário tende a intensificar a exploração da classe trabalhadora para conseguir garantir os lucros do capital doméstico e internacional.

Na Dialética da Dependência apresentada por Marini (1986) observa-se que as trocas desiguais entre os países dão-se em razão da existência de um fenômeno explicável a partir do Livro 3 de O Capital. O capítulo que trata sobre a transferência de mais-valor entre diferentes setores da economia (preços de produção) é o caminho sugerido por Marini (1986) para que seja percebida uma nova categoria que o autor apresenta como uma peculiaridade intrínseca ao surgimento das economias capitalistas periféricas, qual seja a *Superexploração*. Para o autor, é através da definição dos preços de produção que se faz possível perceber como as classes capitalistas das economias centrais submetem não somente as classes trabalhadoras internas, mas principalmente aquelas que se formam nas economias exportadoras, utilizando as classes capitalistas desses países como fiéis instrumentos de transferência de mais-valor. Obviamente, por se tratar de classes capitalistas, mesmo que em países de economias periféricas, essas burguesias nacionais precisam se apropriar de algum tipo de mais-valia. E é exatamente por exercer a função de assegurar a transferência de parte dos lucros e apropriação de outra parte que os capitalistas nesses países são destinados a extrair um mais-valor maior ainda das classes trabalhadoras. Segundo Marini, o fato de as economias periféricas serem formadas, desde seus primórdios, para atender as demandas do mercado internacional, ou seja, para exportar bens primários, é precisamente o que garante não só a ampliação da mais-valia relativa nos países centrais, mas também a intensificação da extração de mais-valia absoluta nos países dependentes.

Tal fato abre caminho para o entendimento do que vem a ser a *Superexploração* apresentada pelo autor. Em outras palavras, ao tomar a questão social como a contradição fundamental da ordem burguesa, fundada na exploração do trabalho pelo capital, tem-se que a dinâmica capitalista peculiar aos países de inserção dependente

conforma também expressões peculiares da mesma questão social nesses países, marcadas por relações peculiares na formação das classes e no processo de luta inerente a ela. Trata-se de um cenário de relações de classes bastante diferente da Europa Ocidental e dos Estados Unidos na formação da cultura política. Florestan Fernandes (1981) é ilustre em sua análise sobre a conformação das classes na *Revolução Burguesa no Brasil*, que, aliás, de revolução nada teve. A menos que utilizemos o conceito de *revolução passiva*, ou seja, feita a “partir de cima”, onde ao invés da classe burguesa (que aqui era incipiente) destituir o poder político da aristocracia (como ocorreu na França em 1789), pela sua debilidade econômica e política e sua submissão à burguesia internacional, fez com que fosse optado por uma aliança entre as classes dominantes, excluindo pela repressão e pela dominação ideológica as classes subalternizadas. Essa *combinação* da nova burguesia nacional com a velha aristocracia na formação de um bloco hegemônico, excluindo as classes subalternas de todo o processo representa o legado histórico da formação das classes e, portanto, do Estado no Brasil, o que agrega fatores peculiares à questão social no Brasil e se expressa, entre outras coisas, na formatação das políticas sociais.

Nesse movimento, o alijamento das classes trabalhadoras do consumo de bens industrializados faz com que não se incentive a produção interna nos países latino-americanos, pois não há a possibilidade de extrair a mais-valia relativa, além do que não estimula a demanda interna e não possibilita que os segmentos populares participem dos ganhos de produtividade. Do mesmo modo, aumenta-se a dependência em relação ao mercado internacional, uma vez que as classes capitalistas internas só podem consumir produtos industrializados se houver um quantitativo de importação garantido. Esse quantitativo de importação, por sua vez, dinamiza as indústrias nos países centrais, assegurando um fiel mercado consumidor de produtos, que “independe” do poder aquisitivo das massas e, portanto, a dependência mantida pelos organismos internacionais.

Em suma, ao se reafirmar a dependência econômica dos países latino-americanos, sob a superexploração das massas trabalhadoras, sob uma total cisão entre o consumo

destas e das classes dominantes internas, e sob uma tendência subordinada de desenvolvimento, os impactos sociais degradantes para toda a população desses países parece evidente. Ou seja, aqui as expressões da questão social somam-se às manifestações tradicionais, apresentando-se de forma mais diversa, mais aguda e mais perversa. Fato que vai configurar também peculiaridades na relação, ou melhor, no conflito entre as classes e estas na disputa do Estado, em que pesem as configurações das políticas sociais, onde diferentes interesses se põem. Entre eles, vale reiterar, os das elites internacionais comprometidas com a lógica financeira, donde é estratégico o papel desempenhado por organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI.

De forma resumida, concordando com a interpretação de Kurz (1996), é seguindo essa lógica que Marini (1986) apresenta sua rica análise. Em sua perspectiva não há como uma nação imersa na dinâmica da economia capitalista de forma dependente se emancipar e passar a concorrer de forma equânime no mercado mundial. Fato que, em detrimento de inúmeras investidas modernizadoras nos países periféricos, continua como uma tendência real e geral nos países latino-americanos em pleno século XXI, em que pese o papel desempenhado por organismos como o Banco Mundial na reprodução da referida dependência em várias linhas, ainda que o discurso apareça como de promotor do desenvolvimento das nações subdesenvolvidas.

Portanto, as fortes argumentações do autor em favor da necessidade de uma outra inserção dos países periféricos na ordem mundial mostram-se não só condizentes com as teorias que afirmam não ser possível transformar a inserção dos sujeitos (e, conseqüentemente, das nações) na dinâmica das relações sociais sem promover uma estrutural transformação da sociedade. Mostram também sua contemporaneidade diante do aprofundamento da dependência, do aumento das desigualdades sociais, e do desumano jugo imposto sobre as massas de trabalhadores desses países ocorridas nas últimas décadas, com especial atenção para o processo de pauperização absoluta de uma população crescente e para um crescimento assustador das desigualdades entre ricos e pobres.

Evidentemente, o que se busca mostrar com esses argumentos é que a lógica da dinâmica capitalista, tendo em vista a busca desenfreada por lucros e superlucros, tendeu ao longo dos processos históricos, a incorporar gradativamente novos mercados e intensificar a divisão internacional do trabalho e a exploração como condição intrínseca. A formação das cúpulas das classes capitalistas nos países centrais possibilitou um maior controle do mercado mundial e da dinâmica produtiva do sistema, inclusive criando mecanismos e instituições com o intuito de minimizar os efeitos das crises cíclicas do sistema. Enfim, garantindo a reprodução do modo de produção sob o comando do capital, donde mais uma vez, ressalta-se um papel fundamental a ser desempenhado pelos organismos internacionais.

Desse modo, a partir de uma análise crítica da economia política, abre-se caminho para a interpretação do movimento do capital que, buscando, entre outras coisas, controlar suas crises cíclicas inerentes, inclui o BM e o FMI na dinâmica de reprodução da dependência dos países. A falta de liquidez internacional em fins dos anos 1960, como sintoma de uma virada recessiva, elevou a concentração de poder político e econômico de segmentos da burguesia vinculados à reprodução do capital fictício.

O movimento de financeirização do capital passou a representar uma alternativa macroeconômica para o esgotamento da onda longa expansiva. A extrema concentração do poder econômico e político em nível mundial da burguesia financeira permitiu que as dívidas externas dos países periféricos se tornasse uma forte maneira de garantir altas taxas de lucratividade para os oligopólios dos países centrais. Diversos países periféricos passaram a tomar empréstimos com o intuito de industrializar a produção de mercadorias, matérias primas e produtos primários. Assim, os empréstimos seriam feitos de instituições financeiras privadas sediadas em Estados imperialistas para Estados periféricos e algumas empresas privadas destes (no caso das empresas privadas dos países periféricos, grande parte do pagamento das dívidas contraídas por essas empresas seria assumida pelos Estados posteriormente). Com o fim da Segunda Guerra Mundial, ainda que não se tenham superado as crises cíclicas,

as medidas econômicas e políticas conseguiram obter relativo sucesso do ponto de vista da reprodução do sistema, uma vez que os impactos das crises subsequentes viram-se reduzidos, além do que países capitalistas ocidentais experimentaram um período de três décadas de desenvolvimento e crescimento econômico.

Assim, para compreender melhor a influência que os organismos multilaterais exercem atualmente sobre os países latino-americanos, vale reiterar o papel que essas instituições assumiram na manutenção de suas dívidas, donde sobressai a função de aprisioná-los através dos encargos que são obrigados a pagar. Daí que a superacumulação das elites orgânicas necessitou condicionar, atrelar e mesmo obrigar outros países a participar da dinâmica global do mercado. Os excedentes ociosos precisariam ser comprados por outras nações, e estas, sem recursos para comprá-los viam-se induzidas a contrair dívidas (empréstimos feitos pelos setores que concentraram grande quantidade de capitais no pós-guerra) para comprar produtos e bens de capital. Tudo isso sob a máxima da necessidade de modernizar para atingir a condição de desenvolvimento, quando o que estava ocorrendo não era senão a reafirmação (agora em maior profundidade) da condição de economias dependentes da dinâmica do comércio internacional e do modo de produção capitalista.

Essas dívidas sofreram saltos alarmantes nos países latino-americanos após a década de 70, com a alta dos juros internacionais, o que atribuiu aos organismos internacionais um papel ainda maior na reprodução da dependência dos países latino-americanos, tendo em vista sua função de “gentis” cobradores do cumprimento dos compromissos assumidos para o pagamento de juros. Com isso, as funções dos organismos internacionais na condução e controle da dinâmica macroeconômica adotada em nível mundial passaram a exercer grande influência na conformação dos Estados, dos governos e das políticas sociais, expressando o atual estágio da luta de classes nos países periféricos:

Se a maior parte da dívida foi contraída pelo setor privado, por pressões do FMI houve uma crescente e impressionante socialização dessa dívida. [...] Ao governo só restaram três caminhos: cortar gastos públicos, imprimir dinheiro ou vender títulos do Tesouro a juros atraentes. [...] Desde então, [...] o gasto

público [nos países da América Latina] passa a ser estruturalmente desequilibrado. (CANO apud BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 139).

Vista a relação direta entre as dívidas externas e os organismos internacionais, passemos, cabe então retomar rapidamente o contexto histórico de inserção do Banco Mundial e do Fundo Monetário no movimento de internacionalização do capital. Muitos elementos desta inserção já discutidos anteriormente: a dinâmica do comércio internacional (e da conseqüente relação de dominação econômica e política que daí se seguiu) e das formações e relações da hierarquia entre classes, segmentos de classes e Estados é o celeiro histórico que permite fazer uma reflexão sobre a entrada em cena por parte dos Organismos Internacionais.

Braz e Netto (2006) afirmam que, com os catastróficos impactos da crise de 1929, a classe capitalista se viu obrigada a experimentar alternativas tanto políticas como econômicas para serem implementadas pelas principais potências capitalistas. Após a Segunda Grande Guerra foram ensaiadas formas de intervenção do Estado na economia. Obviamente as crises cíclicas não seriam suprimidas com essas medidas, ainda que tenham seus efeitos diminuídos e que os períodos de depressão fossem algumas das vezes, alterados por períodos de recessão (depressões menos agudas). Dentre as tentativas de controle dos ciclos capitalistas, com medidas de intervenção na economia, as alterações na dinâmica mundial das relações entre países têm extrema importância para a compreensão do papel dos organismos multilaterais. A partir de 1944, por exemplo, os acordos de Bretton Woods criam o Banco Mundial e o FMI.

Ressalta-se, entretanto, que a existência dos organismos internacionais não se deu única e exclusivamente por conta de crises e nem só no período de supremacia do capital financeiro. Essas instituições surgem no período em que o capital industrial estava dando os primeiros passos de um intenso desenvolvimento e puderam potencializá-lo. Através de Breton Woods, garantiam a escoação da produção aos países dependentes (compra através de empréstimos a juros) e também condições ideais para a compra de matéria prima para as empresas capitalistas dos países centrais, como dito no item anterior. Assim, embora as crises cíclicas tenham sido o

pano de fundo para colocar em cena organismos de controle da economia internacional, com o intuito de prevenir impactos (como os vividos na crise de 1929), deve-se reiterar que esses organismos têm um papel mais amplo do que simplesmente reduzir impactos das crises cíclicas ou conduzir o pagamento fiel dos encargos das dívidas. São parte integrante fundamental no processo de reprodução ampliada do sistema capitalista, seja na divisão internacional do trabalho, na afirmação da dinâmica do comércio internacional e de suas relações de dependência (com especial atenção para as dívidas externas), ou ainda na construção e difusão da ideologia da classe dominante, como vem ocorrendo mais recentemente. Esta última função dentro do processo de reprodução do capitalismo contemporâneo é a que se busca ressaltar na presente análise.

Em meados do século XX se evidencia a preponderância, a relevância e o caráter estratégico que assumem esses organismos, que têm funções complementares na reprodução das relações sociais capitalistas e na elaboração de projetos para a manutenção da dominação, dentre as quais surgem as recomendações políticas e econômicas que logo terão um estratégico conteúdo social, bem como metas e condicionamentos para a obtenção de empréstimos e financiamentos. Eis novamente a relação orgânica entre o econômico e o extra-econômico (PORTELLI, 1977; LUCÁKS, 1979) que se expressa no complexo papel designado a esses organismos, desde sua criação, na reprodução da totalidade do sistema capitalista. Há mecanismos de imposição e reafirmação do sistema via recursos destinados à industrialização (ainda que dependente) dos países, ou seja, atuando na infra-estrutura. Há também mecanismos políticos e ideológicos que fomentam a necessidade de adesão dos países ao processo de mundialização do capital, o que se coloca no campo extra-econômico. Nessa complexidade em que se reproduz organicamente o sistema, com fundamental contribuição das referidas instituições internacionais, há que se destacar a importância da política social e da concepção que irá fundamentá-la em cada período histórico.

Importa entender que a reprodução do capital a juros (ou financeiro) se expressa também na formação das dívidas dos países periféricos e que o papel dos organismos

multilaterais (Banco Mundial e o FMI) no gradativo aprofundamento e redimensionamento dessas se dá pela adoção, por parte dos governos (e de suas elites organicamente vinculadas ao capital internacional), das restrições econômicas, políticas e sociais propostas pelos organismos via recomendações.

Nesse movimento, a atuação do Estado passa a ser direta e indireta em favor da acumulação de capital (em especial dos monopólios), ou seja, ao mesmo tempo em que atua diretamente no controle da economia para garantir altas taxas de lucro, gerando a chamada demanda, atuando no setor produtivo de base (assegurando as condições estruturais como a produção de insumos e matérias primas para os grandes monopólios) e oferecendo isenção fiscal e subsídios para grandes corporações, o Estado atua indiretamente ao investir maciçamente em meios de transporte e infraestrutura, além de pesquisa e tecnologia, viabilizando um período de sucesso do modo de produção capitalista e distanciando o medo imanente de crises agudas. Também nesse momento é que se viram possíveis a concretização e expansão de muitos direitos sociais. Todo o movimento de intervenção estatal precisa ser acompanhado de aceitação das camadas que se encontram em posições subalternas, o que exige do Estado a adoção de medidas legitimadoras durante a reafirmação da acumulação de capital agora gerida com a intervenção na economia. Assim, a política social se vê necessária e fértil enquanto é reconhecida a necessidade de intervenção estatal, especialmente naqueles países em que há grande organização dos trabalhadores e das camadas populares, como será discutido no capítulo II deste estudo. Braz e Netto (2006) observam que na Europa Nórdica e Ocidental o forte movimento operário e a ameaça dos movimentos comunistas, além da força dos ideais democratas em contraposição ao autoritarismo experimentado nos regimes fascistas, obrigaram os Estados a incorporar em grande parte os direitos sociais.

É preciso observar, outra vez, que o movimento contraditório que está na raiz das relações sociais pautadas na acumulação de capital é o fator fundamental que traz importância da percepção dos processos que perpassam a totalidade das relações de produção e reprodução do sistema. Dito em outras palavras, é preciso observar o

surgimento da intervenção dos Estados na economia, e dos organismos internacionais como instrumento de dominação de alguns deles sobre os outros, como forma de garantir a reprodução da exploração de uma classe por outra intra e inter nações. Tudo isso visto a partir da complexidade das relações econômicas, políticas, sociais e culturais do próprio sistema contidas na questão social. Assim, embora as crises cíclicas constituam momentos de agudização dos impactos da exploração capitalista, esses impactos não ocorrem somente durante os períodos de crise, mas são parte constitutiva do próprio sistema, como os próprios períodos de crise. Nesse sentido, a luta de classes ocorre desde que o capitalismo é capitalismo, o que coloca também embates quanto à intervenção do Estado nas esferas econômicas e sociais.

Todavia, os momentos em que ocorrem as inevitáveis crises do sistema são quando os embates políticos, econômicos e sociais entre as classes têm maior intensidade, justamente porque evidencia as contradições, fragilizando a legitimidade do sistema e conseqüentemente ameaçando a hegemonia burguesa. Segundo Portelli (1977), ao desencadear-se uma crise orgânica, reações tanto das classes dominantes quanto das classes subalternas podem acontecer. A posição das classes dominantes deverá ser sempre mais favorável, tendo em vista que dispõe ainda do poder político, de uma complexa camada de intelectuais e de um leque de estratégias para manter a dominação, podendo citar-se como exemplo o Banco Mundial. Do outro lado, as classes subalternas dispõem de seu potencial de organização e direção.

Daí que cada uma das classes fundamentais vai conduzir seus interesses antagônicos, o que tende a expressar ainda mais as contradições em conquistas ou derrotas, transformação ou manutenção, contestação ou reafirmação, etc. Tudo isso constantemente expresso na esfera do Estado e nas políticas sociais, como partes contraditórias do todo contraditório. No embate contínuo entre as classes, os organismos multilaterais podem ser vistos como estratégias criadas pelas elites dos países centrais para assegurar a condução de seus interesses. Estratégias essas que atuam também no todo contraditório, ou seja, nos Estados, nas economias, no comércio internacional, na divisão internacional do trabalho, com fortes impactos para

as áreas sociais. Acontece que, estrategicamente, quando os embates se intensificam durante as crises, esses organismos (como armas que são) tendem a assumir um peso maior no sentido de reafirmar os interesses (econômicos e políticos) das classes dominantes.

Numa relação orgânica entre econômico/social forma-se o palco de surgimento ou transformação das políticas sociais, que são sempre causa e efeito das relações estabelecidas em cada conjuntura histórica, como será discutido no capítulo seguinte. Para uma avaliação crítica da Economia Política Clássica essa relação sempre contraditória e complexa entre demandas capitalistas e demandas trabalhadoras compõe o cenário de uma esfera de disputas grávido de demandas, lutas, negociações e outorgamentos (PASTORINI, 1997). Em períodos de crise essas disputas se dão em um campo político de correlação de forças em que a classe que tiver maior capacidade de canalizar seus interesses coletivos irá encontrar terrenos férteis para avançar no reconhecimento e na conquista de seus interesses. A política social em cada período acaba por expressar essa correlação de forças mediada pela capacidade de organização das classes fundamentais. Durante a Era de Ouro do capitalismo, por exemplo, marcada pelo pacto keynesiano-fordista (quando foram formados os Estados de Bem-Estar), a materialização dos direitos sociais e de interesses dos trabalhadores avançou, expressando uma conjuntura favorável à organização da classe. Ainda que não tenha avançado na emancipação desta em relação ao sistema de exploração. Já no capítulo seguinte, como será mostrado, o pêndulo da correlação de forças tendeu para a classe burguesa, expressando a capacidade regenerativa do sistema e de organização da burguesia. Esse revigoreamento da hegemonia burguesa se expressa na regressão dos direitos e na privatização das políticas sociais.

No presente capítulo, contudo, basta observar como a dinâmica econômica tem relação orgânica com os impactos políticos e sociais e também é influenciada por estes. E, nesse contexto, a partir do acordo de Breton Woods, o Banco Mundial e o FMI passam a ser instrumentos que asseguram estrategicamente a afirmação dos interesses econômicos e políticos dos segmentos imperialistas do capital através de

condicionalidades financeiras, políticas e sociais impostas aos países periféricos (especialmente no que tange a América Latina), o que ganha nova roupagem após a década de 1970.

#### **1.4. Capitalismo Contemporâneo, Neoliberalismo e o Consenso de Washington**

Após “trinta anos gloriosos” o sistema capitalista voltou a vivenciar uma grave e profunda crise. Desde meados da década de 1960 até o início da década seguinte, como em todo período de desaceleração de crescimento (ou melhor, como em todo esgotamento de uma fase expansiva), a queda nas taxas de lucro já começava a se evidenciar. Logo no início da década de 1970 a rápida queda nas taxas de lucro, a força e a insatisfação do movimento sindical em vários países (típico da estrutura de produção fordista-taylorista) e a ascensão de novos atores sociais insatisfeitos anunciam o fim de um período de tréguas entre classes, o chamado pacto keynesiano dá sinais de seu esgotamento:

Entre 1971 e 1973, dois detonadores anunciavam que a ilusão do ‘capitalismo democrático’ chegava ao fim: o *colapso do ordenamento financeiro mundial*, com a decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro (rompendo, pois, com os acordos de Bretton Woods que, após a Segunda Guerra Mundial, convencionaram o padrão-ouro como lastro para o comércio internacional e a conversibilidade do dólar em ouro) e o *choque do petróleo*, com a alta dos preços determinada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo/OPEP. (BRAZ; NETTO, 2006, p. 213)

Entre 1974 e 1975, num processo inédito no pós-guerra houve uma recessão generalizada. Em outras palavras, a onda longa expansiva vira para uma onda recessiva que, vale dizer, se arrasta até os dias atuais, só que agora com impactos ainda mais agudos. Imediatamente, naquele momento, as classes capitalistas buscaram meios de minimizar os impactos de um conjunto de (menores) crises que passa a suceder a partir de então. Um conjunto de medidas entra em cena no chamado capitalismo contemporâneo com o claro objetivo de restaurar o capital, ou seja, com o intuito de reafirmar a primazia da acumulação de capital através da retomada das altas taxas de lucro. Para Braz e Netto (2006, p. 214) esse conjunto de medidas em defesa da acumulação dos setores monopolistas (o que denominam de terceira fase do estágio imperialista) está embasado em “uma estratégia articulada sobre um tripé: a

reestruturação produtiva, a financeirização e a ideologia neoliberal”. Muitos autores, dentre eles Yamamoto (2001) e Behring (2009), acrescentam um quarto fator que está intimamente interligado aos outros três, que é o aspecto ideológico-cultural marcado pelo individualismo exacerbado, o aprofundamento do consumismo, pautados na difusão de uma sociedade vista a partir dos olhos da mídia burguesa. A professora Elaine Behring (2002) destaca que essas transformações ocorreram em âmbitos imbricados que são separados apenas para fins didáticos.

Através de uma leitura crítica sobre o processo de reestruturação do capital desde a virada recessiva é possível perceber que essas medidas têm claramente um pressuposto comum, ou seja, a intenção de reverter a queda das taxas de lucro, o que, como de costume no sistema capitalista, será um preço novamente pago pelas classes trabalhadoras, através da adoção de novas formas de exploração da força de trabalho, ou ainda da intensificação e reformulação das antigas.

Um recente texto de Duménil e Lévy (2005) trabalha o conceito de neoliberalismo mencionando algumas de suas características principais para explicar como mundialmente vêm ocorrendo as relações econômicas, políticas e sociais desde a década de 1970. Ressaltam a hegemonia financeira como uma das explicações deste processo e acrescentam que é preciso entender as relações imperialistas que se configuram contemporaneamente para obter maior clareza quanto à propagação neoliberal. Segundo os autores há significativas mudanças nas relações capitalistas nas últimas décadas, entretanto, pontuam que um fator fundamental permanece, ou seja, a exploração de classe. Com isso, reitera-se que a posição do presente estudo (sobre uma longa e polêmica discussão referente à categoria questão social) é de que não se trata de uma “nova” questão social senão daquela mesma fundamentada na exploração do trabalho pelo capital e nos conflitos que se manifestam a partir daí, podendo assumir diferentes configurações de acordo com o contexto sócio-histórico. No atual contexto, busca-se maior liberdade para o capital, diante de um processo de desregulamentação e de diminuição do papel do Estado em alguns setores, o que expressa a reafirmação da hegemonia burguesa. Além disso, destaca-se que esta nova forma proposta para a

atuação dos Estados nacionais, a partir das proposições neoliberais, evidencia que o Estado não é neutro e nem está acima das classes, mas tem uma conformação funcional às elites burguesas, em que pesem os seus representantes em todas as esferas de governo.

Sobre as mudanças ocorridas a partir do movimento societário de reestruturação capitalista pós-1970, Raichelis (2007, p. 10) resume:

São inúmeras as análises sobre os processos de mundialização da economia e sua financeirização na generalização das relações mercantis para todas as esferas da vida social, produzindo redefinições profundas nas manifestações da *questão social*, nas formas de sociabilidade, nas relações entre economia, política e mercado, determinando novas e complexas configurações nos âmbitos do Estado e da sociedade civil.

Assim, a mesma questão social, fundada na dinâmica contraditória do capitalismo, se reproduz na cena contemporânea expressando-se de maneira mais diversa e complexa como vem sendo dito. Esse fato trouxe e traz novas relações entre as classes, o que se expressa na disputa pelo Estado e, conseqüentemente, nos embates em torno das políticas sociais. Vale lembrar que esse processo de redefinições nas manifestações da questão social guarda especificidades na dinâmica interna de cada Estado-nação.

Iamamoto (2001) afirma que se apresenta uma realidade distinta daquela vivida nos anos anteriores, principalmente quanto aos interesses das classes trabalhadoras. A autora aponta que, com a mundialização financeira, os níveis de desemprego aumentaram significativamente, principalmente na medida em que o capital passa a investir no setor financeiro em detrimento da produção (esfera em que ocorre absorção da força de trabalho), o que faz com que haja um número progressivo de pobres e miseráveis dependentes das políticas sociais. Com relação à reestruturação produtiva, ressalta que as novas formas de organização e gestão do trabalho trazem também novas exigências de especialização, com maior responsabilidade dos sujeitos pelos processos de trabalho, aumentando a pressão sobre os trabalhadores, o que altera objetiva e subjetivamente a vida e os meios de organização dos segmentos subalternizados da população. Nesse caso, o trabalhador é afetado por um conjunto de

novas exigências, transformando e alterando suas demandas com relação à proteção social. Segundo a autora, pela lógica, essas transformações no âmbito da produção exigem outras formas de intervenção por parte do Estado, expressando a necessidade de ampliação das políticas sociais, tese que concordamos, ainda que o que se tenha concretamente seja um processo contrário, como buscaremos demonstrar em nossas análises.

Nesse conjunto de transformações, por força da pressão política, econômica e ideológica do capital, vêm se realizando sucessivas medidas de diminuição da responsabilidade do Estado no provimento das políticas sociais. De um lado crescem as possibilidades de acesso aos serviços sociais via mercado, e de outro aumenta a focalização de projetos e programas sociais através da seletividade dos usuários extremamente pobres. Tudo isso sob uma forte contenção dos gastos para as áreas sociais. Os sujeitos colocam-se diante desse dilema: ser ainda mais explorados (pela venda exaustiva de sua força de trabalho) para poder acessar as necessidades e serviços sociais no mercado, ou entregar-se à miséria e depender de ações que, embora os estigmatizem como incapazes de prover suas sobrevivências, fornecem os mínimos dos mínimos para que continuem vivos e subalternizados. Procuraremos demonstrar no último capítulo que esse dilema que se apresenta é em muito impulsionado pelo Banco Mundial ao impor ajustes que passam desde o receituário ortodoxia neoliberal até a formatação de propostas e programas sociais em caráter complementar ao receituário.

A teoria (neo)liberal alega que os direitos sociais e humanos devem ser acessados via mercado, uma vez que os indivíduos livres têm a mesma oportunidade de alcançar não só os serviços sociais, mas o conjunto das riquezas socialmente produzidas. Para aqueles que não tiverem a capacidade de vencer na concorrência mercadológica, há ainda a alternativa de acessar algum tipo de política social, seja através das políticas de assistência social financiadas pelo Estado, seja pela caridade e filantropia desenvolvidas por entidades beneficentes. O quadro atual mostra que no final das contas são instituições híbridas que fornecem esses serviços, ou seja, instituições

privadas de interesse público, como organizações não governamentais, parcerias público-privadas, responsabilidade social de empresas, etc, todas elas recebendo algum tipo de subsídio estatal (RAICHELIS, 2007).

O objetivo central dessa perspectiva, como propomos na análise, é garantir ao mercado uma autonomia em relação às demais esferas políticas e sociais, embora essa seja uma decisão política dos grupos dominantes que a conduzem. Em suma, o intuito da perspectiva neoliberal é simplificar o que é complexo, ou seja, tirar da questão social a relação orgânica existente entre produção e reprodução. A tendência é segmentar as diferentes esferas que fazem parte da sociedade, atribuindo total liberdade e primazia à esfera econômica e subordinando todas as demais, ou seja, a política, a social e a cultural, etc.

De todo modo, é preciso ter ciência que essa é uma perspectiva que ganhou força ao longo do século XX e se tornou hegemônica nos dias atuais. Primeiramente ganhou força nos países centrais do capitalismo, e logo nos chamados países periféricos. Estes sob forte influência do Banco Mundial e do FMI. É preciso ter ciência ainda que se trata de uma investida consciente e deliberada e não um percurso natural. Ao dizer que há interesses econômicos e decisão política, afirmamos que o conteúdo de todas essas formulações tem objetivos muito claros para seus formuladores.

Assim, tem-se que as relações econômicas, políticas e sociais que emergem dentro do sistema capitalista após a década de 70, são fundamentais para se pensar de forma contextualizada qualquer uma das expressões da luta de classes e, conseqüentemente, as respostas dadas pelo conjunto da sociedade e do Estado para cada uma das expressões. Em relação às tensões políticas que esse cenário tende a colocar em nível mundial, Duménil e Lévy (2005) falam que o desejo das classes dominantes americanas em manter sua dominação econômica dependerá da capacidade de seu governo de manter sua dominação em relação aos demais países do mundo, o que acarretará uma opressão ainda maior sobre os mais desamparados, em que pesem as

recomendações e os ajustes advindos de suas agências: Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

Vale ressaltar que, se por um lado a reorganização do capital, pautada no tripé Mundialização Financeira, Reestruturação Produtiva e Neoliberalismo, garantiu a retomada de (moderadas) taxas de lucro para o capital, por outro, o insucesso quanto ao atendimento a impactos sociais através de políticas cada vez mais focalizadas e descontinuadas tem se demonstrado evidente. Veja-se, por exemplo, que os primeiros países industrializados a adotar de forma ortodoxa os ideais neoliberais, Estados Unidos e Grã-Bretanha, são os campeões da pobreza entre os países centrais (PASSET apud BRAZ; NETTO, 2006).

Aliás, com relação à adoção de medidas ortodoxas, Batista (1994) chama a atenção para o fato de a ortodoxia adotada pelos países latino-americanos ser diferente daquela realmente exercida nos países propositores desta teoria. Para ele, a doutrina defendida por Thatcher na Inglaterra e por Reagan nos EUA como ortodoxa tem diferenças daquela recomendada para os países periféricos, principalmente no que tange ao protecionismo do Estado sobre a economia e as corporações nacionais, o que tende a gerar impactos mais degradantes ainda para as empresas nacionais e para as populações dos países periféricos. Quanto ao processo de adoção do receituário neoliberal por parte dos Estados nacionais, Pierre Slama (2005, p.14) distingue não apenas os impactos sofridos entre países centrais e periféricos, mas, sobretudo, o grau de adoção deste receituário, indicando que nos países periféricos o rigor na adoção das medidas neoliberais vem sendo muito maior: “Mas ela [a ortodoxia neoliberal] aí está pensada: existe o que está escrito e o que é colocado em prática”.

A experimentação das recomendações neoliberais nos países latino-americanos, portanto, tem peculiaridades em relação às experiências vividas pelos países (em especial os EUA) responsáveis por sua formulação. É emblemático, nesse sentido,

observar as formulações do chamado Consenso de Washington<sup>5</sup>, donde se articulou um conjunto integrado de proposições de cunho neoliberal para os países latino-americanos. Proposições essas que já eram conduzidas por fontes diversas como os EUA e suas agências, o FMI e o Banco Mundial, mesmo antes da formatação programática de Washington (BATISTA, 1994). A estratégia construída em Washington teve o intuito de legitimar um conjunto de condicionamentos para os quais os países latino-americanos precisariam se enquadrar para obtenção de cooperação financeira externa. Tais condicionamentos tiveram primeiramente um caráter de adaptação macroeconômica à ortodoxia neoliberal, e em seguida, outros ajustes de ordens políticas e sociais. Salama (2005, p. 13-14) ressalta que após as dez primeiras prescrições<sup>6</sup> da reunião de Washington, segundo ele todas pautadas em um princípio muito claro: “a liberalização dos mercados”, gradativamente foram acrescidas outras dez prescrições com o intuito de cancelar o fio condutor proposto. O sucesso obtido no âmbito do controle da hiperinflação e o fracasso quanto ao crescimento econômico, ao controle dos mercados financeiros e à diminuição da miséria pautaram a necessidade de uma “nova versão” do Consenso:

Progressivamente, serão agregadas [...] dez outras [prescrições]: 11. governança corporativa; 12. medidas contra corrupção; 13. liberalização ampliada ao mercado de trabalho; 14. adesão aos princípios da Organização Mundial do Comércio; 15. adesão às regras e padrões que regulam a finança; 16. abertura “prudente” da conta capital; 17. ausência de regimes de câmbio intermediários entre o fixo e o flexível; 18. independência dos bancos centrais e estabelecimento de metas de inflação; 19. constituição de *redes de proteção social*; 20. e, finalmente, objetivos claramente definidos de *redução da pobreza absoluta*. (SALAMA, 2005, p. 14, grifos nossos)

<sup>5</sup> Segundo Paulo Nogueira Batista (1994, p.3; 22), em 1989, reuniram-se em Washington – EUA, funcionários do governo norte americano e dos organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial e BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento) especializados em assuntos latino-americanos. Às conclusões dessa reunião, posteriormente deu-se o nome informal de Consenso de Washington.

<sup>6</sup> A avaliação objeto do Consenso de Washington abrangeu 10 áreas, conforme traz Salama (2005, p. 13-14): 1. disciplina fiscal; 2. reorientação das despesas públicas visando melhorar as despesas de infra-estrutura, de saúde, de educação, centradas nas necessidades mínimas, e isso em detrimento de uma intervenção do Estado no setor econômico; 3. reforma fiscal a partir da ampliação da base fiscal e da redução das alíquotas; 4. liberalização das taxas de juros, com abandono das taxas preferenciais, a fim de eliminar a “repressão financeira” e melhorar, [mediante] uma alta das taxas de juros, a seleção de investimentos; 5. taxa de câmbio competitiva, sem que fosse claramente indicado se esse deveria ser fixo ou flexível; 6. liberalização do comércio externo [devido] à redução drástica dos direitos alfandegários, o fim das cotas de importação e o abandono das autorizações administrativas; 7. liberalização para os investimentos estrangeiros diretos, o que significa o abandono dos procedimentos administrativos, pesados e custosos, de autorização para repatriamento dos lucros, dos dividendos e outros “*royalties*”; 8. privatização das empresas públicas; 9. abandono das regulamentações cujo objetivo era instituir barreiras à entrada e à saída, favorecendo os monopólios e diminuindo a mobilidade; e 10. garantir, enfim, os direitos de propriedade.

Interessante observar que o insucesso das proposições de Washington com relação à área social se evidenciam imediatamente após a adoção das medidas propostas e que nos permitiriam analisar, logo, a concepção de política social que daí surge, pegando como exemplo o termo *redes de proteção social*, ou seja, tirando a proteção social da responsabilidade do Estado e a definição clara do objetivo de *reduzir a pobreza absoluta*, ou seja, ao mesmo tempo o reconhecimento da produção da pobreza no seio do sistema e a aceitação da mesma, tendo o intuito de focalizar as ações em uma *redução* da extrema pobreza. Embora trecho tirado do texto escrito pelo professor Salama (2005) nos instigue a iniciar o debate sobre a concepção de política social do Banco e de seus parceiros em Washington, faz-se necessária retomada da discussão do presente capítulo, ou seja, da dinâmica macroeconômica e política da sociedade capitalista atual, que atribui funções a este organismo que extrapolam a função de um banco supranacional de fomento ao desenvolvimento dos países-membros. Para tal, as contribuições do professor não se encerraram. Ele ressalta que a novidade trazida pelo reconhecimento da área social nas proposições faz parte de um projeto econômico e político mais ambicioso que culmina em um conjunto de proposições para o Milênio<sup>7</sup>, nas quais são abrangidas metas para as áreas de saúde, educação, redução da pobreza, igualdade de gênero, infância, etc.

O carro-chefe dessas proposições é a adoção de uma política macroeconômica adequada, além da eficácia (para o mercado) na destinação das despesas públicas. Somam-se a essas, a complementaridade público/privado, a harmonização da ajuda entre as nações e a necessidade de diminuição do protecionismo dos países ricos em relação aos produtos produzidos pelos países pobres, e também o desenvolvimento durável, o respeito ao meio ambiente e o acesso aos bens naturais como a água, entre outros. Salama (2005) diz que, para que isso não pare como um conjunto de “boas intenções” por parte dos formuladores das proposições, é preciso reiterar que tais

---

<sup>7</sup> Segundo o professor François Houtart (2007), do Centro Tricontinental (Cetri), Bélgica, houve em 2000 uma reunião na sede das Nações Unidas (Nova York) onde mais de cem chefes de Estado emitiram, na forma de um acordo, a ‘Declaração do Milênio’, com dez pontos. O primeiro ponto, de início, aponta a meta de erradicar a metade da pobreza extrema e da fome mundial até o ano de 2015. Segundo o autor, logo esta meta passará de ‘erradicar’ para ‘reduzir’ a pobreza extrema, argumento que confirmamos com a análise presente no terceiro capítulo.

medidas fazem parte de uma interpretação equivocada e insuficiente que reafirma a primazia da liberalização dos mercados, onde mais uma vez, o discurso dominante sugere que a solução das expressões da questão social será alcançada via mercado. Mais uma vez compartilha-se, no presente estudo, das análises do professor, as quais têm relevante contribuição para análise da concepção de política social do Banco trazida no último capítulo.

Esse mesmo movimento servia ainda para restaurar o prestígio dos organismos internacionais junto à comunidade internacional, devido à sua baixa liquidez perante o crescimento do volume de transações no comércio mundial e do surgimento do mercado da euromoeida, além da crise de legitimidade pela qual passava o sistema econômico a partir da crise cíclica que se inicia em meados dos anos 1960. Assim, a proposta do Consenso era reestruturar o sistema em crise a partir de um pacote de medidas que serviriam ao mesmo tempo para adequar os países latino-americanos à política neoliberal e efetivar a retomada das taxas de lucro no centro do sistema.

Segundo Batista (1994), o receituário construído em Washington teve grande aceitação das elites nacionais dos países periféricos, como se fosse uma criação intelectual e política interna, a qual viria como alternativa para a então vivenciada crise da dívida externa. Esse assunto foi exaustivamente tratado nas análises de Behring (2003) a respeito do processo de contra-reforma do Estado brasileiro, onde a autora mostra a esquizofrenia dos argumentos utilizados pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Sob forte influência política e ideológica do Estado norte-americano e de seus organismos, os argumentos da crise fiscal e da crise da dívida externa, bem como as 'soluções ortodoxas' propostas, foram apresentados como se as próprias crises não fossem causadas por fatores externos e sim por más administrações dos governos nacionais. Estes tidos como burocráticos, ineficientes, corruptos, estatistas e protecionistas pelos intelectuais difusores das recomendações de Washington. Assim, além de assumir de forma acrítica o crescimento avassalador das dívidas externas, as quais foram contraídas a juros flexíveis, o que fez com que os credores internacionais fizessem com que as dívidas dos países latino-americanos

subissem a patamares exorbitantes com a altas das taxas de juros no mercado mundial, as elites nacionais passaram a assumir as recomendações ortodoxas construídas por interesses externos como se fossem próprias.

Portanto, defende-se neste estudo que uma apropriação correta da crise das dívidas externas dos países latino-americanos só pode ser feita através de uma análise crítica da Economia Política, atentando para a dimensão de totalidade que se coloca na essência desse processo. É necessário perceber como a reafirmação dos interesses das classes dominantes externas se deu sob uma crítica a algo que elas mesmas construíram para os países periféricos em períodos imediatamente anteriores. A modernização nunca alcançada por esses países foi funcional à acumulação ocorrida nos países centrais na Era de Ouro, e agora, com o esgotamento do pacto Keynesiano-Fordista, que fez muitos acreditarem na possibilidade de uma harmonia entre classes antagônicas, as classes trabalhadoras é que vão novamente pagar o pato. Como dito anteriormente, a superexploração das classes trabalhadoras nas nações dependentes vai compor a base da questão social nesse contexto, agora somada a um processo de desregulamentação de direitos, de novas formas de cooptação das lideranças dos setores organizados, e da gestão da subjetivação desses sujeitos a partir de novas formas de produção (HARVEY, 2004).

Vale notar ainda, conforme Salama (2005), que a tese construída para que os países latino-americanos adotassem as medidas ortodoxas foi bastante atrativa. Ele conta que a hiperinflação vivenciada na década de 1980 em toda a América Latina foi utilizada para denunciar um pseudopeso do Estado, atribuindo a este uma gestão ineficiente, clientelista, corrupta e burocrática. Com essa dissimulação, que para ele quer diminuir um Estado que precisaria concretamente se reestruturar, a causa da crise latino-americana estava ofuscada, ou seja, a dívida externa formada a partir de um conjunto arbitrário de medidas tomadas em âmbito internacional. De todo modo, ao ser aceito o diagnóstico neoliberal, Salama (2005) argumenta que o preço das soluções pontuais de contenção da hiperinflação foi pago por uma elevada vulnerabilidade externa, pela estagnação econômica e pelo aumento da pobreza e das desigualdades sociais.

Segundo Raquel Raichelis (2007, p. 10):

A adoção [...] do receituário neoliberal e das chamadas medidas de ajuste estrutural preconizadas pelos organismos multilaterais a partir do que ficou conhecido como Consenso de Washington, desencadeia um forte movimento de regressão dos direitos e das políticas públicas, especialmente nos países capitalistas dependentes como o Brasil e América Latina, embora também se expresse com grau e intensidade variados nos países capitalistas centrais.

Objetivamente, o Banco Mundial recomendava, por exemplo, reformas comerciais liberalizantes e a reafirmação da inserção dos países periféricos como exportadores de matérias primas no comércio internacional. Ou seja, segundo o próprio Banco, a abertura das economias, mediante uma abertura comercial que reconhecesse as virtudes dos mercados, seria o fator que conduziria os países dotados de trabalho não qualificado, leia-se, os periféricos, a se especializarem na produção de produtos primários para exportação. O próprio Banco Mundial (apud Salama, 2005) afirma que os países em desenvolvimento tinham, em 1980, 25% de suas exportações sustentados por produtos manufaturados, percentual que, em 1998, subiu para 80%. Não obstante, propunha que representantes dos organismos internacionais administrassem os ajustes nos países. O FMI, entre outras atribuições, recomendava e monitorava o superávit primário e o pagamento integral dos juros, com fortes restrições para os gastos públicos e para as importações durante o período de ajuste.

Batista (1994) conta que a aceitação da proposta neoliberal se dava por diversas vias. Além da aceitação política das elites nacionais e das fortes restrições econômicas e financeiras que eram conduzidas a partir de Washington pelos organismos internacionais, a visão economicista dos problemas era difundida por intelectuais latino-americanos formados em universidades norte-americanas, como a de Chicago e Harvard, donde muitos desses intelectuais saíram para ocupar cargos estratégicos nos governos dos países da região. Não obstante, outras estratégias ideológicas eram utilizadas por parte desses organismos para dar respaldo aos ajustes, como por exemplo, o financiamento e a organização de debates, publicações, pesquisas e eventos que pautassem as orientações ou que criticassem toda e qualquer discussão que negasse a “modernização pelo mercado”. Assim, todas as tentativas de

pensamentos diferentes como os de inspiração socialista ou até mesmo os de matrizes heterodoxas, como havia no interior da CEPAL, eram desmoralizadas.

É importante retomar as contribuições de Portelli (1977), pois o autor mostra a importância dos intelectuais orgânicos da classe dominante na reafirmação dos interesses econômicos e políticos desta. Aqui se defende a noção de que é esse um dos papéis do Banco Mundial. Segundo o autor, o projeto intelectual dominante, ao garantir a direção econômica através do consenso, agregando representantes de outras camadas sociais, assegura a hegemonia no bloco histórico, ou seja, o controle de outras classes sociais.

Marcado pela hegemonia financeira, o neoliberalismo é uma resposta a um período de crise de rentabilidade do capital. Segundo Duménil e Lévy (2005), esse seria um segundo período marcado pela hegemonia do capital, onde têm significativa importância os administradores e executivos. Estes, tanto em empresas como no setor público, têm uma posição fundamental na estrutura de classe do mundo atual, pois compõem uma classe média extremamente comprometida com o capital. Para eles o que garante esse comprometimento é o fato de muitos serem detentores de títulos financeiros, ainda que não atinjam valores significativos.

Nessa perspectiva, vale assinalar que os organismos internacionais sempre tiveram em seus quadros um conjunto de intelectuais e representantes fortemente compromissados com os interesses das classes dominantes dos países desenvolvidos. No caso do Banco Mundial e do FMI, e também do BID, esse vínculo se remete ao governo e às grandes corporações estadunidenses.

Por esses motivos, torna-se compreensível a colocação de representantes das grandes corporações em funções de “direção geral” em organismos internacionais para a formulação de recomendações que vão além dos interesses econômicos de seus grupos específicos. Para Dreifuss (apud BRAZ e NETTO, 2006, p. 224), os representantes do grande capital formam novas elites:

Com uma visão global e referências mentais supranacionais, as novas elites orgânicas agem transnacionalmente [...], contornam Estados nacionais e governos, reafirmando a autonomia política das corporações estratégicas e contribuindo para a formação do [...] “pensamento único”. [Esse tipo de articulação] viabiliza e perpetua o segredo político-estratégico, subtraindo as questões vitais do olhar público [...].

Torna-se claro, portanto, que a concentração do poder econômico acaba por concentrar também o poder político nas mãos de pequenas elites que passam a tomar decisões que incidem na vida de bilhões de pessoas, sem preocupação com as condições econômicas, sociais e humanas destas, ou melhor, naturalizando as conseqüências de suas decisões.

Para Batista (1994), com o Consenso de Washington chegou-se a cogitar a possibilidade de que representantes dos organismos internacionais fossem diretamente responsáveis pela formulação da política macroeconômica dos Estados, pois estas instituições seriam sócias “independentes e desinteressadas” que procuram a solução da falência do Estado e a estabilização monetária. Tudo isso, segundo o autor, com um objetivo de reafirmar a premissa neoliberal de uma incompatibilidade entre nacionalismo e livre mercado e da necessária correlação entre liberalismo econômico e político. Em outras palavras, há aqui a afirmativa que o objetivo dos segmentos dominantes está voltado para a total perda de soberania econômica e política dos Estados, especialmente os já economicamente dependentes.

Braz e Netto (2006) reafirmam essa idéia dizendo que a política das elites orgânicas que se formaram a partir da década de 1970 passou ser operada através de instituições supranacionais, aparentemente isentas e imparciais em relação aos interesses de classe que representam, a exemplo do FMI e do Banco Mundial. Esses espaços são compostos de um conjunto de intelectuais (engenheiros, executivos, analistas) que têm ligação umbilical com os interesses dos grupos dominantes, instrumentalizando ações e estratégias que lhe são adequadas. Os autores contam que esses organismos têm tal poder de pressão sobre os estados (principalmente os mais empobrecidos) que vão

desde a imposição dos chamados ajustes estruturais à delimitação de um conjunto de ações concretas, dentre as quais se encontram inúmeras políticas sociais.

Quanto a este assunto, cabe observar o que Batista (1994) chama de visão economicista dos problemas políticos e sociais, ou seja, pautando-se em princípios liberais essa proposta entende que o pleno desenvolvimento das forças de mercado dará conta de harmonizar o que seriam os entraves políticos e sociais, ainda que se faça necessário um período de graves problemas enquanto as coisas se ajustam. O problema é que, como esse mesmo autor revela, e Soares (2000) aprofunda em sua análise, os problemas políticos e sociais no mundo e na América Latina têm se agravado na medida em que os ajustes propostos são consolidados, ou seja, na medida em que a dinâmica macroeconômica é priorizada como se atendesse aos interesses das maiorias. Desse modo, afirmamos, é insuficiente subtrair da questão social o caráter político e social inerente a ela e ressaltar apenas os aspectos macroeconômicos e financeiros, sob ameaça da convivência cada vez mais conflituosa e aguda com suas expressões.

Além do mais, é importante ressaltar que até mesmo os princípios liberais clássicos de democracia (mesmo que restrita aos direitos civis e políticos) não são palavras de ordem na pauta de incorporação dos ajustes neoliberais. Pegue-se, por exemplo, o caso do Chile e do México, que adotaram os ajustes durante períodos fortemente autoritários no cenário interno.

O pleno funcionamento das instituições democráticas parece até mesmo ser visto como um “excesso de democracia”, algo capaz de se converter em empecilho às reformas liberalizantes da economia, na medida em que enseje a emergência [...] de lideranças não comprometidas com as propostas neoliberais. A modernização da América Latina deve se fazer assim, prioritariamente, por um processo de reformas econômicas. [...] A democracia não seria, pois, um meio para se chegar ao desenvolvimento econômico e social, mas [sic] um subproduto do neoliberalismo econômico. Para o Consenso de Washington, a seqüência preferível pareceria ser, em última análise, capitalismo liberal primeiro, democracia depois. (BATISTA, 1994, p. 11)

De acordo com a programática neoliberal, o quadro recessivo exigiu que os ajustes fossem feitos de modo a privilegiar o pagamento dos encargos das dívidas. Desse modo, países como o Brasil, ao serem obrigados a refinar suas dívidas, perderam grande parte da soberania de decisão na formulação e condução de sua política macroeconômica, ou seja, esta passou a ser ainda mais condicionada ao quantum de recursos destinados ao pagamento dos débitos. Conseqüentemente, sem autonomia na formulação de políticas e na destinação de recursos, o ajuste conduzido a partir dos organismos multilaterais passou a exigir maiores cortes na área das políticas sociais, além de direcionar os gastos na área social a políticas que sejam orientadas por sua concepção. Com isso reforçamos a importância do presente estudo para o Brasil na conjuntura atual.

Esse cenário coloca para as políticas sociais um conjunto de restrições, principalmente no que tange os recursos destinados a essa área. Daí que os mecanismos restritivos colocam em cheque os sistemas de proteção social, instaurando uma perspectiva de focalização voltada para os segmentos mais vulneráveis dentre os vulneráveis. Aliás, termos como risco social, vulnerabilidade social, exclusão social e pobreza extrema serão superdimensionados dentro dessa perspectiva restritiva dos recursos para políticas sociais.

Na sociedade brasileira, mais além do conjunto de destituições, o que está em curso é o esvaziamento da própria noção de direitos, traduzindo-se pelo “encolhimento do horizonte de legitimidade dos direitos”, como analisa Vera Telles (2001), quando chama a atenção para a perversa trama que transforma direito em privilégio em nome de uma suposta modernização da economia que tem no mercado sua mais completa tradução (RAICHELIS, 2007, p. 11)

Disso resulta que, mais uma vez o Banco Mundial é um amálgama que aglutina os interesses da atual elite orgânica hegemônica e difunde suas orientações para o conjunto dos países submetidos à lógica financeira contemporânea, reconduzindo e reafirmando o endividamento dos países, condicionados a um conjunto de “ajustes” para a contração de empréstimos e para a liberação de recursos. Ajustes estes que são concretizados através das reformas estruturais conduzidas e acompanhadas pelo FMI e pelo próprio Banco Mundial, com significativos impactos para as políticas sociais.

Esta orientação “é forçada pelas agências multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, que prevêem redes de segurança ou de proteção social para as vítimas do ajuste inevitável, introduzindo, inclusive, cláusulas sociais nos acordos de empréstimos ao Terceiro Mundo, como fez o FMI com o Brasil, em 1999” (BEHRING apud RAICHELIS, 2007, p. 14)

Os gastos estatais por sua vez, quando não são cobertos pelas receitas, causando o chamado déficit público, ocasionam duas possibilidades: ou se emite um número maior de moeda corrente, gerando processos inflacionários, ou tende a fazer com que o tesouro nacional emita papéis que são chamados de títulos da dívida pública, mediante os quais, os compradores que o adquirem são detentores do direito de receber proporcionalmente os juros relativos, que são pagos pelo próprio governo. Esta última preferida pelos defensores da perspectiva ortodoxa. Braz e Netto (2006) chamam a atenção para o fato de que, em grande parte, a detentora desses títulos é justamente a oligarquia financeira que se aproveita de seu poder econômico para convertê-lo em poder político e fazer com que o pagamento dos juros relativos à dívida pública seja arcado em dia, ainda que para isso seja necessário um conjunto de cortes orçamentários de setores que beneficiam a população, como as políticas públicas. É indignante que, ao remeter grandes quantitativos de recursos para o pagamento de juros de dívidas aos segmentos estrangeiros titulares das oligarquias financeiras, a massa trabalhadora mais uma vez tenha usurpada a riqueza que produz, e isso se dá através de um conjunto de medidas assumidas por segmentos dominantes nacionais que se colocam estrategicamente em esferas decisórias para operar em favor do grande capital internacional.

Não se leva em conta nessa argumentação o caráter oligopolista do comércio internacional dominado por grandes empresas nem o fato de que substancial parcela desse comércio já se faz intrafirmas, entre matrizes e subsidiárias, o que torna ainda mais difícil o controle das práticas relativas a negócios. Nem se toma em consideração como a má estrutura da distribuição da renda pode afetar a propensão a importar. Nesse raciocínio, desconsidera-se também o risco da desindustrialização e do desemprego, o que aliás, inevitavelmente reduziria o número dos consumidores cuja defesa se invoca. (BATISTA, 1994, p. 27)

Assim, em última análise, há uma hipertrofia na comercialização de atividades úteis, típica da terceira fase do imperialismo (ou fase contemporânea, pós-1970), dentre as quais se encontram as políticas sociais. Nesse setor se instauram organizações claramente parasitárias. Aqui se evidencia talvez a maior tendência do sistema capitalista, qual seja a de mercantilizar todas as relações humanas. É preciso afirmar, em contraposição aos idealistas do capital, que “[...] o estágio imperialista não apresenta qualquer solução efetiva para nenhuma das contradições imanentes ao MPC [modo de produção capitalista]” (BRAZ; NETTO, 2006, p. 203)

Batista (1994) sustenta que os impactos sociais dos ajustes conduzidos pelos organismos são concretos e que por isso mesmo essas instituições passaram a ser favoráveis a medidas sociais de controle dos processos (ainda que isto não estivesse previsto na primeira versão da carta de Washington). Segundo o autor, de tal maneira se alastra a miséria na América Latina que FMI, BID e Banco Mundial começaram a incorporar elementos de natureza política e social às medidas econômicas, como é o caso do World Economic Report, que trata da miséria no Terceiro Mundo, formulado em 1990 por este último. Todavia, o próprio documento condiciona a solução da miséria à adesão aos ajustes propostos pelo Banco, sem a qual a ajuda não é concedida.

Nesse modelo, o social é fortemente constringido e determinado pelo econômico. Este é o pesado legado a ser enfrentado: o da subordinação do social aos interesses do capital financeiro. Restringem-se as possibilidades redistributivas e as políticas sociais reduzem-se a ações pontuais e compensatórias dos efeitos deletérios provocados pela política econômica. (RAICHELIS, 2007, p. 14)

Dessa forma, fica mais uma vez evidente que esses organismos internacionais têm um papel muito objetivo dentro do cenário mundial contemporâneo, que não é a promoção do desenvolvimento e da “saúde” econômica dos países como se alega, e nem tampouco garantir o bem-estar integral da população. Seu papel é sim deliberadamente permitir que as elites orgânicas financeiras e parasitárias continuem ditando as regras de um jogo econômico e político porque tem na exploração das camadas subalternas dos países periféricos do sistema o combustível de sua acumulação. Esses organismos acabam tendo uma posição estratégica no referido jogo, uma vez que são tidos como

independentes e amigos, ou sócios, como foi denunciado algumas linhas acima. Dentro da ideologia que difundem, ofuscam os reais interesses de oligarquias que concentram um assombroso poder de dominação, e tentam calar os mais necessitados através de uma falácia que promete dias melhores sempre adiante.

Assim, reitera-se que a cultura de uma crise da dívida externa, que sem ser uma crise cíclica do sistema, acaba por se configurar como o golpe da dívida, necessário para convencer os países a reafirmarem sua dependência em relação à economia mundial capitalista em seu processo de reestruturação. Agora em maior profundidade de exploração e dependência. Vale aqui lembrar mais uma vez algumas considerações de Batista (1994) em relação ao Consenso de Washington, quais sejam, o autor fala que a persuasão e a pressão econômica são partes constitutivas dessa proposta, diz também que as elites nacionais dos países periféricos optaram por trair mais uma vez as camadas populares, inclusive difundido que esse conjunto de propostas é de fato algo construído de dentro, sem que na realidade a construção dessas propostas sequer tenha levado em consideração as enormes diferenças que existem de um país periférico pra outro. Além do mais, mostra como essa adesão das elites nacionais e da difusão por estas desse modelo como algo que realmente soluciona os problemas, a partir das formulações dos organismos internacionais e do governo norte-americano em Washington, causou um enfraquecimento ainda maior dos setores nacionais de trabalhadores organizados. Outra questão importante que Batista (1994) menciona é o fato de que tal é a incoerência das propostas que nem os países propositores delas adotam-nas à risca.

Em suma, à luz da teoria social crítica, pode-se afirmar que com todas as incoerências e insuficiências que o ajuste proposto pelo ideário neoliberal para os países latino-americanos pelo Banco Mundial e pelo FMI, e aderidos pela elite local, com amplo apoio da mídia inclusive, os resultados não poderiam ser outros senão modestos e limitados com relação à sua espinha dorsal, ou seja, à estabilização monetária e ao equilíbrio fiscal. Além do que, concretamente fracassados com relação ao social, tendo em vista o aprofundamento da miséria, o brutal crescimento do desemprego, forte

tensão social e uma infinidade de outros problemas de ordem política, econômica e social.

O resultado desse processo tem sido o agravamento das desigualdades sociais e o crescimento de enormes segmentos populacionais excluídos do círculo da civilização, isto é, dos mercados, uma vez que não conseguem transformar suas necessidades sociais em demandas monetárias. As alternativas que se lhes restam são a violência e a solidariedade. (IAMAMOTO apud RAICHELIS 2007, p. 10)

## **CAPÍTULO 2: DAS CONCEPÇÕES DE POLÍTICA SOCIAL À CONCEPÇÃO CRÍTICA: A BASE CONCEITUAL PARA A CRÍTICA DA CONCEPÇÃO NEOLIBERAL HEGEMÔNICA**

### **2.1. Introdução**

Para melhor subsidiar as análises e compreensões acerca da concepção de política social do Banco Mundial, o presente estudo necessita percorrer uma sistematizada discussão sobre o que vêm a ser as concepções de política social existentes no debate teórico e político-ideológico. A inserção e o papel desse organismo multilateral na reprodução do capitalismo tardio em sua fase financeirizada, intensificando as contradições inerentes ao modo de produção, são os panos de fundo fundamentais para a análise da política social na cena contemporânea. Tendo feito uma contextualização da referida inserção e papel do Banco na reprodução do sistema no capítulo anterior, passemos a fazer aproximações sucessivas em direção à relação que se instaura entre a concepção de política social construída e conduzida a partir do Banco Mundial, de cunho neoliberal, e as demais concepções existentes e experimentadas em diferentes momentos da história do sistema capitalista e em diferentes Estados nacionais. Também nesse percurso vale observar, mesmo que modestamente, concepções de política social que foram e são conduzidas e teorizadas a partir de uma perspectiva crítica da sociabilidade do capital e que levam a críticas às concepções formatadas dentro desta sociabilidade. Dialeticamente, a negação destas concepções sugere a construção, sempre permanente, de concepções alternativas, as quais entendemos que devem ter o horizonte para uma sociabilidade fundada em princípios radicalmente direcionados humanistas e socialistas, numa relação orgânica entre econômico e extra-econômico (LUCKÁCS, 1979).

Como se buscou demonstrar no capítulo I, a conturbada cena contemporânea coloca em pauta uma série de questões que dizem respeito ao tratamento que a sociedade e o Estado dão para as contradições e conflitos sociais que se reproduzem na dinâmica da sociedade capitalista, em que pesem as relações orgânicas entre econômico, social e político na constituição da questão social. As perspectivas teórico-ideológicas que se

formam em torno de diferentes posicionamentos de classe vêm tentando apresentar respostas e proposições para esta sociedade que vivencia um conjunto de mudanças, em ritmo acelerado, e que desafia as diferentes correntes do pensamento.

À parte inúmeras divergências entre as diferentes interpretações da dinâmica contemporânea da sociedade globalizada, há, minimamente, consenso (mesmo que a contragosto dos mais conservadores) que a pobreza, a desigualdade e a exclusão social, se reproduzem em ritmo acelerado e abarcam gradativamente um número cada vez maior de seres humanos, o que faz com que respostas precisem ser dadas. Historicamente, o que se coloca como resposta às necessidades das populações empobrecidas, ou às expressões da questão social, principalmente no âmbito do Estado, são as políticas sociais. Nesse sentido, diferentes concepções se colocam frente a frente na luta pelo formato dessas políticas sociais, as quais terminam por expressar suas as concepções, seu caráter, sua finalidade e suas funções, seu alcance, etc.

As diferentes concepções, contudo, traduzem não só os antagonismos presentes em diferentes projetos de sociedade, como também diferentes formas de conceber o ser humano e a sociedade, situando a esfera dos direitos humanos, civis, políticos e sociais e, principalmente, formas híbridas de se assegurar o acesso aos direitos, os quais chegam a lugares muito distintos dependendo das concepções assumidas nesse percurso. O que aqui se coloca é que a política social é não só uma consequência dos processos sociais que perpassam a produção e reprodução do sistema capitalista em diversos contextos históricos e geográficos, mas também um meio pelo qual se contrapõem diferentes projetos societários, os quais se determinam ações efetivas com caráter totalmente diferenciado, desembocando em impactos sociais bastante distintos e até opostos.

A autora Marilda Iamamoto (2001) coloca que nesse cenário de diferentes concepções de política social, e de diferentes projetos societários, há uma polarização que abarca de um lado aqueles que acreditam que o mercado é o modo pelo qual a sociedade

deve conservar os laços de coesão social, apoiados nas clássicas idéias de que este é o regulador maior da sociedade e que as “disfunções” ou “problemas sociais” devem ser tratados isoladamente. Em contrapartida, há aqueles que acreditam que está justamente nas relações sociais capitalistas, marcadas essencialmente pela exploração do trabalho, o motivo pelo qual há uma ampliação gradativa de pessoas desprovidas do acesso às riquezas socialmente construídas, o que vem a gerar uma série de expressões como a miséria, a pobreza, a desigualdade social, a violência, a falta de acesso a serviços de infra-estrutura, habitação, educação, saúde, entre tantas. Para estes, a política social torna-se um locus de materialização de respostas dadas pelo Estado e pela sociedade civil expressando a luta quotidiana por diferentes demandas:

As estratégias para o enfrentamento da questão social têm sido tensionadas por projetos sociais distintos, que presidem a estruturação e a implementação das políticas sociais públicas e que convivem em luta em seu interior. Vive-se uma tensão entre a defesa dos direitos sociais e a mercantilização do atendimento às necessidades sociais [...] (IAMAMOTO, 2001)

Na perspectiva da defesa dos direitos sociais, a política social tem um papel na sociedade que não o de resolver “problemas” e “disfunções”, mas o de garantir aos seres humanos o acesso às condições dignas de sobrevivência e, gradativamente, ao conjunto das riquezas socialmente geradas.

Essa perspectiva vê também a política social como um campo contraditório através do qual se pode alcançar tanto a manutenção e o aprofundamento das relações vigentes num embate de forças favorável ao capital, quanto a emancipação, a inclusão, o acesso a serviços e bens, além da capacidade de reflexão acerca das relações econômicas e políticas, no caso desse embate pender para as classes trabalhadoras. O que pode contribuir na formação de sujeitos protagonistas, com a perspectiva de promover uma virada do bloco histórico nos termos gramscianos (PORTELLI, 1977). Ou seja, uma perspectiva da política social como instrumentos formadores de atores sociais capazes de impulsionar uma real transformação das estruturas das relações sociais comandadas pela lógica do capital. Assim, se põe, claramente, na direção da superação da questão social, ainda que pela via reformista.

Nesse palco, portanto, está inserido o debate sobre a política social: suas origens, seus objetivos, seu papel na sociedade capitalista, os atores envolvidos, etc., em uma palavra, sua concepção. E é na própria dinâmica de reprodução e, mais especificamente, de reorganização do sistema, que se pretende entender a concepção de política social que prevalece hoje na sociedade, quais são seus formuladores, aos interesses de quem atende, e de que maneira atinge os sujeitos sociais, especificamente no Brasil, observando o papel fundamental que os organismos internacionais (Banco Mundial e FMI) assumem nesse contexto.

Contudo, há também a possibilidade de se conceber a política social a partir de uma ótica ideal, fora das relações capitalistas, para a qual o legado da teoria crítica de Marx também tem trazido contribuições de caráter ético-político e teórico-prático. Assim, é também necessário fazer uma discussão sobre o que vem a ser uma concepção que seja condizente com uma perspectiva crítica radicalmente transformadora, desde uma concepção de política social que não cabe na estrutura da sociabilidade pelo capital. Assim, defende-se que, de forma antagônica à preconizada pelos organismos multilaterais, se pode estabelecer um diálogo consistente com diversos setores da sociedade no sentido de desconstruir o consenso que tais instituições buscam alcançar com relação às políticas sociais em geral e à dinâmica societária contemporânea.

## **2.2. Breve Histórico da Política Social**

As valorosas contribuições de diversos autores e autoras do campo crítico que observam os processos societários nos quais se configuram a questão social e conseqüentes expressões, bem como os embates de classe e a materialização de alguns desses embates na forma de políticas sociais através do Estado, são cruciais para subsidiar a discussão acerca de uma concepção de política social fundada na teoria crítica. O debate sobre as diferentes concepções, embasado numa perspectiva de totalidade das relações históricas, sociais, econômicas, políticas e culturais, permitirá perceber as contradições, limites, diferenças e características que compõem a concepção de política social presente nos documentos do Banco Mundial, a qual pode ser identificada com uma base teórica neoliberal.

De início, as contribuições de Behring e Boschetti (2006) mostram que há uma complexidade e uma diversidade enorme na interpretação do tema. As autoras partem de uma concepção de política social apegada aos princípios que norteiam o projeto ético-político do Serviço Social, embora reconheçam que a “categoria dos assistentes sociais não constitui um bloco homogêneo, em que todos possuem a mesma concepção de direitos, cidadania e política social” (p. 192). Com isso, de antemão, evidenciam que, se não há um mesmo entendimento no interior desta categoria profissional, a dimensão da heterogeneidade do debate deve em muito se ampliar no conjunto da sociedade contemporânea. Como também nos diversos campos profissionais e de conhecimento. A professora Alejandra Pastorini (2007)<sup>8</sup>, em consonância com essas autoras, fala da impossibilidade de neutralidade tanto na concepção quanto na proposição de política social, o que diferenciará o alcance e a funcionalidade dependendo da matriz teórico-ideológica assumida.

Em consonância com as autoras, uma primeira caracterização que parece imprescindível na perspectiva adotada neste estudo, é entender a política social não como um fenômeno isolado, casual e segmentado do conjunto das relações societárias. É preciso entendê-la (como se sinaliza no primeiro capítulo) no contexto das relações políticas, econômicas, sociais e culturais que ocorrem no tempo e no espaço, reconhecendo as peculiaridades que assume em cada momento histórico e em cada contexto sócio-cultural. A atenção de Behring e Boschetti (2006) quanto a esta questão é paradigmática e é tida como ponto de partida do debate sobre a política social neste estudo. As autoras observam as políticas sociais no âmbito do desenvolvimento das relações capitalistas de produção e reprodução.

A análise das políticas sociais sob enfoque dialético precisa considerar alguns elementos essenciais [...]. O primeiro é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes. O segundo é

---

<sup>8</sup> Aulas ministradas pela professora à disciplina Fundamentos Históricos, Teóricos e Metodológicos da Política Social do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, durante o período letivo 2007/2, dias 14 e 15 de setembro e 05 e 06 de outubro de 2007. As citações que aparecem *Pastorini (2007)* ao longo do texto fazem menção às aulas referidas nesta nota.

o papel do Estado na regulação e implementação [...] e o terceiro é o papel das classes sociais. (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 44)

Assim, observam os processos que determinam a política social e que por ela são determinados, concebendo-a como expressão da contradição do próprio sistema capitalista. Na mesma linha de raciocínio, Pereira (2002) afirma que é parte integral do sistema capitalista, contrariando algumas perspectivas que a percebem como periférica. Isso faz com que a própria política social se configure como um espaço contraditório e de disputa por diferentes e divergentes interesses entre as classes sociais e seus segmentos. A análise pode ser aprofundada se, com base no primeiro capítulo deste estudo, for inserida na dinâmica dos processos históricos de produção e reprodução do sistema capitalista, com atenção especial para as fases cíclicas que contêm ondas longas de crescimento e ondas longas de estagnação, bem como as crises que decorrem na passagem de uma a outra, o que intensifica o movimento das classes para si.

Behring e Boschetti (2006) recordam que a origem da política social é marcada pelo conflito entre capital e trabalho, situando-se na base da disputa entre interesses antagônicos. Os ideais liberais clássicos fortemente apegados à máxima de Adam Smith da “mão invisível do mercado” eram extremamente hostis às expressões da questão social inerentes ao processo de desenvolvimento e consolidação do sistema capitalista. Para Bobbio (apud BEHRING, 2000), o Estado visto sob o enfoque liberal tem apenas três funções, quais sejam proteger a nação contra inimigos externos, proteger um indivíduo das ofensas de outros indivíduos e garantir as condições básicas para o funcionamento das propriedades. Assim, a total negação das políticas sociais, alguma filantropia e a repressão aos pobres e mendigos foram as marcas do trato dado às expressões da questão social nos inícios da sociedade burguesa. Para o liberalismo clássico, nenhum direito social deve ser regulamentado,

[...] sob pena de interferir no preço *natural* do trabalho, definido nos movimentos *naturais* e equilibrados da oferta e procura no âmbito do mercado. Trata-se da negação da política e, em consequência, da política social que se realiza invadindo as relações de mercado, regulando-o [...] (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 61).

As autoras, acompanhando as análises de Pierson (1991), apontam que desde a metade do século XIX e começo do século XX, na fase concorrencial do capitalismo, a classe trabalhadora passa a exigir o reconhecimento de suas demandas humanas e sociais. Segundo Raichelis (2007, p. 7), é a partir de 1848 que emergem na França as lutas operárias como agudização do radical antagonismo entre os interesses dos proprietários capitalistas e os interesses coletivos dos trabalhadores. A “[...] massa de trabalhadores pobres, organizada das mais diferentes formas, passa a manifestar seu protesto contra a destituição material e moral a que era submetida”, evidenciando a contradição entre uma ordem jurídico-política que reconhece os direitos do cidadão (de ir e vir, de não ser lesado por outro cidadão, de possuir bens e ter propriedades) e uma ordem econômica negadora desses direitos (PEREIRA, 2000).

Nesta fase é que surgem as primeiras fagulhas de políticas sociais, no berço do próprio sistema e sempre começando pelo atendimento às demandas trabalhistas como a cobertura contra acidentes de trabalho, seguro-doença e invalidez, pensões por envelhecimento e auxílio-maternidade. Behring e Boschetti (2006) contam que esta tendência, via de regra, se repetiu nos demais Estados Nacionais, na medida em que o capitalismo se difundia e se consolidava. “Um exemplo notório dessa tendência foi a implantação, na Inglaterra, em 1890, do seguro compulsório contra acidentes de trabalho” (PEREIRA, 2000, p. 53).

No Brasil não foi diferente, em tempo distinto, a dinâmica foi semelhante, só que incorporando características peculiares da estrutura política, social, econômica e cultural que aqui se formou. Ou seja, desde a formação (induzida) das classes fundamentais e do processo de industrialização, típico do capitalismo periférico latino-americano (MERRIEN, 2007), as primeiras fagulhas de políticas sociais tiveram a marca do atendimento às demandas relacionadas à reprodução da força de trabalho.

Observe-se que desde a total negação das políticas sociais até um tímido reconhecimento em fins do século XIX, na Europa Ocidental, houve um intenso conflito de classes marcado, principalmente, por um contexto de transições na organização da

produção, qual seja, a passagem da manufatura à produção industrial. Houve também uma profunda alteração na dinâmica da economia entre os países da Europa Ocidental e de suas colônias, quando se intensificam os créditos e as transações financeiras (ARRIGHI, 1996). No aglomerado desse caldo dialético de transições é que se materializam os embriões do que hoje chamamos de política social, como uma expressão da luta de classes e como resposta à agudização das expressões da questão social, donde vale a atenção para o chamado pauperismo<sup>9</sup>.

Se a polarização entre ricos e pobres não constituía nenhuma novidade, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que se ampliava e generalizava maciçamente. Pela primeira vez, a pobreza não era resultado de escassez mas, ao contrário era fruto de uma sociedade que aumentava a sua capacidade de produzir riqueza. (RAICHELIS, 2007, p. 6)

Portanto, diferentemente do que acreditavam os liberais, iluministas, positivistas, o desenvolvimento das forças produtivas e a modernização traziam consigo uma contradição que se aprofundava e se expressava na forma do pauperismo generalizado, evidenciando a insatisfação dos trabalhadores empobrecidos. Nesse sentido, como expressão contraditória de processos contraditórios, as políticas sociais se tornavam cada vez mais necessárias, como maneira de apaziguar as reivindicações trabalhistas, no caso dos capitalistas, e como resposta às suas necessidades mais emergenciais, no caso dos trabalhadores.

Já nesse momento o Estado se torna figura central no que tange o debate em torno da política social, o que permanece até os dias atuais. Muitos autores concebem o Estado como única esfera capaz de assegurar os interesses da coletividade (PEREIRA, 2000; RAICHELIS, 2007; DEMO, 2002). Merrien (2002; 2007) lembra que as lutas dos operários e a combatividade dos partidos de esquerda foram fundamentais para a materialização de políticas sociais. Assim, o reconhecimento progressivo de parte das demandas da classe trabalhadora tendeu a se consolidar no âmbito do Estado. Este assume cada vez mais peso na regulação do conflito de classes, gerando um leque de responsabilidades que vai variar conforme a conduta político-ideológica que se tenha, e

---

<sup>9</sup> Expressão da Questão Social inerente ao processo de desenvolvimento industrial em fins do século XIX que, através da aceleração da reprodução da pobreza, passou a exigir o reconhecimento político da questão social.

concretamente, de acordo com a correlação de forças entre as classes em cada tempo-espaço.

Ganha relevância no plano estatal a relação entre política econômica e política social, que faz com que se tenha diferentes enfoques dependendo do que se privilegie com relação a prioridades, recursos, âmbitos de intervenção, alcance, etc. O direcionamento dos recursos no âmbito dos Estados, por exemplo, é diretamente condicionado pelas distintas concepções de Estado, política econômica e política social. Assim também o é a prioridade em relação a uma ou outra política. Em primeiro, lugar a separação entre econômico e social atende a interesses daqueles que acreditam que deve haver a priorização de um em relação ao outro. Fato que leva ao equívoco antes apontado que é o de segmentar partes de uma mesma totalidade que é sempre histórica, econômica, política, cultural, social... Em segundo lugar a separação leva à argumentação de que o prioritário deve ser o processo de produção de capital, como algo que gera por si só a harmonia entre os seres humanos, ou, em outras palavras, é uma separação que permite a defesa de que o mercado é o elemento central. Em contrapartida argumenta-se no presente estudo, em acordo com Castiñeras, Ferriol e Therborn (2004), que uma vez separados o econômico e o social, este último deve ser priorizado, devendo a política econômica mover-se em função das necessidades de gerar serviços e bens para o povo através de políticas sociais.

Behring e Boschetti (2006, p. 118) destacam que a natureza do sistema capitalista tende a subordinar todas as esferas da vida em sociedade ao “crescimento de valores reais”, ou seja, à dinâmica econômica regida pela exploração do trabalho vivo, colocando as necessidades humanas e sociais dos sujeitos em posição subordinada na ordem de prioridades. Raichelis (2007) concorda destacando o constrangimento e o determinismo econômico a que o social é submetido sob a lógica do capital. Aliás, as distintas concepções acerca da política social se consolidaram a posteriori das relações e concepções em torno da política econômica. Mesmo em uma perspectiva analítica distinta da nossa, Demo (2002) concorda sobre esse aspecto, criticando a política social como apêndice do Econômico. Para ele a máxima do sistema capitalista é a

seguinte: primeiro mercado, depois social. Ademais, como se pode perceber, esta é uma crítica feita não apenas pelos estudiosos da teoria crítica, mas por um conjunto de intelectuais heterodoxos, que acreditam na necessidade de harmonizar o econômico, o social e o político dentro da ordem capitalista, tese, aliás, com a qual não nos identificamos.

Sobre esse assunto, Merrien (2002) ressalta que nas análises onde predominam os enfoques econômicos há duas abordagens, quais sejam a conhecida como externalista, onde a economia internacional tende a ditar as regras; e a internalista, que tende a explicar o social a partir de mutações internas nas economias. Ambas, embora representem duas faces do que Batista (1994) denomina visão economicista dos problemas sociais da América Latina, podem ser consideradas insuficientes e limitadas, uma vez que, como se vem argumentando até aqui, não se trata de entender a ordem dos problemas econômicos para solucioná-los e conseguir o êxito em outros âmbitos como o político e o social. Argumenta-se aqui a necessidade de interpretação da totalidade concreta das relações em sociedade para que as respostas sejam dadas também no sentido de intervir na complexidade do real, articulando todos os âmbitos, o que sugere, mais uma vez, o entendimento da questão social e dos processos históricos que configuram suas expressões em diferentes momentos e espaços.

Fato é que, ao se privilegiar qualquer uma dessas correntes economicistas, a política social permanece sob as amarras e limitações econômicas. Na mesma linha, Maria Ozanira da Silva e Silva (2002, p. 357), enfocando o caso brasileiro, acrescenta que os benefícios e serviços têm sido utilizados para amenizar distorções causadas pelo modelo econômico, o que reafirma a desigualdade e impede a expansão dos direitos sociais, no que chama de “histórica submissão das políticas sociais às políticas econômicas”. Em oposição a essa “histórica submissão”, e em consonância com nossa visão a esse respeito, Pereira (2002) defende que a política social deve ser concebida a partir da vinculação prioritária com atendimento às necessidades sociais.

Após a Crise de 1929-1932, há o início de um processo de redimensionamento da atuação do Estado. É fruto de um intenso processo que ocorre em âmbito mundial, quando os ideais liberais começam ser questionados por amplos segmentos da sociedade. Torna-se mais evidente que o mercado simplesmente não tem a capacidade de harmonizar a sociedade e prover o bem-estar da ampla maioria da população. O processo político-econômico que segue a referida crise é marcado por alguns fatores determinantes para entendimento redimensionamento do Estado a que nos referimos. Apoiando-se nas análises de Behring (2000), pode-se afirmar que esses fatores são: um maior poder de organização das classes trabalhadoras, colocando o capital em uma posição defensiva frente ao movimento operário; a concentração e monopolização do capital, pondo em cheque a noção liberal de que os indivíduos são os empreendedores de si, pois estes perdem capacidade de concorrência diante da força econômica e política dos monopólios; e as guerras mundiais que expressaram um confronto aberto e bárbaro entre Estados na defesa de interesses econômico-políticos de suas elites. Tudo isso, segundo a autora, culmina num divisor de águas importante nos marcos do sistema capitalista, ou seja, o reconhecimento por parte das elites dominantes de que a sociabilidade pelo mercado tem limites concretos e que esses limites levaram à crise de 1929.

Nesse momento, começou a ser aceito por parte dos liberais, impulsionados por diferentes segmentos das classes burguesas (entre intelectuais e reformistas), o que a professora Potyara Pereira (2000) chama de uma espécie de liberalismo regulado, com a transformação da ajuda voluntária em assistência social pelo estado, além da implementação de seguros-desemprego e da pensão para idosos. Esse tipo de proteção social mínima passou a ser vista como positiva por parte de alguns segmentos da burguesia.

Assim, gradativamente, durante os anos que seguem após a Segunda Grande Guerra, ganham prestígio as proposições de Keynes que, em linhas gerais, defendia um Estado regulador e interventor para assegurar o equilíbrio da economia capitalista e o bem-estar da população.

Na análise de Behring e Boschetti (2006) esse período que ocorre após a Segunda Guerra é marcado por um pacto keynesiano-fordista que fecundará o solo para o que irão chamar de generalização da política social. É preciso assinalar que não se trata apenas de um pacto legitimado a partir das proposições intelectuais de Keynes. Trata-se, mais uma vez, de um cenário complexo que propiciou o surgimento de um novo momento no sistema capitalista, denominado por muitos de Era de Ouro, ou de 30 Anos Gloriosos, devido à retomada de um período de crescimento e desenvolvimento. É importante ter em vista que tanto as classes dominantes que estavam ameaçadas por uma crise de legitimidade do próprio sistema, quanto as classes trabalhadoras que dispunham de um melhor nível de organização e tinham consolidado algumas bandeiras de luta que se tornaram passíveis de se concretizar, mas que permaneciam extremamente empobrecidas e vulneráveis às crises do sistema, viam em uma “trégua” na luta de classes e em um pacto uma possível saída para o período de estagnação que se iniciara com a crise de 1929.

As propostas de regulação keynesianas que deram origem à chamada generalização das políticas sociais estavam fundamentadas, segundo as autoras, em dois grandes pilares: em primeiro lugar deveriam garantir que a produção em larga escala, em massa, típica do modo de produção fordista, tivesse sempre assegurada a sua demanda, o que poderia ser garantido na medida em que o Estado assegurasse o pleno emprego; o segundo pilar estaria na garantia do bem-estar da população, ampliando a abrangência dos direitos e das políticas sociais. Ressalte-se que tudo isso dentro dos marcos do próprio sistema capitalista de produção, o que já era vislumbrado por intelectuais marxistas como algo inerentemente contraditório, ou seja, pacto entre classes com demandas antagônicas, de um lado o lucro, de outro, a socialização da produção de bens e serviços. Entretanto, as autoras contam que no âmbito político-ideológico a adesão ao projeto social-democrata por grande parte dos segmentos da classe trabalhadora permitiu que esse projeto adquirisse a aceitação necessária, gerando para a classe trabalhadora o esmorecimento das lutas revolucionárias. Já para Demo (2002), o grande erro da perspectiva social-democrata, foi abandonar o horizonte

pela transformação social, pois a natureza do próprio Estado capitalista jamais poderia ter como marca intrínseca uma vocação social.

De todo modo, note-se que aqui surge no debate um segundo grande campo de conceituação da política social, que difere da concepção liberal: a Social Democracia. Este é, talvez, o maior deles, e foi experimentado em um longo período de tempo. As concepções de política social emergentes no campo da Social Democracia têm em seu interior um intenso debate e muitas divergências, que ora inclusive se confundem com outras concepções presentes em campos distintos. Um terceiro grande aporte, o da teoria crítica, muitas vezes se funde com concepções de caráter social democrata por ter princípios semelhantes, contudo, analisando as finalidades implícitas num e noutro observamos que igualar ambos implica em confusão conceitual. Em todo caso, é preciso enfatizar que há imprecisões na definição de linhas divisórias entre diferentes concepções de política social, as quais se diferenciam, por princípios e, às vezes, por suas estruturas, em três grades campos de conceituação, quais sejam o Liberal, o Social Democrata e o Crítico-dialético. Além do mais, e principalmente, dentro de cada um desses campos há interpretações distintas e até mesmo divergentes que conformam diversas concepções acerca do tema. Dentre a diversidade a que nos referimos vale assinalar que da concepção liberal derivará a neoliberal, com igual derivação no nome atribuído. Esta derivação que originou a concepção neoliberal será objeto de análise do presente estudo, tendo em vista a matriz teórica que subsidiou as formulações de Washington, como assinalamos anteriormente. Veremos mais adiante.

Contudo, por ora, voltemos a observar de forma contextualizada o período de generalização das políticas sociais nos anos dourados do capitalismo do século XX. Com o chamado pacto keynesiano-fordista, uma fase de expansão das políticas sociais começa a surgir na Europa, com os chamados Estados de Bem-Estar, os quais vão receber nomenclaturas, enfoques, programas, benefícios e ações distintas de acordo com as formações sócio-históricas de cada nação. (BEHRING, BOSCHETTI, 2006; CASTIÑERAS, FERRIOL, THERBORN, 2004). Os Estados sociais, como são genericamente chamados todos aqueles que de algum modo passaram a incorporar

políticas sociais a partir de uma concepção de direitos sociais, civis e políticos serão uma constante no período que atravessa as décadas de 50, 60 e 70 do século XX, oportunizando o aporte a um longo debate acerca da tipologia desses Estados e de sua abrangência e perspectiva a respeito das políticas sociais.

### 2.3. Os Estados Sociais

As lutas de classes e as lutas políticas de grandes amplitudes entre as duas guerras mundiais, a grande crise econômica, o desmoronamento da ordem econômica mundial fundada sobre o padrão-ouro, o nascimento dos regimes comunistas e a instauração do fascismo, seguidamente à guerra total, permitem a emergência [...] de uma nova ordem econômica e política internacional regulada (Bretton Woods), da generalização do Welfare State e do apoio ao desenvolvimento (MERRIEN, 2007, p. 52)

Esping-Andersen (1991) diferencia três regimes distintos de Welfare State<sup>10</sup>. A perspectiva do autor assinala para a distinção entre Welfare State liberal, exemplificado por Canadá, Estados Unidos e Reino Unido; Welfare State conservador-corporatista donde Alemanha, Áustria e França são os exemplos principais e Welfare State social democrata, no qual o autor se refere ao caso de Finlândia, Noruega e Suécia. O primeiro caso é aquele pautado mais fielmente nos princípios liberais em que há a priorização para o mercado no provimento dos serviços sociais. Caso os indivíduos não consigam acessar estes serviços via mercado o Estado deve prover os mínimos necessários à subsistência dos comprovadamente “perdedores”. O Welfare State conservador-corporatista conjuga políticas sociais públicas com políticas sociais via mercado. Há um forte vínculo entre direitos sociais e trabalho assalariado, além de ser marcado pela reprodução de valores tradicionais e da distinção entre segmentos de classes, diferenciando aqueles que possuem daqueles que não possuem riqueza e prestígio. Por esse motivo é considerado conservador. Behring e Boschetti (2006) assinalam que este modelo surgiu com Bismarck na Alemanha, através do Seguro

---

<sup>10</sup> Observe-se que até mesmo a tradução da nomenclatura de Welfare State (perspectiva inglesa e, posteriormente alemã, que se generalizou e originou as demais traduções) para Estado Providência (L'État Providence, francês) e/ou Estado de Bem-Estar, é palco de inúmeras divergências entre autores. Desse modo, para tratar da perspectiva de Esping-Andersen o nome utilizado será Welfare State, e cada autor será mencionado conforme a nomenclatura que utiliza originalmente. No presente estudo optamos a denominação Estados Sociais por entender que contempla todas as nomenclaturas utilizadas e, ainda, devido ao fato de que nossas análises se voltam para o Estado brasileiro, onde a maioria dos autores estudados não acredita ter existido um Estado de Bem-Estar, ainda que hajam alguns direitos sociais garantidos na Constituição Federal vigente. Boschetti (2007) fala de um Estado Social Democrático de Direito.

Social, onde o acesso aos benefícios foi diretamente condicionado à condição de contribuinte (pay as you go).

A maioria dos autores estudados na elaboração deste capítulo concorda que, nos marcos da sociedade capitalista, o regime social democrata é aquele que tem maior possibilidade de atender às demandas do conjunto da população, especialmente por apresentar maior desmercadorização das políticas sociais (MERRIEN, 2002), por introduzir uma ampla perspectiva de direito, por assegurar o pleno emprego e a universalidade, enfim, por se construído com amplos segmentos sociais, onde as entidades representativas dos trabalhadores puderam ter um peso significativo na configuração da concepção de política social. Esse modelo teve início na Inglaterra, no seio de uma conjuntura em que os trabalhadores foram extremamente organizados e combativos, e que foi materializado no Plano Beveridge (BEHRING; BOSCHETTI, 2006; PEREIRA, 2000; MERRIEN, 2002). Este plano contou com a contribuição de representantes de todas as classes sociais inglesas da época, sendo que os ideais socialistas foram incorporados em grande escala na sua formulação. Nos marcos da sociedade capitalista, este regime de Welfare State é até os dias de hoje aquele que mais apresentou avanços em direção aos direitos civis, políticos e sociais das camadas subalternas. É nesse contexto que se inicia o conceito de Seguridade Social, tema que gera também amplas divergências em sua caracterização.

Entretanto, antes de focar o debate sobre os sistemas de proteção social, vejamos algumas considerações de Merrien (2002) sobre a tipificação dos Estados-providência (como chamará o autor o que vimos considerando até aqui como Welfare State, em atenção às formulações de Esping-Andersen). Assim como Behring e Boschetti (2006) o autor alega que não é simples agrupar Estados-nação, com peculiaridades nas formações sociais, culturais, políticas e econômicas, em três ou quatro grandes tipos ou regimes de Estados-providência. Coloca que as diferenciações entre os casos particulares devem ser sempre levadas em consideração e que a formação de cada Estado-nação será, mais que o próprio tipo ou regime, determinante para a eficiência e eficácia no atendimento às demandas sociais emergentes em cada espaço-tempo,

especialmente nos dias atuais, quando afirmar haver uma mutação radical nas estruturas sociais e também ambientais. Exatamente por esse motivo, o autor acredita que os países nórdicos são os que têm um Estado-providência mais estruturado e que resiste ainda hoje às transformações estruturais da sociedade. Ainda assim, acredita que as fundações dos Estados-providência se encontram fragilizadas em todas as esferas, donde vale lembrar o processo de reestruturação do capital vivida em âmbito mundial a partir de 1970. Para ele, na medida em que se aprofundam as pesquisas sobre os distintos Estados-providência se acentuam também as divergências acerca das caracterizações dos tipos ou regimes. Pode-se entender que isso vale também ao que concerne às distintas concepções de política social, uma vez que, como afirma Pedro Demo (2002), Estado e política social têm laço umbilical. Aliás, quanto ao fenômeno do Welfare State, este autor afirma que não seria possível querer que um modelo, por maior êxito que atingisse em um determinado Estado, fosse transportado para outros com situações sócio-históricas diversas. No entanto, Merrien (2002, p. 56), embora reconheça que criar tipos ou regimes de estados-providência diante das inúmeras particularidades dos casos possa ser algo superficial, destaca que: “Se os regimes de Estado-providência são construções abstratas, os casos ilustrativos são, por definição, entidades históricas que com o passar do tempo podem ser classificadas diferentemente”.

O autor reconhece que a classificação feita por Esping-Andersen em seu clássico *Os Três Regimes do Welfare State* é pioneira e com forte coerência teórica quando se refere ao grau de desmercadorização que as políticas sociais assumem em cada regime. Contudo, ressalta que há uma gama de produções acerca do tema e uma infinidade de divergências, tese com a qual se compartilha no presente estudo, não sendo, portanto, nossa prioridade o aprofundamento desse debate, tendo em vista o objeto de estudo.

Após um amplo debate teórico acerca do tema, o autor assinala que há certa limitação das classificações de Esping-Andersen, demonstrando que os regimes classificados não enquadram realidades distintas de formações de Estados-nação, como por

exemplo, a Austrália, o Japão, a Suíça e acrescenta-se, os países latino-americanos. De todo modo, as opiniões do autor, citando Max Weber (1976), atentam para o fato de que:

[...] a construção de tipos permite compreender a lógica, ou as lógicas complementares, que se combinam nos casos exemplares historicamente situados. Ela permite pensar tanto na similaridade quanto na diferença, para em seguida, realizar um verdadeiro trabalho sociológico, que consiste em 'identificar e definir a individualidade de cada desenvolvimento, as características que nos fazem encontrar uma conclusão tão diferente daquela outra, a fim de determinar as causas que originam suas diferenças' (MERRIEN, 2002, p. 62)

A afirmativa acima tem, para este estudo, dois indicativos fundamentais. Primeiro que o autor, embora não se refira diretamente, chama a atenção para o fato de que há particularidades na formação dos Estados-nação e que são determinantes tanto para a classificação do tipo ou regime de Estado social, quanto da concepção que se forma sobre a política social. Assim, novamente destaca-se a necessidade de se aproximar das particularidades do caso latino-americano, especialmente o caso brasileiro. O segundo é que, com esta afirmativa o autor mostra a importância de se construir, no meio do debate acadêmico, a concepção a respeito dos temas a que se dispõe debater, obviamente respeitando a dinamicidade e a complexidade dos temas a que se propõe o debate. Assim torna-se elementar não só debater as concepções de política social, mas construir aqui aquela que norteia o estudo como um todo, ou seja, o referencial teórico crítico que aqui é tomado como fundamento subsidia a concepção de política social que servirá como base para a reflexão crítica acerca da concepção do Banco Mundial. Reiteraremos mais claramente a concepção crítica de política social que referencia o presente estudo mais adiante.

Ainda sobre os Estados de Bem-Estar, Pereira (2002) reconhece que não há um único tipo ou regime no mundo capitalista e concorda que a formação de cada Estado nacional (histórica, cultural, de classes e política) conforma um caso particular. Essa é uma questão fundamental para pensar as especificidades do caso brasileiro, que se coloca como importante já que o presente estudo tem como foco os documentos do Banco Mundial para o Brasil.

No caso do Brasil, a autora afirma que há uma construção incompleta do Estado-nação e que a dependência internacional é um fator marcante para entender o que muitos autores chamam de um sistema de proteção social periférico (também incompleto). Segundo a autora, muitos analistas acreditam que o caso brasileiro nem merece ser chamado de Estado de Bem-Estar. A esse respeito, concordamos com a autora tendo em vista que a estrutura do sistema de proteção social brasileiro, por ser incompleta e periférica, expressa o processo de formação da sociedade brasileira (e do Estado), marcado pela marginalização das classes subalternas nas esferas econômicas e políticas (FERNANDES, 1981), diferenciando-se, portanto, dos Estados de Bem-Estar formados em uma conjuntura sócio-histórica bastante distinta da América Latina em geral, como, aliás, vimos apontando até aqui. Assim, ressalta-se o fato de que jamais houve garantia de emprego para a população trabalhadora (pleno-emprego), o que marca historicamente a prestação de serviços sociais voltada para segmentos assalariados vinculados a setores estratégicos em uma “vocação” exportadora e que, acaba por relegar uma grande parte de trabalhadores a outras formas de provisão não estatais. Além de um processo de organização político das classes operárias ainda incipiente e frágil se comparado com o forte movimento operário europeu que participou ativamente da construção dos Estados de Bem-Estar.

O Estado social latino-americano é institucionalizado [guardadas as especificidades] a partir das décadas de 1940 e 1950 no âmbito de compromissos corporativistas e de um modelo de desenvolvimento econômico de industrialização por substituição de importações. Com um Estado fortemente intervencionista que promove a industrialização forçada, o assalariado urbano torna-se o centro das políticas econômicas e sociais. (MERRIEN, 2007, p. 54)

Pereira (2002) apóia-se nas contribuições de Abrahamson para classificar o sistema de proteção social brasileiro como latino, onde prevaleceram estratégias de sobrevivência da própria população para o provimento da subsistência. Para ela, a forma de inserção dependente do país na economia internacional ajuda a explicar esse fato. Soma-se a isso o caldo político e cultural que aqui se formou desde o início da colonização, com a constante exclusão das camadas populares das esferas decisórias e com extrema concentração de poder político e econômico ao longo de toda a história brasileira.

Esses fatos contribuíram para o que a autora chama de uma “situação social perversamente particular” (p. 263).

O autoritarismo presente na cultura política nacional fez com que até mesmo os períodos de expansão econômica fossem marcados pela ausência de uma vocação democrática e da percepção da política social como esfera de extensão da cidadania. Além disso, é emblemático observar que os períodos de maior generalização das políticas sociais se deram sob ditaduras e não foram acompanhados de uma real atenção às necessidades sociais e sim da utilização das políticas sociais como instrumento de “legitimação do regime de exceção e de encobrimento das restrições dos direitos civis e políticos” (PEREIRA, 2002, 263). Em suma, pode-se afirmar que a população pobre nunca fez parte do projeto de modernização do país, o que tendeu a excluí-la não só dos processos produtivos e de consumo, como também do planejamento de ações e políticas que voltassem ao atendimento de suas demandas, o que tendeu a deixar a população responsável pelo próprio provimento de subsistência, o que sem dúvida é marcado pela total precariedade e ausência de recursos, direitos, bens e serviços. Essa marca histórica deixa claro que a construção de um Estado de Bem-Estar no Brasil seria um desafio muito maior do que no caso europeu e explica sua inexistência.

É necessário ressaltar que a longa tradição ditatorial no país gerou um crescente anseio das camadas populares e médias pela democratização do país. O que tendeu a gerar, a partir de fins da década de 70 e início da década de 80 um intenso movimento de caráter democrático. Pereira (2002) coloca que, mesmo que tardiamente, em 1988 com a promulgação da Constituição da República, emerge no Brasil uma concepção universalista dos direitos sociais (na contra-tendência das políticas neoliberais em curso no plano internacional – ver Capítulo I).[...] a Constituição incorporou e legalizou todos os direitos constantes da Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU), restaurando o Estado de Direito contra o Estado de exceção, e criando mecanismos não convencionais de participação social e política. [...] demonstrando que a concepção de Estado, nação, direito, lei, liberdade e igualdade, que passou a vigorar no país,

diferia substancialmente da concepção liberal-burguesa, de feição funcionalista [...] (PEREIRA, 2002, p. 266).

Essa investida democrática de segmentos da população brasileira introduziu conceitos novos na cultura política brasileira que passaram a ser o desafio na implementação da agenda política dos setores de esquerda. A participação popular como dever de cidadania, o controle público ou democrático, a descentralização político-administrativa e distribuição do poder são algumas das novidades introduzidas pelas lutas democráticas na pauta política brasileira.

Boschetti (2007, p. 75) afirma que a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, “podemos expressamente falar em Estado Social Democrático de Direito” no Brasil, ainda que o marco legal não garanta a materialização desses direitos no cotidiano da população:

De um lado, caracteriza-se por ser um Estado submetido ao império da Lei, da legalidade, não podendo se constituir como Estado arbitrário e autoritário; de outro, um Estado intervencionista e ativo na implementação de medidas sociais destinadas à satisfação de condições mínimas de bem-estar, na institucionalização de sistemas de emprego e rendimento, na regulação da economia de mercado e na garantia do orçamento público para as políticas públicas.

A autora, porém, ressalta que embora o Estado Democrático brasileiro tenha características de um Estado social, não assegura plenamente a cidadania e nem a universalidade no acesso à proteção social. Importa dizer que o contexto de construção de um Estado social no Brasil comporta elementos específicos que diferenciam a proteção social aqui existente das experiências dos países estudados por Esping-Andersen que caracterizam três grandes matrizes de Welfare State.

Todavia, há no processo de lutas inerente à formação do capitalismo periférico, exemplificado no caso brasileiro, a construção de um estado interventor e promotor de desenvolvimento que comporta a institucionalização de direitos sociais e a implementação de sistemas de proteção social específicos. No Brasil, o sistema de Seguridade Social, no marco de um processo histórico permeado pelas lutas pela

democratização, significou a reorganização de políticas sociais já existentes e a ampliação e introdução dos direitos e princípios básicos presentes em diferentes perspectivas de Estado de Bem-Estar. A exemplo da noção de seguridade social bawerigiana expresso na universalização da política de saúde e de seguro social bismarckiano que orienta a previdência social, ambos firmados na Carta Magna. Assim, de um lado esse processo esboça o avanço da sociedade brasileira em direção à materialização de direitos a segmentos que historicamente estiveram marginalizados na cena política e econômica do país e, de outro, denuncia que desses direitos continuam negados, tendo em vista que sua materialização conforme o legislado permanece inoperante (BOSCHETTI, 2007).

Setores da direita, aliados ao emergente projeto neoliberal buscaram combater esses novos paradigmas, buscando um esvaziamento das políticas sociais que visam garantir os direitos sociais. Retomaremos essa questão mais adiante. Antes, se faz necessário debater um pouco mais o que vem a ser a política social de cunho liberal e, melhor ainda, a sua principal derivada, ou seja, a concepção neoliberal de política social, a qual assume certa hegemonia nos dias atuais.

#### **2.4. A Concepção Hegemônica de Política Social: Neo-liberal**

Como procuramos evidenciar no capítulo anterior, alguns fatores de ordem estrutural na dinâmica do sistema capitalista têm trazido um contexto bastante desfavorável à permanência das bases de sustentação dos Estados de Bem-Estar e dos fundamentos da política social pautada nos princípios de universalidade, da redistribuição de renda e da ampliação e concretização dos direitos sociais. Os autores estudados até aqui vêm fazendo referência não só aos processos estruturais que são fundamentais para o entendimento da atual conjuntura, como também observam as características que assume a concepção de política social que se apresenta como hegemônica e os argumentos erguidos em sua defesa. Demonstram ainda, incoerências e inconsistências tanto no arcabouço teórico-político-ideológico neoliberal, como o

insucesso das inúmeras experiências de políticas sociais adjacentes aos ajustes estruturais em curso nos diversos Estados sociais, sob sua inspiração.

É preciso assinalar que, embora haja diferenças entre a perspectiva liberal de política social e a sua derivada neoliberal, o conteúdo fundamental de priorização do mercado como motor da satisfação mútua permanece intocavelmente inalterado. Behring (2000), baseando-se nas análises do historiador inglês Perry Anderson, afirma que se trata de uma “reinvenção do liberalismo”, onde o objetivo principal era expressar uma reação teórica e ideológica ao keynesianismo e ao Welfare State. Netto (1996) dirá que a ordem expressa nessa reação é: “um Estado máximo para o capital e mínimo para o social”, análise com a qual este estudo quer ter total concordância. Anteriormente foi colocado, segundo Behring e Boschetti (2006), que para o liberalismo clássico há uma total negação da política social associada a uma filantropia moralizadora e à repressão dos pobres e mendigos. Inicialmente cabe apontar uma diferença, ou seja, os precursores do neoliberalismo concebem algum tipo de política social, seja via mercado como tendência geral à mercantilização das relações sociais, seja como provisão de mínimos sociais aos mais necessitados por parte do Estado, para que não haja interferências no mercado. Pois, como afirma Gohn (2002, p. 325), “o mercado não funciona sem estabilidade política”.

Muitos estudos sobre os Estados sociais têm mostrado que as transformações estruturais ocorridas recentemente no mundo apontam para a fragilização da soberania dos Estados. Restrições impostas pelos ajustes de cunho neoliberal como a abertura e desregulamentação econômicas, a retração de recursos destinados a áreas sociais e gradativa redução da intervenção dos Estados-nação na economia e no social põem em cheque o pleno-emprego e a justiça social. Esses argumentos são colocados em nome da eficácia econômica, como vimos mostrando desde o primeiro capítulo. Há uma dissimulação ideológica, conduzida pelas classes dominantes e por seus organismos, para fragilizar os Estados que passam pela cultura de uma crise fiscal do Estado social, e que de forma oportunista atribuem esta crise às reivindicações organizadas dos sindicatos e partidos políticos de esquerda na exigência pelo

reconhecimento de seus direitos. Assim, o caráter dissimulador e oportunista da burguesia na reafirmação de sua hegemonia após a virada para a década de 70 do século XX é resumido por Behring (2000, 28):

[as] teses neoliberais [...] atribuem a crise ao poder excessivo dos sindicatos, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais do Estado, o que estimula a destruição dos níveis de lucro das empresas e a inflação: ou seja, a crise é um resultado do keynesianismo e do welfare state.

A autora prossegue sua análise indicando a fórmula básica neoliberal para responder à crise fiscal:

1) um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; 2) um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; 3) a busca da estabilidade monetária como meta suprema; 4) uma forte disciplina orçamentária, diga-se contenção dos gastos sociais e restauração da taxa natural de desemprego. 5) uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e 6) o desmonte dos direitos sociais, implicando a quebra da vinculação entre a política social e esses direitos [...]

Nesse movimento, a reação dos trabalhadores na defesa de seus direitos já não dispunha do mesmo poder de barganha, pois grande parte da classe trabalhadora parou o processo de organização e luta por sua emancipação política e econômica devido à melhora em seu padrão de vida, acreditando na idéia de harmonia entre classes e no crescimento da capacidade de consumo das classes após as guerras mundiais. Talvez seja esse um dos mais duros golpes da social democracia para as lutas trabalhistas revolucionárias. A perda da crença e obstinação por políticas questionadoras e transformadoras, fato intensificado pelo colapso das experiências socialistas e a coexistência de estruturas do Estado-providência com políticas neoliberais, faz com que não seja objetivamente perceptível o ataque massivo aos direitos sociais conquistados a partir do pacto keynesiano. Assim, paira como que um clima de harmonia entre classes e entre governantes e cidadãos, exatamente em um momento no qual as classes trabalhadoras vivem uma intensificação brutal da exploração.

Merrien (2002) assinala que a ordem da política neoliberal atualmente é “Desregulamentação e enfraquecimento das proteções” e que por mais promessas que

essa ordem traga o seu sucesso é muito improvável, tal qual se vê no atual aumento das desigualdades e da pobreza em países que seguem o chamado ajuste. Apoiado nas considerações de Paul Pierson (1996) diz que há a necessidade de se distinguir dois períodos: o de desenvolvimento (até 70) e o de retrocesso (pós 70), o que exige uma virada também no modo de análise. É preciso perceber a crise do Estado social, o declínio do papel dos sindicatos e dos partidos políticos, as estratégias capitalistas para legitimação de políticas sociais perversas, mas distorcidas entre essência e aparência e a permanência de algumas estruturas do Estado-providência que ofuscam o sentimento de perda de direitos e de remercadorização dos direitos e das políticas sociais. A fragmentação dos atores sociais e a dramatização da crise facilitam reformas orientadas para o mercado, para a desregulamentação de direitos sociais, e para a substituição da universalidade pela noção de responsabilidade individual, onde ganha proporção o controle das necessidades dos indivíduos.

Na mesma linha da interpretação de Merrien e a respeito do que configura a noção de política social neoliberal, somam-se as contribuições de Pereira (2002). A autora consegue perceber as principais características desta concepção bem como as três vertentes principais que subsidiam sua difusão nos dias de hoje, sempre percebendo que há entre elas um amálgama fundamental de cunho liberal que mais permite que elas coexistam do que se excluam.

A primeira vertente, segundo a autora, prima pela garantia e supremacia dos direitos individuais e pela cidadania civil, em detrimento da perspectiva de igualdade e justiça social. Prega a liberdade, a autonomia e a emancipação do indivíduo em relação à tutela estatal, por considerar esta excessiva, paternalista e burocrática e balizadora dos desejos individuais. Tem-se a negação da intervenção do Estado nas esferas privadas, sendo que esta intervenção é considerada necessária apenas no provimento dos mínimos sociais, ou seja, o combate à pobreza extrema é alvo da ação estatal como condição para possibilitar que os indivíduos promovam o seu empoderamento. Contudo, a ação estatal deve atender a rigorosos critérios de elegibilidade, focalizando entre os pobres os mais pobres. Para ela, há uma tal hostilidade em conceber a política

social como direito do cidadão e dever do Estado que o máximo de proteção social que se estipula está justamente condicionado a um mínimo bem-estar, até para não permitir a acomodação dos indivíduos.

A segunda vertente atesta que os excessivos poderes do Estado devem ser passados à tutela da sociedade, que deve passar por uma reconstituição e um revigoramento. Pereira (2002) diz que esta vertente tem atraído muitos militantes e intelectuais de esquerda, por criticar as insuficiências do Welfare State nas regulações econômicas e sociais. Essa vertente vê o Estado Social como algo que se sobrepôs à autonomia dos cidadãos, atestando uma crise de legitimidade, eficiência e financeira. Com isso, defende que a sociedade deva ser o agente dinamizador, solucionador e administrador das ingerências do Estado. Em suma, referindo-se a Pierre Rosanvallon como um dos principais teóricos desta concepção, a autora coloca que “o bem-estar só pode ser alcançado mediante a realização de três condições: redução da intervenção do Estado; restauração da ajuda mútua como função da sociedade; e aumento da visibilidade social” (p. 259).

A terceira e última vertente caracterizada pela autora advoga que as instituições voluntárias devam ser revitalizadas, com importante papel na provisão social tendo como parceiros o mercado e o Estado. Num contexto misto de responsabilidades entre estas esferas, atesta que a família, o mercado, o voluntariado e o Estado têm igualdade de condições de enfrentar os problemas sociais, cabendo então, a pluralidade das formas de atenção ao social. Vê nas instituições voluntárias muitas vantagens, como a sensibilidade no atendimento às demandas sociais e a autonomia em relação à monopolização, burocratização e profissionalização por parte do Estado.

Portanto, a autora conclui que nesse processo de reordenação da relação Estado/sociedade de cunho neoliberal, houve uma minimização do protagonismo do Estado, dando-se prioridade à atuação da sociedade com a abertura para a introdução do mercado na provisão social. Ou seja, trata-se de uma remercantilização dos direitos

sociais, em que pese um intenso combate aos direitos de cidadania social, onde prevalece a noção de direitos individuais em detrimento dos sociais.

Maria da Glória Gohn (2002) assinala que esta concepção de Política Social está submetida à dinâmica macroeconômica em curso, onde os limites da administração pública são colocados por critérios e acordos internacionais vinculados ao pagamento de dívidas e aos ajustes impostos por organismos multilaterais. As restrições e condicionamentos das verbas apontam para a necessidade de focalização e de responsabilização da sociedade, via privatização de parte das políticas sociais. Além disso, diz que há uma ênfase nos resultados, sendo desconsiderados os processos e os atores, o que faz com que as políticas sociais sejam financiadas a partir de indicadores de resultado, ou seja, os agentes privados de provisão social tendem a se tornar empreendedores, distanciando-se ainda mais da priorização do atendimento às reais necessidades sociais. Essa afirmativa mostra o caráter estratégico das transferências diretas de renda mínima, recorrentemente defendida pelo Banco Mundial em seus relatórios como a maneira mais eficaz de exercer apolítica social. A autora ressalta que esta remercantilização das políticas sociais afasta o Estado da operacionalização e, gradativamente, do controle destas, o que coloca em cheque a universalidade e encaminha o processo de focalização do atendimento aos mais atingidos pela lógica excludente.

Nesse cenário ganham força as chamadas parcerias como mais uma forma de se buscar legitimação para as readaptações do sistema. Segundo Gohn (2002) muito mais do que promover algo novo, essas práticas buscam aparentar tal situação, na busca por legitimidade deste tipo de ajuste das políticas sociais. Há um chamado por parte dos organismos multilaterais à participação da sociedade civil com o intuito de criar uma perspectiva uníssona com relação à provisão social, onde são desconsideradas as esferas de conflito e luta por ampliação e consolidação dos direitos sociais e passam a ser únicas as intervenções pontuais e focalizadas. Torna-se necessário o alívio à pobreza extrema e não o combate à pobreza de forma universal nem tampouco sua erradicação, e tudo isso sob responsabilidade de todos. Essa análise da autora condiz

com as formulações de Pereira e de Merrien e sintetiza bem a tendência das intervenções a partir da concepção de política social neoliberal.

Com relação a esta tendência geral da política social de cunho neoliberal, Merrien (2002) não vê na focalização uma forma de equalizar a sociedade. Para ele os grupos sociais fragmentados e os pobres têm capacidade de organização frágil e que se distinguem, enquanto usuários de políticas sociais gratuitas, de parcela dos trabalhadores que são subsidiários das mesmas, criando uma fragmentação entre a própria população subalternizada. Suas reivindicações deixam de ser encampadas por outros segmentos. Reduz-se a universalização e aumenta-se o controle social sobre os pobres.

Criticando sob outro enfoque o modelo de política social neoliberal Pedro Demo (2002, p. 17), especialmente as políticas destinadas à renda mínima, diz que estas, além de não atingirem de profundamente as demandas sociais das populações, são “compensatórias e profundamente imbecilizantes”, pois pautadas no provimento de mínimos não atendem às necessidades materiais de seus usuários e ainda cultivam o que chama de “pobreza política”, tornando-os meros espectadores das políticas e massas de manobras de seus gestores.

No Brasil, a situação segue esta mesma tendência, ou seja, desde fins da década de 1980 e início da década de 1990, inicia-se o processo de ajuste das políticas econômicas e sociais ao projeto neoliberal. As particularidades serão marcadas pelo próprio processo de formação do Estado, como coloca Pereira (2002). Segundo ela, o atípico sistema de proteção social que aqui se instaurou permitiu uma rápida adequação aos padrões neoliberais, embora o período de organização dos setores populares imediatamente anterior tenha retardado a adesão do país ao modelo. Para Silva (2002), os reclamos dos organismos multilaterais (BIRD, BID e FMI) trouxeram para a política social brasileira a descentralização, a privatização e, claro, a focalização. Além disso, a autora mostra que o ideário neoliberal tem considerável simpatia aos programas de transferência de renda, concebendo-o como mecanismo residual e

compensatório capaz de apresentar respostas ao desemprego e à pobreza, e alternativo aos programas sociais do sistema de proteção social. Assim, a autora demonstra, mais uma vez, que a manutenção da estabilidade econômica está em primeiro plano, enquanto a atenção social fica relegada ao segundo.

Segundo Pereira (2002) a tendência contra-reformista que predomina na condução das políticas sociais brasileiras é marcada por um Estado pluralista que transfere para o mercado e para o voluntariado grandes parcelas de seu recém regulamentado sistema de proteção social. Para a autora as marcas da política social em curso no país são a seletividade nos gastos e na cobertura, a focalização na pobreza extrema e o abandono do princípio de equidade, que consiste em atender melhor a quem mais precisa. Esse cenário permite que se reproduza a histórica desigualdade distribuição da riqueza no país, com o agravante do aprofundamento acelerado desta.

Na mesma linha, Yasbek (2002) traz que em consequência da valorização do voluntariado, da filantropia e do chamado Terceiro Setor no provimento social em função da retração dos esquemas públicos, há um deslocamento do entendimento da questão social como arena política, de debate, crítica e dissenso, para uma esfera de total despolitização. Assim, a desestruturação do sistema de proteção social brasileiro se encontra no bojo do conjunto das readequações por que passa todo o sistema capitalista, com traços característicos desse ajuste em países periféricos, onde predomina a destruição dos direitos trabalhistas e sociais e se

[...] expressa o aprofundamento da cisão entre o econômico e o social, instala desregulações públicas, reitera desigualdades, busca eliminar referências universais, confronta práticas igualitárias e constrói uma forma despolitizada de abordagem da questão social fora do mundo público e dos fóruns democráticos de representação e negociação [...]" (YASBEK, 2002, p. 412)

Segundo a autora, tudo isso tem evidenciado a insuficiência deste tipo de política social no real reconhecimento dos direitos sociais. Assim, a incipiente proteção social brasileira vem sendo tomada por uma gestão privada dos recursos públicos, o que permite não só uma hierarquização do atendimento, mas a reafirmação de práticas moralistas. Como Potyara A. Pereira Pereira, percebe um sistema misto que contraria

os princípios constitucionais de primazia do Estado na garantia de direitos sociais básicos para todos os cidadãos, incorporando diferentes agentes sociais, entre os quais o voluntariado. Em resumo, a autora acredita que a política social no contexto contemporâneo é caracterizada por uma concepção focalista e seletiva, que tem na descentralização e na privatização de serviços antes estatais suas principais diretrizes.

Em suma, o que necessariamente mostram as importantes contribuições dos autores supra-referidos é que não só há em curso uma tendência hegemônica de política social, como também aspectos econômicos, sociais e teórico-ideológicos que conduzem conscientemente o processo rumo à sua total legitimação. A ausência da histórica politização da questão social apresenta um cenário que impede a ampliação e a efetivação da concepção de política social presente nos Estados Sociais. Nesse movimento de legitimação do quadro hegemônico, assumem relevância estratégica os organismos multilaterais, como se buscou demonstrar. Ademais, como sinalizam os autores e as autoras, esse processo tem tornado mais agudas as clássicas objetivações e subjetivações da questão social e ainda tem colocado novas. Todas elas vêm recebendo atendimentos e tratamentos bastante homogêneos que muito pouco tem possibilitado seu enfrentamento, ou seja, o atendimento de demandas imediatas e emergentes das classes subordinadas. Sem se falar na tendência na despolitização de uma questão eminentemente política, o que fragiliza os atores sociais demandantes da construção de uma nova sociedade que de fato venha a superar a questão social.

De todo modo, essa concepção que se torna hegemônica nos países periféricos como o Brasil e os demais latino-americanos, embora com algumas especificidades locais e regionais, segue um modelo que tem grande parte de sua concepção elaborada nos marcos da teoria neoliberal, a qual tem nos organismos multilaterais, dentre os quais o Banco Mundial, seu principal pilar de produção e difusão. E é o que se buscará evidenciar no capítulo seguinte. Antes disso, em tom de conclusão deste capítulo, é preciso pincelar de forma clara e objetiva as principais características da concepção de política social presente na teoria social crítica.

## **2.5. Notas Sobre uma Concepção Crítica de Política Social**

A concepção crítica de política social está funda-se na tradição marxista orientada por um horizonte crítico, dialético, histórico e materialista (BEHRING, 2000). Assim, nesse campo, Merrien (2002), aponta que para a construção de uma concepção de política social crítica se faz necessário ressaltar que o sucesso de Estados Sociais reside na fundamentação que tiveram dentro de um contexto econômico, político, histórico e cultural. Para esse debate crítico da economia política os chamados Estados de Bem-Estar colocam-se num contexto sócio-histórico ultrapassado, embora tenha trazido uma riqueza incontestável de experiências que fortalecem as análises sobre o tema das políticas sociais.

Entretanto, vale chamar a atenção para o fato de que uma concepção de política social que prioriza radicalmente o social, a distribuição equânime da riqueza socialmente produzida, a universalidade do acesso, e a total efetivação dos direitos sociais de cidadania, é estruturalmente contraditória com o sistema capitalista, só podendo ser vislumbrada nos marcos de uma sociedade alternativa às amarras da sociedade burguesa, seja ela central ou periférica. Para essa perspectiva, a contribuição de Pedro Demo (2002) tem grande valia, pois afirma que ainda que o Welfare State tenha mostrado que em alguma medida, e raramente, foi possível civilizar o mercado, não conseguiu ultrapassar seus limites a ponto de subordiná-lo conforme esperavam muitos sociais democratas. Para ele é necessário que a política social tenha como prioridade efeitos redistributivos, emancipatórios e preventivos, ou seja, que promovam o acesso gradativo das massas à riqueza social paralelamente ao seu reconhecimento humano e político enquanto sujeitos individuais e coletivos, e em última instância prevenindo a coletividade de surpresas indesejadas naturais e/ou sociais.

Concordamos com este autor se pudermos avançar suas críticas e sugestões em uma direção deliberadamente política a favor da garantia dos interesses das maiorias. Uma contribuição fundamental da tradição marxista nesse sentido consiste em utilizar a negação do real presente para impulsionar conscientemente a luta política e ideológica para a construção do novo. É nessa perspectiva que têm valia as análises críticas das

experiências social-democratas passadas e, especialmente, das experiências neoliberais em curso. Do contrário, corremos o risco de cair na armadilha da resignação que tão útil é à hegemonia do capital.

Na concepção de Pereira (2002, p. 267), a construção de um Estado Democrático de Direito passa pela “fundação de uma nova cultura política”, com atenção indispensável à participação política, à distribuição do poder (político e econômico), ao controle público/democrático e à vinculação prioritária com atendimento às necessidades sociais. Faz-se necessária ainda a articulação da Democracia Representativa com a Democracia Participativa. A isso, soma-se a concepção de Gohn (2002, p. 318):

A Questão Social precisa ser desmistificada. Certamente é um avanço que ela seja objeto de políticas sociais, e não caso de polícia como nas primeiras décadas do século passado. Mas essas políticas devem ser qualificadas como prioridades nacionais e não se subordinarem às prioridades nacionais dadas por pagamentos de dívidas e implantação de infra-estruturas sofisticadas sobre o argumento que devemos integrar e acompanhar a modernidade. Já estamos mais que integrados, precisamos sair de integração subordinada/dependente [...]

Essa, segundo a perspectiva aqui adotada é uma condição fundamental para que a política social assuma um papel condizente com sua própria nomenclatura. Do contrário seria mais coerente denomina-la de outra maneira, expressando seus claros limites na sociedade de classes, ou seja, explicitando a condição de subordinação a que está colocada frente aos princípios liberais fundados no livre mercado.

Sob as amarras do sistema capitalista, as políticas sociais se configuram como uma arena contraditória, pois ao mesmo tempo em que materializa acesso e reconhecimento de demandas, direitos e serviços para a classe trabalhadora, também a coloca numa condição de legitimadora da exploração-dominação. Evidentemente, como expressão de uma contradição fundamental, torna-se um campo de construção de hegemonia na sociedade de classes.

Merrien (2002) percebe que há perigos nesse percurso, observando coerentemente a dinâmica do processo de transformações por que passa a sociedade contemporânea,

pano de fundo de todo esse debate. Para ele a política social tende a ser aplicada ou vista, mesmo em algumas abordagens marxistas, como subsidiária de análises econômicas, levando seus resultados a serem influenciados pelos modelos econômicos. A dimensão de totalidade a que remete o chamado do autor é providencial para a discussão que segue, uma vez que se tem também como fundamental o debate entre o predomínio do político sobre o econômico, o inverso e a conjugação entre ambos como fatores que complementam distintas concepções de política social dentro do campo crítico. Seguindo a linha da concepção crítico-dialética, Pastorini (2007) argumenta que há divergências internas entre aqueles que atribuem maior importância ao caráter político da política social, ou seja, a linha Politicista, e aqueles que concordam que há um maior peso no caráter econômico, a linha Economicista. A autora ressalta que ambos são críticos à perspectiva neoliberal.

Nesse debate são explicativas as palavras de Behring (2000, p. 31) referindo-se à análise de Coimbra:

Ele chama atenção para o simplismo das análises bipolares, onde a política social é resultado da interação dentre dois atores de perfil homogêneo: o Estado e as classes trabalhadoras. Essas abordagens desdobram-se em duas hipóteses: 1) a hipótese do engodo, embebida de economicidade, pela qual a política social é apenas um requisito da acumulação, sendo útil também para uma cooptação política dos trabalhadores, a compra de sua docilidade; e 2) a hipótese da conquista, embebida de politicismo, onde a política social é um troféu dos trabalhadores, resultado de sua pressão sobre o Estado capitalista.

Pastorini (2007) demarca que a linha Politicista pensa a Política Social como produto da vontade dos sujeitos, opondo legitimação e conquista, não podendo ter as duas faces ao mesmo tempo. Dentre os autores nessa vertente cita Aldaíza Spozatti, que é autora de importantes contribuições acerca do tema.

Também pode ser referido nesta linha interpretativa o respeitado autor Pedro Demo (2002, p. 19), que afirma que é necessário dar uma centralidade no cunho político, para que a emancipação das classes subalternas tenha “como um dos baluartes saber pensar e intervir”. Para ele o ‘não ser’ é o cerne do ‘não ter’, e acrescenta que o sistema não teme o pobre com fome, mas sim o que sabe pensar.

De outro lado estão aqueles simpáticos a linha economicista, dentre os quais Pastorini (2007) destaca outro respeitado autor, O'Connor. Segundo Behring (2000), este autor agrega a política social a estratégias anticrise. Assim, como dito, esta vertente tende a entender a Política Social como instrumento do Estado para acumulação e legitimação apenas, ou seja, como mero recurso de valorização do capital, sem contradições e disputas possíveis em seu contexto.

Concordamos no presente estudo com uma terceira linha, junto com aqueles que concebem a política social como um espaço contraditório de influências e interesses políticos e econômicos, os quais se situam no campo da Economia Política, e que preferimos chamar, por influência do referencial adotado, de concepção crítico-dialética.

Na concepção crítico-dialética, como colocado logo no início deste capítulo, em referência a Behring e Boschetti (2006), há que se levar em conta como fatores estruturantes a perspectiva da luta de classes, a conformação sócio-econômico-político-cultural de cada Estado-nação, e os processos construídos e reconstruídos pelos sujeitos históricos. Tudo isso com o intuito de perceber que as políticas sociais são, como fenômenos, a síntese de múltiplas determinações, ou seja,

Busca-se uma leitura abrangente e totalizadora, no sentido de reconstruir no pensamento os processos que delineiam [...] um padrão de proteção social, uma formação social. Nesse sentido, há que se superar algumas dicotomias recorrentes nas abordagens da política social, a exemplo de economia/política; objetividade/subjetividade; produção/reprodução; Estado/sociedade civil. (BEHRING, 2000, p. 31)

Assim, na perspectiva crítico-dialética, a política Social é pensada como uma mediação entre Estado e Sociedade Civil. Mediação esta que tem funções econômicas, políticas, sociais e culturais tendo em vista a totalidade. Vê-se, nos marcos do sistema capitalista, a política social como instrumento do Estado que expressa luta de classes, ou seja, a contradição entre capital e trabalho. Segundo ela, as funcionalidades políticas seriam a legitimação da ordem, a tendência a harmonizar conflitos (como se pretende fazer no

caso da concepção neoliberal), e estabelecer consensos. Já as funcionalidades econômicas têm o intuito de baratear o valor da força de trabalho e de subordinar o trabalho ao capital. Em contrapartida, a política social é também complementação do salário dos trabalhadores e extensão de direitos sociais. E pode ainda avançar em direção à politização desta classe no reconhecimento de seu papel político revolucionário.

Portanto, há no conteúdo da política social uma relação contraditória e dialética, onde o pendulo da correlação de forças irá permitir a materialização e efetivação de direitos sociais ou, ao contrário irá determinar a retração, a negação e até supressão dos mesmos.

Percebe-se que a economia política se movimenta historicamente a partir de condições objetivas e subjetivas e, portanto, o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade. [...] A luta no terreno do Estado [...] requer clareza sobre as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais, o que pressupõe qualificação teórica, ético-política e técnica. [...] a política social [...] configura-se no contexto da estagnação como um terreno importante da luta de classes. (BEHRING, 2000, p. 35)

Para concluir, é necessário reiterar que este é um debate complexo e que ainda precisa de maior aporte. Especialmente na medida em que mudanças aceleradas vêm acontecendo no processo de implementação das medidas neoliberais. Cabe ressaltar que a afirmação perspectivas universalistas, de gratuidade, de equidade e, principalmente, de prioridade pelas necessidades humanas e sociais da população em detrimento da fetichização movida pela lógica do mercado. Todos esses valores necessariamente coadunam com a superação da sociedade capitalista e com a construção de uma sociedade de princípios humanistas e socialistas, que perpassam a concepção deste estudo.

Assim, no próximo capítulo caberá a este estudo analisar criticamente a negação desses princípios a partir da concepção de política social presente nos do Banco Mundial, para perceber a que medida a concepção difundida por esse organismo e

adotada pela maioria dos países está organicamente vinculada aos interesses da elite financeira mentora da ideologia neoliberal. Buscaremos mostrar de forma fundamentada e através de dados empíricos extraídos dos documentos oficiais do próprio Banco as reais intenções, as contradições e as insuficiências dessa concepção e desse modelo no atendimento às demandas reais das maiorias das populações que vivem a cena contemporânea.

## **CAPÍTULO 3 - UMA CRÍTICA DA CONCEPÇÃO DE POLÍTICA SOCIAL DO BANCO MUNDIAL NA CENA CONTEMPORÂNEA**

### **3.1. Introdução**

O processo de análise da concepção de política social do Banco Mundial que aqui se propõe perpassa uma abordagem qualitativa de tipo documental, onde os documentos foram selecionados mediante a capacidade de responder à pergunta proposta previamente no projeto de pesquisa. A saber, o que se busca responder aqui é a concepção atual de política social do Banco Mundial para o Brasil, após o que Salama (2005, p.12), dentre outros, optou por denominar “nova versão do Consenso de Washington”, que data de 1995, quando dez outras prescrições foram somadas às consensuadas na primeira reunião de Washington, em 1989.

Nesse sentido, os documentos consultados datam do ano de 2000 até o ano de 2003, uma vez que esse período é de grande importância para a consolidação e experimentação das políticas sociais baseadas na concepção do Banco, principalmente no caso do recorte voltado para a América Latina (SOARES, 2000). Merrien (2007, p. 62), a partir de uma análise da noção de consenso pós-Washington cunhada pelo economista e ex-chefe do Banco Mundial Stiglitz, ressalta que fatores como a percepção de que o mercado unicamente não seria capaz de assegurar um equilíbrio econômico, os reais e crescentes impactos sociais dos ajustes estruturais, a fragilidade das instituições e o reconhecimento da necessidade de políticas sociais anti-pobreza levaram, desde os anos 2000, a um novo enfoque do ajuste por parte do Banco Mundial e do FMI.

A ilustração deste novo consenso encontra sua forma típica nos contextos estratégicos de luta contra a pobreza dos anos 2000 em substituição aos planos de ajustamento promovido pelas organizações internacionais nos anos 80. [...] O Banco Mundial cria um departamento de proteção social cuja filosofia se afasta [...] “do neoliberalismo anterior”.

Draibe (apud BEHRING, 2000) ressalta que esse período corresponde à segunda fase do neoliberalismo e que é mais propositiva no que tange a gestão pública e os programas sociais. E, segundo Soares (2006), nesse contexto, o Banco Mundial

cumpra seu papel estratégico de intelectual orgânico do grande capital, representando de maneira mais intensiva seus interesses através do discurso da redução da pobreza. Diante de uma crise de legitimidade do sistema, ele retoma os princípios liberais em favor da livre acumulação de capitais via aprofundamento das medidas neoliberais.

A delimitação do universo de documentos para a análise qualitativa seguiu, além do recorte temporal, um segundo critério, qual seja: relatórios disponibilizados na página eletrônica oficial do Banco para o Brasil relacionados à temática *pobreza e sociedade*. A delimitação desse universo, além de ser representativa por estar na própria página do Banco, é fruto do aprofundamento bibliográfico e investigativo acerca da concepção neoliberal de política social. A matriz neoliberal e a “nova versão” do Consenso de Washington (SALAMA, 2005) mostram que a inclusão da “atenção” à área social por parte das formulações dos organismos internacionais está diretamente voltada para a redução da pobreza absoluta. Raichelis (2007) argumenta que as intervenções na área social recomendadas por Washington (em sua “nova versão”), via organismos multilaterais, concentram-se no atendimento da pobreza extrema, especificamente aquelas situadas abaixo da chamada linha da pobreza, o que se confirmou na análise dos documentos consultados como se verá mais adiante.

Desse modo, o universo de documentos consultados para a análise proposta neste estudo contou com quatro relatórios dispostos na categoria pobreza e sociedade, são eles (1) Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará – 2003; (2) Combate à Pobreza Rural no Brasil: Uma Estratégia Integrada - volume I – 2001a; (3) O Combate à Pobreza no Brasil - Relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana - Volume I – 2001b; e (4) Vozes dos Pobres - Brasil - Relatório Nacional - 2000.

Os referidos documentos foram sistematizados em uma tabela dividida em quatro eixos de análise, os quais compõem a estrutura do presente capítulo. A divisão dos quatro eixos contempla o referencial teórico adotado no estudo na medida em que sua estruturação parte da crítica à concepção de política social proposta pelo Banco

Mundial. Desta forma, buscou-se observar a processualidade da construção de uma concepção por parte do Banco e dos segmentos da classe dominante que organicamente a ele estão integrados em contínua interação. Em primeiro lugar, foi constatado um reconhecimento por parte do ideário neoliberal da existência de pobreza como consequência do próprio ajuste por ele proposto e de sua “persistência” mesmo em períodos de crescimento e desenvolvimento econômico. Isto delimita o primeiro eixo de análise. Em segundo lugar, em decorrência do primeiro eixo, observou-se que houve e há uma tentativa por parte desse organismo de conhecer a pobreza e os pobres, as causas de sua existência e o perfil daqueles e daquelas que vivem na pobreza ou ‘abaixo’ dela. Obviamente não se buscou aqui o debate em torno da conceituação da pobreza ou de linha de pobreza extrema, que é certamente um rico e caloroso debate, mas que não é o objetivo desta análise. Aqui, o que se verá é uma relação de causa e consequência presente na concepção neoliberal para a explicação da existência da pobreza e da desigualdade, o que justificará, então, a perspectiva de política social adotada por este ideário, como resposta ao cenário que primeiro reconhece e, depois, tenta descrever e compreender em conformidade com seu marco teórico-ideológico evidentemente. Afirmamos que esta relação causal é permeada por fatores sócio-políticos que tem no seu fundamento a questão social contemporânea.

Em consonância com referencial utilizado e com o objeto de pesquisa anteriormente delimitado, tem-se um terceiro eixo (central) de análise, qual seja, a concepção de política social preconizada pelo Banco Mundial. Neste eixo, buscaram-se explicitar, a partir da processualidade da construção de uma concepção neoliberal, quais serão então seus principais aspectos, as proposições, e mesmo a formatação argumentada desta concepção. Revela-se, nesse sentido, a priorização do econômico em relação ao social (entendidos como partes separadas e autônomas); a focalização das políticas nos extremamente pobres como única forma de intervenção por parte do Estado e a idéia de mitigar (e não erradicar) a pobreza; o papel das transferências mínimas de renda; a participação e responsabilização dos indivíduos na superação da condição de pobre; e, o por fim, o processo de remercantilização dos direitos e das políticas sociais. Este, por ter um papel central na condução do ajuste e, por consequência, da adoção

da noção de política social neoliberal por parte dos governos dos países periféricos, como no caso do Brasil, será abordado como um quarto eixo, dando ênfase ao conteúdo ideológico que vem conduzindo um amplo processo de reformas institucionais, descentralização, desregulamentação de direitos e privatizações (DRAIBE apud BEHRING, 2000).

É importante demarcar que a divisão proposta nos eixos de análise tem objetivos pedagógicos tanto para permitir um processo de análise apurado, como para facilitar o entendimento do leitor em relação ao que vem a ser a concepção de política social assumida e difundida pelo Banco Mundial. Contudo, o entendimento aqui é que a análise parte da totalidade de um único processo que reúne aspectos históricos, econômicos, políticos e sociais em uma relação orgânica. Nesse sentido, demarca-se um outro aspecto importante, ou seja, que de modo algum esta concepção de política social está dissociada de um projeto de sociedade e de uma concepção de mundo próprio e consciente. É, antes, parte constitutiva de um projeto societário defendido pela classe dominante dos países centrais do capitalismo, ou seja, pautado na exploração do trabalho, o que, como será possível compreender mais à frente, ao invés de solucionar as contradições inerentes ao próprio sistema capitalista, tenderá em última instância ao acirramento de suas contradições, evidenciando cada vez mais e de maneira mais aguda a luta de classes.

Por fim, é importante destacar que, dos documentos analisados no presente estudo apenas um não assume em seu conteúdo expressar necessariamente as opiniões e os pontos de vista do Banco Mundial, alegando que a responsabilidade por seus desdobramentos não pode ser atribuída a esta instituição. Apesar disso, como os demais, o referido documento encontra-se disponível em sua página oficial e reconhece que “Este estudo [...] busca contribuir para [um] objetivo mais amplo e propiciar inputs relevantes para os projetos do Banco Mundial em curso no [Brasil].” (BANCO MUNDIAL; 2000, p. 8).

### **3.2. Reconhecimento da existência, “persistência” e crescimento da pobreza e da desigualdade.**

O fato de haver pobreza e outras mazelas sociais não é novidade no mundo moderno. Diferentes abordagens, vinculadas a diferentes perspectivas teórico-ideológicas-metodológicas, atribuem a diferentes fatores a existência dessas situações, bem como o trato a ser dado como resposta à sua existência. Não sendo objeto deste estudo o aprofundamento em torno do rico debate que circunda a pobreza e suas derivações conceituais e empíricas, como temos dito, cabe ressaltar que a caracterização desta sofre um impacto substancial com a virada recessiva que atingiu a sociedade capitalista contemporânea desde as décadas de 1960 e 1970.

Por ocasião da própria luta de classes, a reestruturação do sistema capitalista pós-crise se deu em uma direção determinada pelas concepções societárias da classe dominante, ou seja, como um conjunto de partes integradas que compuseram e compõem a reestruturação da produção, passando pela direção macroeconômica marcada pela hegemonia financeira do capital e culminando na remontagem do Estado e no surgimento de novas abordagens ideológicas, que derivam da perspectiva neoliberal. Sendo este também um longo debate, cumpre dizer que a perspectiva neoliberal que ganha força desde fins da década de 1960 e durante a década de 1970, e posteriormente através do Consenso de Washington, difunde uma interpretação da realidade agora vivida após a virada recessiva, e apontando um conjunto de ações que devem ser (e vem sendo) adotadas pelos países. Esse fato é emblemático especialmente no caso dos países latino-americanos. (SOARES, 2000)

A dificuldade vivida pelas populações desses países num contexto de recessão foi de tal forma gritante que se faz necessário explicitar o desenrolar dos acontecimentos. Como em todo contexto de crise, as agitações das classes e de seus segmentos colocaram em evidência as contradições, levando as classes dominantes a demandar um conjunto de estudos que vão desde o reconhecimento da situação crítica até a elaboração de uma programática de respostas a serem apresentadas como solução.

O ajuste proposto pelo Consenso de Washington, então, apresentou-se como a possibilidade de solução para a situação crítica vivida pelos países e suas populações. Vale dizer que esta é a estratégia que representa as interpretações, caracterizações, concepções e interesses das classes dominantes dos países centrais e que foi prontamente assumida pelas classes dominantes e seus representantes nos governos dos Estados da periferia do sistema capitalista. Assim o receituário neoliberal foi posto em prática. Acontece que, como se poderia imaginar (se tomada uma percepção crítica dos ajustes que pode ser encontrada em uma vasta bibliografia que, diga-se, são referências para análise que aqui se apresenta), os ajustes estruturais, ao invés de solucionarem a turbulência da luta de classes vivida na conjuntura de crise, fizeram agravá-la, trazendo soluções (pode-se dizer temporárias) de âmbito econômico-financeiro para as potências centrais do sistema, e piorando substancialmente a situação social das populações do centro e da periferia do sistema capitalista.

É nesse contexto que se insere o reconhecimento por parte das classes dominantes dos países centrais. Primeiro da existência e da “persistência” da pobreza e da desigualdade, e logo em seguida, do crescimento destas, mesmo em uma conjuntura formatada nos moldes do receituário proposto a partir das formulações de cunho neoliberal. É, por assim dizer, a obrigação por parte das classes dominantes, de reconhecer o estrago que o próprio ajuste vem causando nas vidas de grandes quantitativos de pessoas, as quais não aceitariam tais condições de maneira submissa por muito tempo. A promessa do ajuste já se apresentara inadequada, donde derivaria, então, por parte dos ideólogos norte-americanos, um segundo bloco de proposições que agora trata não somente de aspectos econômicos, mas também dos sociais, ainda que dentro desta ótica neoliberal. Conforme traz Anderson (apud Behring, 2000, p. 29)

[...] o neoliberalismo é constituído por um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar o mundo à sua imagem, ou seja, destinado a disputar hegemonia.

Com isso, afirma-se que o reconhecimento desta conjuntura foi algo exigido e não naturalmente apresentado por parte dos formuladores da ideologia neoliberal, sob forte

pressão e com a ameaça de perder a hegemonia na direção do processo de reestruturação do sistema, que se encontrara em curso.

Assim, o Banco Mundial, como organismo multilateral de fomento dos interesses das classes dominantes e disseminador das concepções por estas formuladas, passou a reconhecer a existência, persistência e crescimento da pobreza e da desigualdade, responsável desta vez por apresentar uma interpretação dos processos sociais vividos nesta nova conjuntura. Segundo Behring (2000) o próprio Banco Mundial, em 1998, já reconhecia a existência de 1.214,2 milhões de pessoas vivendo com menos de um dólar por dia, pessoas essas situadas predominantemente na Ásia, África e América Latina. Nesse sentido, é emblemático observar a percepção neoliberal desse processo vivido no Brasil, que é apresentada em um dos relatórios analisados pelo presente estudo:

No Brasil, assim como em qualquer outro país latino-americano, reformas orientadas pelo mercado foram implementadas com o objetivo de promover o ajuste estrutural na economia. Estas reformas buscaram liberalizar as relações comerciais, desregular as economias e promover políticas de privatização. A crise do endividamento externo dos anos 70 abriu (sic) espaço, nos anos 90, para uma crise cambial. As estratégias de estabilização econômica perseguidas foram centradas na liberalização do controle das taxas de câmbio e no uso de taxas de câmbio fixas. A globalização dos mercados financeiros tem reduzido a capacidade dos Estados nacionais de regular fluxos de capitais financeiros tornando estas economias extremamente vulneráveis às flutuações dos capitais em escala global. [...] As reformas orientadas pelo mercado colocam, no curto prazo, altos custos para as populações urbanas e tendem a acentuar problemas sociais, dado que estas quase sempre implicam em reduzir cortes significativos nos gastos públicos, e na perda de empregos em diversos setores [...] Os ganhos sistêmicos de eficiência resultantes da exposição à competição internacional deverão surgir no longo prazo. (BANCO MUNDIAL; 2000, p. 16)

Embora a interpretação da crise vivenciada na década de 1970, e de seus desdobramentos político-econômicos, por parte da ideologia neoliberal seja divergente em relação à interpretação assumida neste estudo, ante o exposto, fica claro que as “reformas orientadas pelo mercado” trouxeram altos custos para as populações e que isto tende a ser acentuado devido aos cortes nos gastos sociais. Essa é, pois, uma primeira percepção que se apresenta na análise do presente trabalho, isto é, a própria ideologia dominante não pôde se furtar, dado o agravamento das condições de sobrevivência da população (contradição), de reconhecer os impactos do ajuste sobre as condições de vida das populações envolvidas. Disso resultará, segundo a análise aqui proposta, a consolidação de uma concepção de política social assumida para responder aos “reconhecidos” problemas, com clara orientação neoliberal.

Contudo, apesar de admitir a existência da pobreza e da desigualdade (entre outros “problemas sociais”), a afirmativa supracitada alega ser esta uma condição temporária, transitória e necessária ao andamento do ajuste e que será seguida de “ganhos sistêmicos” no longo prazo. Castel (2004) já alertara que o agravamento da ‘questão social’ que deriva dos anos 1970 apresentaria a necessidade de se interrogar sobre os processos sociais responsáveis pelo desequilíbrio atual, ainda que se economizem os detalhes políticos que permitem o seu entendimento.

Dessa interrogação seguem ainda algumas citações que mostram que a pobreza e a desigualdade estão presentes na conjuntura pós-reformas orientadas pelo mercado, sendo admitido inclusive que em parte continuarão mesmo em uma conjuntura de crescimento econômico e adequação total ao ajuste, vejamos:

A estabilização dos preços atingidos de 1994 a 1998 causou a redução imediata da pobreza, porém esta ocorreu sem uma redução das desigualdades, as quais aumentaram consideravelmente. A partir de 1997, os ganhos resultantes da estabilização foram reduzidos e a taxa de desemprego quase dobrou em relação aos níveis de 1990 [...] (BANCO MUNDIAL; 2000, p.17)

[...] as perdas da reestruturação industrial tendem a ser maiores do que os ganhos de bem-estar resultantes da eliminação dos níveis de inflação. (BANCO MUNDIAL; 2000, p. 16)

Sob outro referencial teórico, o professor César Benjamin (1997) permite um entendimento bem fundamentado em relação ao caso brasileiro que, como visto, teve por parte do Banco Mundial seu reconhecimento como fato, embora os fundamentos e as perspectivas de sua análise sejam de outra ordem.

O Real, como todos os outros planos antiinflacionários aplicados na América Latina nos últimos anos, produz evidentemente um efeito de renda imediato na sua implantação. Quando a sociedade sai de 50% de inflação ao mês para 1%, há um ganho de renda, que no entanto, não se incorpora à dinâmica do plano. Nenhum economista sério pode considerar que um plano que traz baixo crescimento econômico, alto desemprego e altas taxas de juros possa configurar uma situação macroeconômica que sustente desconcentração de renda. O efeito distributivo projeta-se nos primeiros meses e não se incorpora organicamente ao funcionamento da economia. A reconcentração está em curso acelerado no país. (BENJAMIN; 1997, p.10)

Ou seja, o que se pode observar, até mesmo a partir dos textos publicados pelo próprio Banco, é que o atendimento às medidas iniciais de ajuste difundidas desde Washington teve um alcance bastante limitado, reduzindo apenas os níveis de pobreza absoluta em contraste com o crescimento dos níveis de desigualdade, e em um curto espaço de tempo, sendo seguido por um forte agravamento do desemprego e dos impactos sociais que ocorrem por consequência desse cenário. Trocando em miúdos, o reconhecimento da insuficiência das medidas de cunho monetarista adotadas no caso brasileiro (e isso é recorrentemente objeto de elogio em todos nos relatórios do Banco aos Governos brasileiros do período) é o ponto de partida de uma reflexão que levará em seguida o ideário dominante a buscar respostas para além da área econômica, como havia proposto no primeiro momento. O impacto social do ajuste se apresentara de forma tão gritante que a movimentação das classes levou a própria classe dominante a buscar respostas não apenas para os impactos econômicos da crise, mas inclusive os de ordem social e política.

Os relatórios chegam a mencionar os números exorbitantes de pessoas que passaram a sentir o peso dos impactos causados pelo ajuste proposto, e isso considerando

apenas os aspectos mais aparentes de uma definição de pobreza extrema medida apenas a partir da renda, sem considerar outras dimensões objetivas e subjetivas que complementam a totalidade de uma condição de pobreza extrema.

Dada a linha de pobreza extrema escolhida, o Brasil tem uma taxa de 22,6%. Isso significa que 34,9 milhões de brasileiros vivem em domicílios com uma renda per capita inferior à linha da pobreza. (BANCO MUNDIAL; 2001, p. 4).

Ressalte-se que essa é uma situação bastante grave considerando que é reconhecida por um dos principais organismos que induziu à adoção das medidas ditas de ajuste por parte dos países. Além do que, se tomadas outras formas de avaliação dos impactos sociais causados por um contexto de ajuste recessivo da magnitude deste, os quantitativos de cidadãos e cidadãs que tiveram piora nos padrões de sobrevivência certamente será muito maior. Contudo, para expressar apenas o reconhecimento do próprio Banco, trabalhemos com os números que ele mesmo publicou recentemente no relatório supracitado.

É importante dizer que a condição de causador dos impactos mencionados não é reconhecida pela classe dominante e nem por seus organismos de difusão teórico-metodológica. Para o Banco as reais causas dos impactos são de outra(s) natureza(s), o que será visto mais adiante quando da discussão em torno das causas para a situação degradante que, como aqui se explicita, tem sua existência compulsoriamente admitida pelos organismos e pelas potências capitalistas.

O agravamento da questão social não só evidenciou a existência de altos índices de pobreza e desigualdade como denunciou também seu crescimento, o que tem também um reconhecimento explícito nos relatórios:

Em termos absolutos, os dados revelam que o número de indivíduos abaixo da linha da pobreza nas regiões metropolitanas cresceram de 10.4 milhões, em 1981 para o patamar de 12.8, milhões em 1989. Em 1994, o número de pessoas abaixo da linha de pobreza atingiu 52.0 milhões, enquanto que os 50 % mais pobres detinham 11% da renda nacional, atingindo seu ponto mínimo em termos históricos. [...] (BANCO MUNDIAL; 2000, p.17)

Além de assumir que há pobreza e desigualdade em números “inaceitáveis” e de forma crescente, os relatórios reconhecem ainda a insuficiência de combater esses níveis apenas via fortalecimento do mercado e crescimento econômico, como se pode observar nas citações que seguem: “O crescimento continuará excluindo alguns indivíduos que estão no degrau mais baixo da distribuição de renda” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 21).

Esse é o ponto mais fundamental para a análise deste eixo, ou seja, ele já expressa uma contradição fundamental na concepção que o Banco apresenta, uma vez o conjunto de respostas apontadas na forma de políticas integradas visa fortalecer o mercado e toma como principal fundamento a retomada do crescimento econômico. O fundamento da política social é econômico, e não social. E, com isso, assume a existência de um grupo de pessoas incapaz de se beneficiar desse processo, indivíduos que serão alvo das políticas sociais compensatórias e focalizadas. Contraditoriamente, este grupo não é pequeno, nem transitório, é, ao contrário, crescente em termos absolutos e relativos dentro da própria conjuntura proposta como alternativa de ‘alívio’ da pobreza e da desigualdade.

Há [...] um número expressivo de pessoas extremamente pobres, com baixa escolaridade, que permanecem no limite inferior da distribuição de renda e que praticamente não têm sido alcançadas pelo desenvolvimento econômico. Esses pobres - talvez os 10% a 15% da população com a menor renda no Brasil - frequentemente não conseguem aferir qualquer benefício das oportunidades econômicas [...] (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 2)

A extensão do hiato de pobreza (a distância entre a renda média das famílias pobres e a linha de pobreza) é grande, de tal modo que décadas de crescimento sustentado da renda acima dos níveis atuais não conseguiriam retirar da pobreza uma grande parte da população pobre. (BANCO MUNDIAL; 2003, p.42)

Nesse contexto, e de forma bastante explícita, o relatório denominado 'Vozes dos Pobres' traz dados empíricos para observar a percepção dos pobres sobre a condição vivida por conta do ajuste no Brasil, e conclui que:

[...] há um reconhecimento generalizado de que 'os pobres estão se tornando mais pobres e os ricos mais ricos' [e] as pessoas consultadas entendem que as oportunidades para mobilidade social e econômica tem-se reduzido em geral. (BANCO MUNDIAL; 2000, p. 28)

Nesse sentido, o que se busca mostrar até aqui, através das citações diretas dos relatórios, é que há, por conta do contexto vivido nos países em que o ajuste estrutural foi adotado, um reconhecido impacto social degradante, que exigiu por parte dos organismos e das classes dominantes dos países centrais não só o seu reconhecimento, mas respostas para as evidentes insuficiências do modelo proposto a partir deles, e que, portanto, punham em ameaça o próprio processo de ajuste em curso.

Obviamente, não querendo perder legitimidade, o ideário neoliberal passou a caracterizar essa situação no sentido de imprimir um conjunto de respostas, agora também de cunho social, para manter a dinâmica macroeconômica que, por um lado, privilegia mais e mais os segmentos da classe dominante atrelados ao movimento de financeirização, e que por outro, no seu averso, continua submetendo mais e mais pessoas a condições desumanas de sobrevivência, as quais serão, portanto, o alvo das políticas sociais públicas propostas nesta concepção. Iamamoto (2001) conclui que, sob esta ótica "a questão social produzida e reproduzida ampliadamente tem sido vista [...] enquanto 'disfunção' ou 'ameaça' à ordem e à coesão social", o que leva a um apontamento do trato de suas expressões contemporâneas de maneira fragmentada e autônoma, visando o controle e o restabelecimento dos fatores de coesão, típica de uma abordagem organicamente intolerante a transformações na estrutura da produção e distribuição de riqueza.

De outro lado, subsidiado pelas análises da mesma autora, o presente estudo reafirma a questão social como "[...] indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que

produz sob o conjunto das classes trabalhadoras, o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas” (p.11). Assim, reitera-se que a existência e o crescimento dos níveis de pobreza e desigualdade têm fundamentos estruturais historicamente situados na fase atual do sistema capitalista, e que, portanto, têm no próprio processo de reestruturação da sociabilidade burguesa a sua reprodução ampliada.

Seguindo a proposta metodológica da análise, antes de passar à caracterização mais detalhada desta concepção de política social construída como resposta ao reconhecido contexto de manutenção e crescimento da pobreza e da desigualdade, se faz necessário um aporte ao estudo, presente também nos relatórios, sobre as causas e características da pobreza, entendendo que esta percepção é de suma importância não só para a construção do conjunto de respostas formuladas via recomendações por parte do Banco e de seus parceiros, como também, para mais à frente, oportunizar a compreensão crítica do alcance insuficiente e claramente arquitetado por esta concepção de sociedade, ser humano e de política social.

### **3.3. Caracterização da Pobreza e Perfil dos Pobres**

A existência da pobreza e da desigualdade, e seu crescimento em termos absolutos e relativos é inegável (mesmo em países que seguiram à risca as recomendações iniciais de Washington e até mesmo em países que tiveram taxas de crescimento econômico razoáveis desde a virada recessiva de 70). Isso exige construir uma explicação para tal existência bem como a caracterização da população que vivencia as situações de pobreza extrema nesta conjuntura.

O Banco Mundial, nos quatro documentos analisados, apresenta resultados de estudos feitos sobre a pobreza no Brasil. Três deles foram feitos mesmo com o intuito de subsidiar recomendações de intervenção na direção da redução da pobreza extrema. Há também menção a procedimentos avaliativos para as políticas sociais voltadas para este público como também às características mais gerais da pobreza urbana e rural no país. Os estudos trazem prioritariamente uma abordagem quantitativa e se baseiam em

uma matriz neoliberal para a análise dos dados coletados como pode ser evidenciado no trecho que segue de um dos documentos:

Este relatório baseia-se numa definição ampla do que seja pobreza, identificada como uma privação de bem-estar inaceitável para um ser humano. Essa definição de pobreza abrange renda e consumo insuficientes, o não atendimento de necessidades básicas como educação, saúde, nutrição e moradia, insegurança e risco, bem como falta de voz e de poder. **Para fins de análises quantitativas, contudo, este relatório adotou uma definição bem mais restrita de pobreza, como sendo apenas insuficiência de renda ou consumo.** [...] Este relatório também não tratou de questões ligadas de forma mais ampla às desigualdades de renda, patrimônio e oportunidades [...] (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 1, grifos nossos)

São recorrentes as tentativas de caracterização da pobreza e dos pobres em todos os relatórios analisados, sendo que da própria caracterização é possível extrair a perspectiva existente em relação a uma concepção política e ideológica de cunho societário, no que se refere aos sujeitos e às relações entre classes.

Os pobres têm menor acesso a serviços públicos tais como água, saneamento e coleta de lixo. Embora as taxas de eletrificação sejam altas em todo o país, 25% dos pobres ainda vivem sem eletricidade. 52% dos pobres não têm acesso a água encanada, 68% não têm coleta de lixo e 78% não têm acesso nem a rede de esgoto ou a fossa. Indicadores de saúde, tais como mortalidade infantil, são significativamente piores para os pobres. Por fim, o crime e a violência nas áreas urbanas normalmente afetam os pobres mais fortemente. (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 7)

Embora exista uma significativa heterogeneidade entre os pobres, a estrutura da pobreza apresenta algumas características gerais nítidas. A maior influência se encontra nas áreas rurais, onde cerca de três quartos da população vive na pobreza [...], [há] também uma concentração da pobreza entre os jovens (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 26)

A citação supra retoma a abordagem quantitativa e faz uma caracterização da pobreza, como sendo heterogênea, predominantemente rural e concentrada entre os jovens. É perceptível que a pobreza, nesse caso, tem sua caracterização a partir de si mesma, dissociada de outros fatores socioeconômicos. Essa afirmativa poderá ser evidenciada a partir da citação direta de outros trechos, entretanto, vejamos antes o aspecto histórico que explica a pobreza na perspectiva do Banco:

deve-se, principalmente, às influências históricas e às condições externas[:] herança histórica representada por um **ciclo vicioso de desvantagens**, no

qual uma estrutura desigual de trabalho e de ativos físicos, de educação e capital humano, de poder e cultura, bem como de vulnerabilidade, **interagiram de modo a perpetuar a desigualdade de renda**. [E] conseqüências externas adversas devido às condições gerais do Brasil, especialmente com respeito ao lento crescimento, à instabilidade macroeconômica [...] (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 9, grifos nossos)

A “herança histórica” a que se refere o documento parte de uma “estrutura desigual” a qual não tem suas causas problematizadas e que por sua vez é geradora de um “ciclo vicioso de desvantagens” que interage de forma a “perpetuar a desigualdade”. Seguindo a linha de pensamento do relatório, afirma-se que essa condição é agravada pelas “conseqüências externas adversas”, de cunho macroeconômico, que no caso do Brasil seriam da ordem do lento crescimento e da instabilidade.

Essa afirmativa descrita a partir do relatório de 2003 suscita duas reflexões que podem ser percebidas na caracterização da pobreza proposta pelo Banco. A primeira diz respeito à inversão em relação às causas da pobreza. Parte do pressuposto que a pobreza tem inúmeras causas sem, contudo, propor uma reflexão aprofundada sobre estas. Recorrentemente observam-se menções à pobreza como algo dado e autônomo, sendo que a caracterização passa a referir-se a aspectos mais de cunho descritivo do que propriamente explicativos, como foi ressaltado anteriormente.

O aumento da pobreza é produto da interação entre crescimento e desigualdade - quanto mais desigual uma sociedade menos a população pobre tende a se beneficiar do crescimento (BANCO MUNDIAL, 2003, p.23,)

[...] os altos níveis de desigualdade reduzem o impacto do crescimento sobre o declínio da pobreza e a desigualdade [...] (p.37)

Caberia indagar qual então é a causa da desigualdade? Na análise proposta pelo presente estudo a desigualdade econômica, social e política deriva exatamente da própria lógica contraditória do crescimento capitalista, sendo, portanto, uma consequência dela. Nesse sentido, comparando com a concepção do Banco, que nesse entendimento tenta autonomizar as expressões da questão social, recorramos a lamamoto (2009, p. 11 e 12) para apreender a questão social:

Esse modo de vida implica contradições básicas: por um lado, a igualdade jurídica dos cidadãos livres é inseparável da desigualdade econômica derivada do caráter cada vez mais social da produção, contraposta à apropriação privada do trabalho alheio. Por outro lado, ao crescimento do capital corresponde a crescente pauperização relativa do trabalhador. Essa é a lei geral da produção capitalista, que se encontra na gênese da “questão social” nessa sociedade.

A segunda reflexão apresenta-se em consequência da percepção da primeira, ou seja, a partir da autonomização da pobreza, passa-se a culpabilizar os pobres pela sua condição e pela própria reprodução da pobreza.

Em primeiro lugar, as **culturas política e social de desigualdades são normalmente parte das sociedades onde não há equidade** [...] Em segundo lugar, os padrões de adaptação dos grupos de pobres ou de excluídos às condições adversas podem, frequentemente, levar a práticas cujas consequências são negativas para o seu próprio desenvolvimento – como no caso do aumento da cultura de drogas e violência em muitas partes urbanas do Brasil [...]. (BANCO MUNDIAL, 2003, p.31, grifos do autor)

[...] são muito importantes os esforços paralelos para atingir os jovens [...], a fim de lhes proporcionar oportunidades para romper o ciclo vicioso ao qual os seus parentes mais velhos estão presos.” (BANCO MUNDIAL, 2001a, p. VII)

Assim, pode-se perceber que a caracterização autônoma da pobreza leva a um entendimento de que os próprios pobres têm responsabilidade sobre sua condição, o que aponta para a busca de alternativas com o intuito de “ajuda-lo” para que ele próprio possa romper com o “ciclo vicioso”. Essa percepção traz um indicativo de que a política social proposta pelo Banco como resposta à conjuntura de existência e crescimento da pobreza e da desigualdade estará baseada na responsabilização do indivíduo na busca por alternativas de superação de suas condições.

A mesma reflexão que se apresenta neste eixo de análise também sugere que o reconhecimento da existência da pobreza e da desigualdade não necessariamente leva a busca por sua superação, como também não necessariamente aborda sua caracterização e suas causas de maneira ampla e profunda, podendo inclusive, como se mostra o caso do Banco Mundial nesta análise, dissimular causas, argumentar a existência da pobreza como algo natural e ainda atribuir aos indivíduos a culpa por sua situação de pobreza e miséria, bem como a reprodução desta condição.

É nesse contexto que, como dito, o conteúdo dos documentos estudados carrega uma concepção de sociedade fundada na perspectiva neoliberal, o que culminará, como veremos, na formatação de uma concepção de política social específica que vem sendo recomendada pelo Banco aos países periféricos (dentre os quais o Brasil) via acordos, projetos e programas de desenvolvimento, metas internacionais, etc. Portanto, uma vez sendo esboçado o que, segundo a análise proposta, fundamenta a concepção de política social do Banco Mundial no atual contexto, passemos especificamente à sua análise mais apurada.

### **3.4. A Concepção de Política Social do Banco Mundial**

Tendo como pressuposto que a concepção de política social do Banco está associada a uma concepção mais ampla de mundo e de sociedade que tem como matriz a teoria neoliberal, a qual pôde ser observada no capítulo em que foram discutidas as distintas concepções de política social bem como suas matrizes, observemos detalhadamente, então, o que trazem os documentos consultados acerca desta concepção.

Inicialmente, é preciso lembrar que a política social, nessa perspectiva, nasce do reconhecimento da existência da pobreza e da desigualdade em escala ampliada a partir do ajuste estrutural em curso (embora como algo natural e fragmentado), passando por seu estudo e por sua caracterização, o que remete ao entendimento que esse tipo de resposta por parte do Estado deve ser redimensionado, partindo de uma forte crítica aos gastos sociais assumidos dentro do chamado pacto keynesiano, donde se conclui que o gasto social público só é legítimo se for eficazmente focalizado para aliviar situações de extrema pobreza. Segundo lamamoto (2001, p. 24), na

[...] ótica oficial, verifica-se um esgotamento da “estratégia estatizante”, afirmando-se a necessidade de ultrapassar a administração pública tradicional, centralizada e burocrática. Considera-se que o Estado deva deslocar-se da linha de frente do desenvolvimento econômico e social e permanecer na retaguarda, na condição de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Chama-se o Estado a responsabilizar-se pelo novo modelo macroeconômico em curso, direcionando sua atuação para o fomento da reestruturação do capital, em detrimento

de seu papel “mediador civilizador” da sociedade característico do pacto keynesiano (BEHRING, 2000). Nesse sentido, a atuação na área social é vista como onerosa e desnecessária, fazendo com que sejam fomentados rigorosos critérios de focalização como pressuposto básico para a construção das políticas sociais de acordo com a perspectiva do Banco.

Aliás, como sugere a citação feita a partir da autora, antes da reflexão sobre a defesa intransigente desse organismo em relação à máxima focalização das políticas sociais nos extremamente e comprovadamente pobres, se faz necessária uma rápida discussão nesse capítulo acerca da relação entre o econômico e o social, que é apresentada nos documentos e que, tal qual preconiza a perspectiva de sociedade neoliberal, coloca o desenvolvimento econômico como prioritário em relação ao desenvolvimento social, sendo este último uma consequência daquele. Em outras palavras, quer dizer que, para a perspectiva do Banco Mundial e de seus parceiros, o desenvolvimento social é uma consequência do desenvolvimento econômico. Uma vez feitos os encaminhamentos e tomadas as decisões corretas em função de um desenvolvimento econômico via mercado auto-regulado, as intervenções de cunho social serão necessárias como resposta a eventuais falhas na sociabilidade pelo mercado, onde aqueles que não conseguirem se beneficiar dessa lógica, poderão ser usuários de políticas sociais, desde que comprovem sua necessidade.

#### **3.4.1. Econômico X social**

É essencial para a perspectiva assumida no presente estudo demarcar que a prioridade pelo desenvolvimento econômico via mercado e o desenvolvimento social como consequência daquele, o que coloca a política social em um lugar de complemento aos desvios causados pelo mercado, não se configura como a única perspectiva existente de sociedade, desenvolvimento econômico e social e nem de política social. Uma perspectiva radicalmente inversa a essa se mostra não só concreta, mas claramente possível e plausível, e que expressa uma decisão política e econômica também de ordem radicalmente inversa. De início, vale menção a uma afirmativa da professora Elaine Behring (2000, p.31), na qual a “hipótese central é a incompatibilidade estrutural

entre acumulação e equidade”. Sobre as concepções que disputam o debate em torno da política social Yamamoto (2001, p. 22) afirma que:

As estratégias para o enfrentamento da questão social têm sido tensionadas por projetos sociais distintos, que presidem a estruturação e a implementação das políticas sociais públicas e que convivem em luta no seu interior. Vive-se uma tensão entre a defesa dos direitos sociais e a mercantilização do atendimento às necessidades sociais [...]

O livro das professoras Angela Ferriol e Rita Castiñeras e do professor Goran Therborn (2004) ilustra, a partir de uma comparação das políticas sociais em Cuba e na Suécia, a existência de uma experiência de políticas sociais baseadas no desenvolvimento social como prioritário, como valor fundamental, o que relega ao desenvolvimento econômico uma função subordinada aos interesses das maiorias da população. Assim como a produção de bens e serviços voltada ao atendimento das necessidades e interesses coletivos da população. Utilizando parâmetros oficiais de mensuração dos indicadores formulados pela CEPAL, instituição vinculada às Nações Unidas, mostram que a prioridade pelo bem-estar integral da população em Cuba faz com que esse país, mesmo passando por uma forte escassez de recursos, atinja indicadores sociais relativamente mais elevados do que os países mais desenvolvidos do mundo. Em que pesem a universalidade e a gratuidade no acesso a programas de segurança alimentar e nutricional, moradia e infra-estrutura, saúde, educação, cultura, esportes, previdência, etc.

Desse modo, como se pode perceber, as reflexões de fundo crítico à lógica capitalista em sua fase tardia (BRAZ; NETTO, 2006), constituem o referencial teórico que orienta a análise crítica aqui proposta. Contudo, por ora, é importante retomar a caracterização da perspectiva neoliberal presente nos relatórios do Banco partindo da explicitação da perspectiva que prioriza o desenvolvimento econômico em detrimento do social, o que explicitará a função e o alcance da política social nessa perspectiva. Passemos então a observar o que trazem os relatórios.

O governo deveria continuar promovendo o ajuste fiscal sustentável e de alta qualidade, pois esta é uma forma de **assegurar a estabilidade macroeconômica e um custo decrescente para o capital. A estabilidade**

**macroeconômica e o capital mais barato estimularão o investimento e o crescimento sustentado que, por sua vez, levarão a uma redução da pobreza.** Dada a estreita relação entre ajuste fiscal, crescimento e redução da pobreza, é importante enfatizar que o empenho contínuo do governo no sentido do ajuste fiscal constitui um pré-requisito essencial para uma redução mais efetiva da pobreza. Especificamente, na medida em que as despesas sociais de alta qualidade permanecem protegidas dos cortes fiscais, os possíveis impactos negativos da política de ajuste a curto prazo poderão ser mais do que compensados pelos benefícios a longo prazo da estabilidade, do crescimento e da redução de pobreza produzidos por essa mesma política de ajuste.” (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 14 e 15)

Essa passagem de um dos relatórios demonstra claramente a perspectiva neoliberal recomendada pelo Banco para adoção dos ajustes estruturais por parte dos governos dos países. Como se pode perceber a receita é a seguinte: adotar o ajuste fiscal para assegurar o controle macroeconômico em benefício do capital, inclusive reduzindo seus custos; esse controle permitirá que o mercado seja retomado como prioritário no contexto das relações socioeconômicas, o que, segundo essa perspectiva, beneficiará a todos, até mesmo os pobres. Então a primeira medida para reduzir a pobreza proposta é a estabilidade macroeconômica para garantir a primazia do mercado. À frente, essa mesma passagem afirma que, os possíveis impactos negativos do ajuste serão compensados pelo benefício a longo prazo, e que esses impactos podem ser minimizados com políticas sociais de “alta qualidade” (leia-se bem focalizadas), mas que a estabilidade e o crescimento serão de tal maneira positivos que se justifica a adoção do ajuste.

Segundo Castiñeras, Ferriol e Therborn (2004) o caso latino-americano é ainda mais peculiar em relação a priorização pelo crescimento econômico, uma vez que aqui a política social é vista como instrumento para alcançar o tão sonhado desenvolvimento, e não apenas para atuar nas mazelas geradas pela incapacidade do mercado de harmonizar a sociedade, como ocorre nos países centrais do capitalismo.

Em todas as circunstâncias o mercado é priorizado dentro desta perspectiva, seja em função da necessidade de estimular o crescimento econômico para o benefício de todas as classes:

[...] a expansão eficiente e orientada para o mercado [...] pode criar novas oportunidades. São cruciais para o crescimento e o aumento de emprego [...] as

melhorias no funcionamento dos mercados [...] (BANCO MUNDIAL, 2001<sup>a</sup>, p. 11)

Se o crescimento do Brasil for acelerado, é quase certo que isso trará benefícios de modo geral [...] (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 42)

Seja como medida de combate à pobreza, em função do seu correto funcionamento:

[...] a redução da pobreza necessita do crescimento econômico (nível macroeconômico) e de políticas específicas de combate à pobreza (nível microeconômico). [...] Essencialmente seria muito difícil obter, no Brasil, uma redução significativa da pobreza [...] sem um estável crescimento econômico geral. (BANCO MUNDIAL, 2001<sup>a</sup>, p. 1)

Estudos feitos em âmbito internacional e também estudos específicos para o Brasil confirmam uma forte ligação entre crescimento econômico e redução de pobreza. (2001b, p. 13)

Entretanto, é perceptível também nos próprios relatórios, que a prioridade pelo crescimento econômico é muito mais uma questão de vontade política do que propriamente de uma alternativa única em termos econômicos. O trecho citado abaixo revela que a eliminação da pobreza dependeria de uma radical transformação na sociabilidade do capital, preço este que, na perspectiva do Banco, parece inviável. Uma socialização da riqueza da amplitude necessária para erradicar a pobreza não é condizente com os interesses dos segmentos de classe aos quais o Banco Mundial está atrelado e representa interesses. Desta forma, parece mais plausível para esta perspectiva, a resignação ao alívio da pobreza:

[...] o Brasil talvez não pareça precisar de crescimento para por fim à pobreza. Entretanto, o custo de se eliminar a pobreza através de transferências ficará muito mais alto do que nos levariam a crer os cálculos [...] Por outro lado, há dúvidas quanto à viabilidade política de se fazer uma redistribuição de renda em larga escala. [...] Diferentemente do que acontece com as transferências, o crescimento torna o alívio da pobreza algo muito mais palatável politicamente. (2001b, p. 13)

Aliás, é emblemático ressaltar que recorrentemente, nos relatórios, diferentes termos são utilizados para pôr de lado a idéia de erradicação da pobreza, como por exemplo, alívio, mitigar, reduzir, etc. Isso mostra como a decisão de erradicar a pobreza não é uma prioridade para esta perspectiva, o que permitirá, também, perceber o alcance das ações propostas dentro desta linha de análise. No documento de 2001(b), o Banco

Mundial descarta completamente a opção de erradicação da pobreza através da transferência de riquezas aos pobres: “[...] o cenário de erradicação [...] da pobreza é claramente inviável e insustentável. Essa estratégia exigiria transferências anuais de R\$ 27 bilhões para os pobres.” (p. 9). Com isso, apresenta três outras opções pautadas na priorização do desenvolvimento econômico, com taxas de crescimento variantes entre 2% e 6% para que o Brasil atinja a meta de reduzir a pobreza extrema em 50% até o ano de 2015. Segundo este mesmo relatório, reduzir a taxa de pobreza extrema em 50% significa ter em 2015 cerca de 11% da população do país vivendo nessas condições. O próprio relatório reconhece a existência de não menos que 22% da população nacional vivendo abaixo da linha da pobreza, e considera plausível e satisfatório que em menos de 15 anos metade dessa população ascenda à condição de “apenas” pobres, permanecendo a outra metade nas mesmas condições.

Para Castiñeras, Ferriol e Therborn (2004), na prática, a pobreza, em pleno século XXI, não foi ainda uma problemática solucionada, o que relega a muitos ter como meta principal para o milênio a sua diminuição. Ocorre que, segundo as autoras e o autor, a perspectiva de diminuir a pobreza sugere que o desenvolvimento social é obtido a partir do desenvolvimento econômico, contrariando a concepção de que a pobreza é o efeito de uma lógica concentradora e excludente pautada no próprio crescimento econômico.

O professor César Benjamin (1997) se indigna com tal constatação dizendo que é inaceitável uma conjuntura como essa e que é necessária uma postura política clara que reverta esse quadro de total concentração de riquezas. Para ele, como para a perspectiva aqui assumida neste estudo, a prioridade deve pautar-se nas demandas humanas e sociais dos indivíduos, ainda que o preço político e econômico desta postura seja caro. Como Paiva (2000) defende-se que a concepção de política social deva orientar a gestão pela relevância social e por critérios de equidade. No relatório fica evidente que não se pretende assumir tal postura, o que evidencia o vínculo orgânico desta perspectiva com os segmentos que vêm se beneficiando historicamente no processo de acumulação de riqueza e poder por parte das classes dominantes do sistema capitalista. Como forma de subsidiar melhor esta análise vale trazer, mais uma

vez, a contribuição crítica da professora Marilda Villela Iamamoto (2001, p. 23) que reitera que perspectiva de sociedade sob a inspiração neoliberal:

[...] subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, em especial às dotações orçamentárias [...] Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias [...] que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais [...]

### **3.4.2. Focalização na extrema pobreza**

Uma vez resignada a atender a pobreza em sua expressão mais aguda, extrema, essa perspectiva explicita um de seus aspectos mais marcantes qual seja a defesa intransigente de políticas sociais eficazmente focalizadas no alívio à pobreza absoluta.

Já existe um grande número de políticas e programas de governo, em todos os níveis, voltados para o combate à pobreza. Grandes esforços têm sido feitos para melhorar a eficácia das medidas. [...] este relatório procura mostrar que há vários passos que os governos federais, estaduais e municipais podem tomar para melhorar ainda mais as políticas públicas e aumentar seu impacto sobre a redução de pobreza, sem necessariamente aumentar muito as despesas sociais em geral. (BANCO MUNDIAL, 2001b, p.11)

Os investimentos públicos e os programas [...] devem ser submetidos a uma análise econômica rigorosa. As alocações dos recursos [...] devem ser revistas e reformuladas para assegurar uma focalização social mais efetiva dos programas e também maior eficiência dos investimentos. (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 15)

Sob o argumento da eficiência, da eficácia e da responsabilidade com os gastos públicos fomenta-se a idéia de que a política social deva estar voltada para os públicos extremamente pauperizados desprovidos de condições de acesso aos “benefícios” da concorrência e do mercado. Para Paiva (2000), este é um argumento tendencioso que alega que os recursos até existem, mas que são mal alocados. Com isso defende-se que os recursos públicos devam ser utilizados para ações tão exclusivamente voltados para os pobres, resguardando o atendimento das necessidades dos demais segmentos das classes à via privada, através da compra, no que Mandel (apud BEHRING, 2000, p.34) chama de “tendência da supercapitalização, ou seja, da mercantilização e da industrialização da esfera da reprodução. Trata-se de impregnar o processo social de relações tipicamente capitalistas”. Raichelis (2007) considera que a partir desse

discurso o que se busca é uma dualização das políticas sociais, onde, de um lado, o Estado (com participação de segmentos da sociedade civil) provê os mínimos para os excluídos ou incluídos muito precariamente no mercado e com o que denomina pobre política para os pobres. De outro lado amplia-se a venda de prestações aos trabalhadores formais em várias escalas de preços e padrões de qualidade, no que denomina re-mercantilização dos direitos.

Nesse sentido, abre-se um largo espaço para que os serviços sociais se tornem mercadorias altamente lucrativas, estimulando a produção, circulação e o consumo em um período marcado por forte recessão.

Uma focalização melhor requer abordagens diferentes, dependendo de cada programa. Para programas universais, tais como educação, saúde e serviços urbanos, a focalização das despesas públicas pode ser melhorada [...]. A [...] universalização dos serviços [...], equivale (sic), na realidade a focalizar os pobres na hora de se planejar a expansão dos serviços. [...] Para programas de seguro, tais como aposentadorias e seguro desemprego, as contribuições e os benefícios poderiam ser fixados de forma a que se recorresse a recursos públicos apenas no caso de transferências focalizadas nos pobres. Transferências de renda e programas associados deveriam estar rigorosamente condicionados a testes de grau de carência. Em particular, despesas públicas com programas de transferência de renda deveriam se restringir a transferências focalizadas apenas nos mais pobres. (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 28)

Soares (2006, 81) apresenta uma lista de vários programas<sup>11</sup> financiados pelo Banco Mundial em que todos, de alguma maneira, afirmam “a necessidade de racionalizar e concentrar os recursos sociais para o enfrentamento da pobreza”. Segundo Pereira (2000) essa é uma noção que reduz à assistência aos extremamente pobres a noção de proteção social, com a função de evitar que segmentos socialmente necessitados caiam para baixo de uma linha de pobreza legitimada pela sociedade.

Castiñeras, Ferriol e Therborn (2004) alegam que para os neoliberais esta é uma perspectiva de equidade moralmente aceitável, ou seja, assegurar que a população se

---

<sup>11</sup> “Dentre os diversos programas do governo brasileiro que foram ou são financiados pelo referido Banco, podemos destacar: Programa Bolsa família; Programa Nacional DST e Aids I, II e III; Programa de Apoio à Reforma Previdenciária nos Municípios; Projeto de Vigilância e Controle de Doenças – VIGISUS II; Projeto de Assistência Técnica para a Previdência Social; Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência – PARSEP; Projeto de Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde; Sistema Nacional de Vigilância em Saúde – VIGISUS; Programa Saúde da Família. [...] Todos eles fundamentados na ‘Estratégia de Assistência ao País’” (SOARES, 2005, p.81)

situe acima da linha da pobreza, obtendo um mínimo necessário à sobrevivência, expresso nas estratégias focalizadas na redução da pobreza absoluta, a partir da qual, em contrapartida, se abre o caminho para a legitimação incondicional do direito à propriedade e da aceitação irrestrita das diferenças no acesso à riqueza e à renda. Sobre o papel moral que ocupa o discurso em torno da necessidade de redução da pobreza extrema, Lamamoto acrescenta que:

Salienta-se a coesão social e um forte apelo ao bem comum, discurso esse que ocorre em paralelo à reprodução ampliada das desigualdades, da pobreza e da violência. Estas tendem a ser naturalizadas, onde o horizonte é a redução de seus índices mais alarmantes. (2001, p. 25)

Nessa perspectiva, projetos considerados exitosos por aferir algum tipo de ganho aos pobres, mesmo sem permitir às famílias ultrapassar a linha de pobreza, são tidos como referência. Observemos o que o relatório de 2003 argumenta sobre uma ação denominada Projeto São José, a qual o Banco faz questão de definir como um “exemplo de sucesso”:

Embora os ganhos estimados para cada família seja pequeno em relação à defasagem de renda [...] e, portanto insuficiente para deslocar as famílias para um posição acima das linhas de pobreza mais utilizadas, o ganho por beneficiário, mesmo assim, pode proporcionar melhorias significativas na qualidade de vida. (BANCO MUNDIAL, 2003, p.28)

Sobre a focalização proposta pelo Banco Mundial, vejamos o que afirma, de forma enfática e bem fundamentada a professora da Universidade Federal de Pernambuco Raquel Soares (2006, p.86):

Defendendo uma equidade pervertida, o Banco Mundial recupera o discurso do enfrentamento da pobreza com a finalidade de defender a focalização [...] sem explicitar seus reais interesses de ampliação do mercado privado. [...] a pobreza [...] é utilizada [...] como elemento mistificador dos fundamentos ideológicos nas mais diversas áreas, dentre elas, a seguridade social.

Além do mais, a focalização é vista como um instrumento de garantia para que o mercado não seja desestimulado por uma postura comodista dos usuários dos serviços públicos. Assim, sugere-se que a focalização nos extremamente pobres seja acompanhada por um alto grau de seletividade e por pagamento de benefícios

rigorosamente baixos. Some-se a isso que, sempre que possível, essas políticas focalizadas devem ser acompanhadas de contrapartidas por parte dos usuários, na forma de trabalho, para garantir que não haja de fato acomodação.

[...] os esquemas de obras públicas, ou uma remuneração baixa para o trabalho (workfare) pode se constituir em um instrumento eficaz para lidar com essas dificuldades. [...] a formatação é essencial, particularmente em duas áreas: o valor do salário deve ser baixo, para garantir que só os mais carentes procurem o trabalho, e as obras públicas devem se restringir a projetos importantes para as comunidades pobres. [...] Se o salário for estabelecido em um patamar suficientemente baixo (ao contrário da prática passada), não seria necessário impor novas restrições para a elegibilidade. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 56, 57 e 60)

Uma rede de segurança social básica que seja eficiente e bem focalizada que seja eficiente e bem focalizada pode ser um importante instrumento de seguro contra o risco da pobreza. Uma rede de segurança social também pode garantir um nível básico de consumo para aqueles que são incapazes de se beneficiar das oportunidades criadas pelo crescimento e pelos investimentos sociais. [...] **Embora programas bem concebidos de rede de segurança possam retirar um grande contingente de pessoas carentes da pobreza** de forma rápida e barata, eles têm uma limitação maior em termos de criação de oportunidades positivas. Programas de rede de segurança social exigem enormes despesas orçamentárias e, **se não forem cuidadosamente concebidos, ameaçam criar armadilhas de pobreza e estímulos indesejáveis** (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 21, grifos nossos)

Desse modo, observa-se que a concepção de política social do Banco Mundial, no que tange a focalização, expressa claramente seus objetivos de fortalecer prioritariamente o funcionamento do mercado, ainda que isso passe pela aceitação da existência de pessoas vivendo na condição de pobreza absoluta. A resposta a ser dada a pessoas nessas condições não poderão, em hipótese alguma, passar pelo enfraquecimento da concorrência entre os indivíduos sob a ameaça de ser desestimulante ao trabalho e fomentador da ociosidade. Nesse sentido, as políticas sociais de caráter público além de voltarem-se somente aos extremamente pobres, não lhes pode oferecer uma condição digna de vida, pois isso somente pode ser alcançado via mercado. Com isso nega-se o acesso a qualquer que seja a política social dentro de uma perspectiva de direito social e humano no atendimento das necessidades. A retórica da eficiência e da eficácia acompanha a concepção com o intuito de dissimular a existência de uma clara negação da dignidade humana em favor dos interesses do capital. Em todas as afirmativas citadas, e em outras tantas que surgem nos textos dos documentos não se

trata da focalização em uma perspectiva reparadora de violações históricas aos direitos humanos. Aqui a focalização traz apenas a necessidade de não ultrapassar aqueles (as) que vivem na condição de miseráveis que não são capazes de tirar proveito dos benefícios do mercado.

Assim, mais uma vez argumentando em favor dos interesses do capital, o Banco Mundial avança em sua programática concepção em direção à operacionalização mais adequada à focalização que defende, ou seja, a forma mais eficaz, segundo o Banco, para se atingir a os extremamente pobres sem prejudicar o mercado e, ao contrário, fortalecendo-o é via transferência direta de renda aos pobres. Renda essa que deve, como visto, pautar-se em valores absolutamente baixos.

### **3.4.3. Transferências diretas de renda**

Programas envolvendo dinheiro e vales são preferíveis à prestação de serviços em espécie, a menos que estes últimos possam ser justificados em termos de melhor focalização [...]. Em alguns casos, a substituição de serviços em espécie pelo financiamento de vales pode ser uma forma efetiva de aumentar a transparência, a liberdade de escolha do consumidor, a concorrência e a eficiência interna. (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 29)

Como se pode observar o argumento em defesa da transferência direta de renda não visa prioritariamente as necessidades dos sujeitos, e sim o fortalecimento do mercado, através do consumo, da concorrência e da eficiência na circulação. Aqui as intervenções sociais não abarcam quaisquer aspectos qualitativos, pautados na interação entre sujeitos, na construção de processos de formulação e gestão, na participação como forma de inserir novos atores no processo decisório e como espaço pedagógico de construção de uma nova cultura.

Trata-se tão somente de repassar aos pobres uma renda baixa com o objetivo de atingir indicadores que demonstrem que determinado número de sujeitos não mais vive abaixo da chamada linha da pobreza. Essa perspectiva visa obter ganhos quantitativos no curto prazo, exatamente, como se afirmou anteriormente em acordo com Soares (2000), para tentar resgatar a legitimidade do processo de acumulação em um período

marcado por profunda recessão e por fortes impactos sociais causados pelos ajustes de cunho

As transferências de renda constituem a única maneira rápida de reduzir a pobreza no contexto de taxas de crescimento moderadas [...], contribuindo para proteger as pessoas mais pobres das armadilhas da pobreza. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 53)

Raichelis (2007, p.16) chama a atenção para o fato de que o argumento em favor das transferências como resposta urgente para um momento transitório de ajuste (adverso) se trata, de fato, de uma perspectiva que se diz transitória e pontual, enquanto esconde que busca tratar os impactos de uma questão estrutural e potencialmente permanente:

O modelo de proteção social para pobres, no qual se inserem os programas de transferência de renda, é uma resposta necessária frente às urgências sociais, mas pontual e transitória, a uma questão estrutural, portanto, persistente. Responde ao presente, atendendo necessidades imediatas, adota uma perspectiva reducionista da pobreza como expressão monetária, mas na ataca os seus determinantes estruturais, especialmente os relacionados à política econômica e ao modelo de desenvolvimento, mantendo inalterados os índices de desigualdade no Brasil [...]

Sobre esta questão, Castel (2004b) concorda dizendo que o transitório vem se tornando permanente sem sequer atingir ao que se propõe, ou seja, integrar/inserir os sujeitos beneficiários das políticas de transferência nos mercados, os sujeitos “permanecem lá onde estão”, em que pese o aumento do número absoluto da demanda nos últimos vinte anos por respostas que aliviem a pobreza absoluta.

É preciso perceber ainda como a pobreza, na citação do documento do Banco Mundial feita acima, aparece como uma armadilha em que os pobres caem, por algum motivo, que pelos argumentos não parece estar associada ao período recessivo nem tampouco ao processo de acumulação, donde se conclui que a única saída são as transferências de renda. Contudo, como já exposto, não se trata de transferências capazes de garantir uma transformação em direção ao fim das desigualdades de renda e acesso à riqueza. Não obstante, o acesso a esses programas passa por uma comprovação da condição de extremamente pobre, no que se pode considerar um real atestado de pobreza, conforme os clássicos princípios liberais que tratavam as expressões da questão social

de modo a punir moralmente os que necessitavam das intervenções sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Assim, percebe-se na citação que segue o cunho culpabilizador presente nesta abordagem das estratégias de transferência: “No caso de programas de transferência de renda, deveria ser criado um mecanismo rigoroso de comprovação de grau de carência e um registro de recipientes.” (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 22)

Segundo a lógica de priorização do acesso a necessidades sociais e humanas via mercado e de focalização das ações públicas naqueles que, comprovadamente, forem incapazes de se prover através da concorrência em um mercado cada vez mais acirrado, as transferências diretas de rendas rigorosamente baixas surgem como o componente principal da concepção de política social do ideário neoliberal, donde se percebe de maneira enfática a argumentação do Banco Mundial (2003, p.52) de que não há outra maneira de se combater os altos níveis de pobreza:

As transferências de renda para indivíduos ou famílias representam um componente essencial da política social e tem um papel importante e cada vez mais expressivo no processo de modernização. As transferências consistem (sic) na parte mais expressiva da política social em todos os países industrializados [...] transferências são de crescente importância em um mundo globalizado, em vista da maior preocupação com o risco e com os prejudicados pelas mudanças provocadas pela crescente integração dos mercados e pelos avanços tecnológicos. Uma política coerente de transferência de renda é complementar a uma estratégia orientada para o mercado. As transferências de renda são utilizadas por duas razões: para proteger as pessoas dos choques adversos e para determinados grupos em tempos normais.

Assim, uma política social ancorada na transferência mínima de renda aos comprovadamente pobres caracteriza a concepção do Banco, e de sua matriz teórica e ideológica. É enfática a afirmativa de que essa é uma maneira coerente de se unir política social e mercado, ou melhor, mercado e política social. Ou seja, em tempos “normais” de expansão do mercado as transferências servem para aqueles que não se beneficiaram do progresso, e em tempos adversos, de choque, de catástrofes e/ou de forte recessão, as transferências focalizadas se justificam ainda mais. Além do mais, conforme afirmam os documentos, essa não apenas é uma estratégia coerente e eficaz, como também é a única possível.

Conforme Soares (2006) reforça-se, portanto, o papel do Banco Mundial como produtor e difusor da ideologia neoliberal. Com isso, é possível ter maior clareza sobre o que escondem os fundamentos desta perspectiva, ou seja, uma deslegitimação dos direitos sociais via desresponsabilização do Estado na sua garantia. Ao reduzir o papel do Estado sob o argumento da ineficiência das suas políticas e da sua incapacidade de provisão, defende uma perspectiva de política social que se distancia de uma perspectiva de direitos e se aproxima, na forma de um conservadorismo renovado, do retorno ao mercado auto-regulado, da perspectiva do controle das classes populares que mais ameaçam a legitimidade do sistema, no que Castel (2004b) chama de controle do processo de desagregação, expressando claramente seu papel de classe num cenário em que a tensão entre antagônicos interesses de classe atinge dimensões agudas e potencialmente transformadoras.

#### **3.4.4. Participação/responsabilização da sociedade civil**

A renovação da perspectiva conservadora, de cunho neoliberal, evidencia que a descentralização com desresponsabilização do Estado abre uma lacuna que intencionalmente responsabiliza a sociedade civil na provisão das necessidades sociais da população. Para Draibe (apud BEHRING, 2000) esta perspectiva compõe um trinômio que articula focalização, privatização e descentralização.

Embora as orientações gerais possam estar claras, a formulação específica das políticas - e uma implementação ainda mais eficaz - dependerá criticamente da interação entre instituições públicas, empresas privadas, comunidades, grupos políticos, agentes da sociedade civil, etc. (BANCO MUNDAL, 2003, p. 66)

Esse processo de responsabilização da sociedade civil via descentralização é seguida de um discurso que dá relevância à participação da sociedade civil. Como o conjunto das concepções do Banco, a concepção de participação segue uma perspectiva de sociedade que é coerente com o ideário neoliberal, o que, como vem sendo afirmado, se opõe substancialmente da concepção assumida pelo presente trabalho. A existência de concepções antagônicas de participação advindas de matrizes teórico-ideológicas diametralmente opostas coloca no debate em torno da política social a necessidade de uma atenção redobrada aos discursos de instituições como o Banco Mundial que atua,

como dito, como agente ideológico de construção e propagação do ideário dominante. Raichelis (2007, p.13) alerta para uma confluência perversa: “[...] é que ambos os projetos exigem o fortalecimento da sociedade civil, uma sociedade civil ativa e propositiva, mas em direções opostas e antagônicas.” Esse é o grande desafio da participação na esfera pública. A perspectiva defendida pelo Banco tem como pressuposto da participação uma regressão do papel do Estado e a redução da esfera pública e dos direitos sociais, fazendo um chamado à participação no sentido de transferir o custeio e a execução das várias políticas sociais para a sociedade civil.

Acompanhando a onda de descentralização que usualmente a democratização traz, os governos locais se tornaram um importante palco para inovações. A década de 90 inaugurou a montagem de um conjunto considerável de novas estruturas institucionais nos governos locais, através dos quais os processos de participação e deliberação na formulação e **implementação** de políticas públicas se tornaram presentes. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 19, grifos nossos)

Paiva (2000, p. 86), observando esse movimento, alega que os processos de gestão das políticas sociais que acompanham o processo de descentralização na perspectiva neoliberal, orientada por princípios de máxima focalização e eficiência no gasto social inferem uma perspectiva de participação caucada no apoio na colaboração e na aceitação, não se tratando “[...] de participação política, e sim de colaboração dos beneficiários no planejamento e na implementação dos programas.” Esta análise remete ao entendimento de que se trata de uma perspectiva legitimadora em que há pouca partilha com a sociedade civil do processo realmente decisório. Contudo, o custeio e a força de trabalho podem e devem ser, segundo o Banco, gradativamente transferidos para a provisão pelos indivíduos. Mais uma vez vale trazer citação do relatório em que honradamente o organismo apresenta a experiência de um “projeto de sucesso” implementado desde sua concepção de política social:

Exemplo de sucesso - Projeto São José: “[...] características inovadoras do programa: (a) participação de mão-de-obra comunitária de baixo custo; (b) utilização de tecnologias adequadas e de baixo custo; e (c) aquisição de material e a supervisão dos trabalhos feitas pelos próprios beneficiários. Embora os ganhos estimados para cada família seja pequeno em relação à defasagem de renda [...] e, portanto insuficiente para deslocar as famílias para um posição acima das linhas de pobreza mais utilizadas, o ganho por beneficiário, mesmo assim, pode proporcionar melhoras significativas na qualidade de vida.” (BANCO MUNDIAL, 2003, p.28)

O documento faz questão de sublinhar que se trata uma experiência de sucesso, pois economiza gastos relativos a força de trabalho, compra de materiais e ainda com baixo custo tecnológico, sem contar que reconhece que o alcance é extremamente limitado do ponto de vista à defasagem de renda das famílias. É emblemático ao ressaltar sua estratégia como um ganho voltado para o fortalecimento da participação. Este tipo de participação é recorrentemente evidenciada pelo Banco como uma iniciativa profícua, na qual os indivíduos são estimulados a perceber o valor de seu trabalho através da atuação voluntária em programas e projetos que visam atender a necessidades que deveriam, conforme a Constituição Federal de 1988, ser garantidas gratuitamente pelo Estado. O ponto positivo, para a perspectiva deste organismo situa-se na possibilidade de estimular a formação da capacidade laboral e empreendedora.

[...] uma estratégia de redução da pobreza deveria ter como objetivo principal o incentivo à população pobre das comunidades para criar o seu capital social [...] para que se engajem na gestão de seus próprios esforços de desenvolvimento local. (BANCO MUNDIAL, 2001a, p. 24)

Além do mais, observa-se que a responsabilização da participação carrega consigo uma noção de que a condição de necessitado remete ao indivíduo sua explicação, donde estará também individualizada a superação da situação de pobreza. O estímulo a esforços locais e à criação de capital social é uma palavra de ordem na concepção de política social neoliberal. É algo que está tão seguramente imbricado na corrente de valor desta perspectiva que, em alguns casos, quando os indivíduos não partem deste entendimento, os intelectuais chegam a ficar surpresos e até indignados com a incapacidade de alguns solucionarem os próprios problemas:

De modo geral, os grupos mostraram uma **surpreendente** descrença em sua capacidade de resolver problemas por si mesmos [ou seja,] solucionados pela comunidade sem uma ajuda externa. [...] existem **poucos** exemplos de problemas solucionados efetivamente pelas próprias comunidades. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 44 e 45)

Tal foi o espanto causado por esta constatação que logo segue, em resposta, no mesmo relatório, uma afirmativa taxativa que define que as políticas sociais efetivas

devem ser concebidas numa perspectiva de ajudar as famílias, subentendendo-se que não se trata de garantir a elas o acesso a direitos. Observe-se ainda que a parceria, nesse sentido, é uma parceria relegada à condição de ajuda, donde se excluem os processos decisórios e participativos em termos de elaboração:

O senso de dependência em relação às (sic) instituições é [...] elevado [e] a parceria do governo e das famílias é necessária. Políticas sociais efetivas são concebidas como necessárias para ajudar as famílias. (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 46)

Para Montaño (apud SOARES) trata-se de uma “autoresponsabilização dos necessitados”, pois segmentos carentes da população são responsabilizados pela execução e pelo financiamento de políticas, serviços e programas. Vale ressaltar, com isso, que a função principal desta perspectiva de participação é de oferecer balizas teóricas e conceituas para afirmar os valores presentes na própria noção neoliberal de sociedade e, por conseqüência, de política social, qual seja a prioridade incondicional de garantir a retração do Estado na provisão das políticas sociais, resguardando, portanto, um nicho considerável para o mercado através da já mencionada supercapitalização, além de reservas para o Estado atuar na esfera macroeconômica em favor do grande capital (financeiro). Vejamos outra citação que comprova a presente análise:

A participação pode reduzir significativamente o custo das políticas em diversas áreas. Contribuições em espécie feitas pelos beneficiários, participação de ONGs, fiscalização de empreiteiros e aquisições feitas por associações comunitárias, podem reduzir custos significativamente. [...] uma participação genuína pode estimular o desenvolvimento do capital social que, por sua vez, pode capacitar os pobres a elevarem seu bem-estar [...] (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 23)

Iamamoto (2001) afirma que a abertura de uma via para a atuação da sociedade civil carrega consigo tanto a transferência de responsabilidades do Estado aos sujeitos, no que tange a provisão dos serviços voltados para o atendimento das necessidades sociais, quanto um crescente nicho de mercantilização dos direitos, que os transfere da dimensão pública para a esfera do privado. Assim, segundo a autora, a

responsabilização dos sujeitos, através da inclusão de um terceiro setor<sup>12</sup> no atendimento das necessidades sociais é permeada por uma lógica distinta, de direito privado, daquela que desde a Constituição Federal de 1988, regulamentou estas necessidades como de direito público. A autora conclui que:

Uma progressiva mercantilização do atendimento das necessidades sociais vem ocorrendo com a privatização das políticas sociais. Nesse processo os serviços sociais deixam de expressar direitos sociais, metamorfoseando-se em atividades de outra natureza, inscrita no circuito de compra e venda de mercadorias, em detrimento dos direitos sociais de cidadania, que, em sua necessária dimensão de universalidade requer a ingerência do Estado. O substitutivo são os direitos atinentes à condição de consumidor [...]. Quem julga a pertinência e a qualidade dos serviços prestados são os que, através do consumo, renovam sua necessidade social. [...] O grande capital ao investir nos serviços sociais passa a demonstrar uma 'preocupação humanitária', coadjuvante da ampliação dos níveis de rentabilidade das empresas, moralizando sua imagem social. Trata-se de ainda, um reforço à necessidade de transformar propósitos de classes e grupos sociais específicos em propósitos de toda a sociedade: velha artimanha [...] (2001, p. 26)

Portanto, o que se vem argumentando no presente estudo é que o papel do Banco Mundial em relação à concepção de política social que vem difundindo a partir dos pressupostos neoliberais é exatamente a velha artimanha a que se refere a autora. Ou seja, sob o argumento de que há um espaço restrito de intervenção pública nos extremamente pobres, a qual requer ainda um chamamento à sociedade civil no custeio e na execução das ações, visto como participação, o Banco Mundial difunde a partir de mecanismos ideológicos, políticos e econômico-financeiros a sua noção de política social. Com a condição de que nem o Estado e nem as entidades sem fins lucrativos atuem no campo dos serviços que retornam à condição de mercadoria sob a perspectiva neoliberal. Soares (2006) alega que a participação da sociedade civil é usada para legitimar o esvaziamento dos direitos sociais, fomentando-se uma equidade pervertida onde o Banco retoma o discurso do alívio à pobreza para defender a

---

<sup>12</sup>O chamado 'terceiro setor' na interpretação governamental, é tido como distinto do Estado (primeiro setor) e do mercado (segundo setor) É considerado como não governamental, não lucrativo e voltado ao desenvolvimento social, daria origem a uma esfera 'pública não estatal', constituída por 'organizações da 'sociedade civil de interesse público'. No marco legal do terceiro setor são incluídas entidades de naturezas as mais variadas [...]. Engloba, sob o mesmo título, as tradicionais instituições filantrópicas; o voluntariado e organizações não governamentais: desde aquelas combativas que emergiram no campo dos movimentos sociais, àquelas com filiações político-ideológicas as mais distintas, além da denominada 'filantropia empresarial'.

focalização, sem, contudo, evidenciar seu compromisso com a ampliação da prestação privada de serviços sociais.

Com isso conclui-se que na concepção de política social do organismo aqui estudado, cada uma de suas características tem um papel político-ideológico, a começar pela noção que a prioridade para o desenvolvimento social é o crescimento econômico, o que reafirma todas as proposições advinda com o ajuste estrutural, passando pela noção de focalização nos extremamente pobres como forma de aliviar (e não erradicar) a pobreza, numa perspectiva de, como dissemos, assegurar os fatores de coesão da sociedade capitalista donde tem papel estratégico a noção de transferências de rendas (mínimas) aos comprovadamente pobres. Esta noção assume, como citado linhas acima a partir de um dos relatórios, a condição de elemento central da concepção de política social do Banco, tanto porque permite um resultado de curto prazo como resposta aos agudos problemas vividos por grandes segmentos da população, o que coloca o ajuste neoliberal e, por consequência, o próprio sistema capitalista em ameaça, quanto porque é uma perspectiva condizente com o princípio de que as políticas devam ser orientadas pelo e para o mercado, o que, portanto, tem na renda um fator estimulador das economias em localidades extremamente pobres além de atribuir aos indivíduos a condição de protagonistas na superação de sua condição de pobreza. E é assim que o transitório se torna permanente.

Soma-se, ainda, a noção de participação difundida em paralelo à desresponsabilização do Estado no provimento das necessidades sociais universais, funcionando como um chamamento moral a todos no compromisso com os desfavorecidos, noção esta que oculta a readequação do papel do Estado como agente estratégico na manutenção e retomada dos princípios da sociedade burguesa, atuando na esfera macroeconômica em favor do grande capital e, por consequência (mas de maneira dissimulada) em desfavor das classes que têm apenas a força de trabalho para vender. Com a referida noção de participação abre-se ainda um grande nicho para a atuação do setor privado na venda de serviços sociais, em caráter “complementar” que adquire proporções

gigantescas em todos os campos em que as necessidades sociais puderem adquirir a dimensão de mercadorias altamente lucrativas.

Desta forma, evidencia-se, na perspectiva deste estudo, a concepção de política social presente nos relatórios oficiais do Banco Mundial. A partir de uma descrição crítica buscou-se apresentar os elementos estratégicos (e que são imbricados) que compõem a argumentação do Banco e que balizam as diretivas recomendadas por esta instituição aos mais diferentes países, com especial influência nos países latino-americanos. É preciso reiterar que a descrição feita ressalta não só a caracterização dos elementos estratégicos para a concepção de política social do Banco, como principalmente, seu laço orgânico com a teoria neoliberal e com os segmentos de classe aos quais está a representar. Além do mais é preciso dizer que muitos estudos, como por exemplo, o da professora Raquel Soares (2006) vêm demonstrado que as recomendações permanecem seguidas à risca pelos governos nacionais. Segundo a própria autora demonstra em seu trabalho, a força ideo-política do ideário neoliberal difundida a partir de instituições como o Banco Mundial é tal que sua concepção vem sendo seguida à risca pelo governo federal e por governos de estados e municípios na atual conjuntura brasileira, com pequenas resistências aos princípios difundidos. Obviamente a comprovação empírica da concepção de política social do Banco não é objeto e nem pretensão do presente estudo. Busca-se apenas afirmar que a importância de se conhecer tal concepção tem fundamentos históricos que são estruturais e conjunturais.

Como contribuição, entendendo que ocupa um papel central na construção do Estado neoliberal e que completa a concepção de política social do organismo estudado, propomos uma breve análise do conteúdo dos documentos no que tange ao que vem sendo fortemente induzido a partir dos relatórios que são as reformas institucionais. As reformas trabalhista, tributária e previdenciária são recorrentemente defendidas nos documentos estudados, o que suscitou a inquietação de tecer, no presente estudo, algumas considerações acerca do assunto, expondo o conteúdo dos argumentos levantados pelo Banco nos referidos documentos.

### 3.5. Reformas Institucionais

Sobre as reformas propostas pelo ideário neoliberal com relação à estrutura das instituições é preciso de antemão ressaltar que este é um princípio oriundo desde a primeira etapa das formulações que propuseram os ajustes estruturais aos países capitalistas. Não se trata, pois, como se apresentou neste estudo, da segunda fase do ajuste neoliberal. Daí que duas constatações são importantes para a presente discussão: primeiro que, nos documentos analisados, que datam dos anos 2000, 2001 e 2003, ocorre uma reiteração de argumentos já existentes desde o primeiro conjunto de propostas difundidos a partir de Washington. Segundo que, passada mais de uma década da proposta de reforma do Estado, muitos países já tinham implementado ou vinham implementando as reformas e, portanto, as recomendações de reformas institucionais caminham tanto para o aprofundamento em alguns setores que já haviam passado por uma primeira fase como ainda para a correção de algumas “inadequações” das reformas em curso. Do exposto apreende-se que os argumentos em defesa das reformas institucionais, ou das contra-reformas nos termos de Behring (2002) foram aprimorados, aprofundados e até modificados em alguns aspectos.

Embora possam ter surgido novos argumentos na defesa do Banco em torno da necessidade de reformas institucionais, os princípios basilares da perspectiva neoliberal foram mantidos, como também as críticas iniciais à “estratégia estatizante” típica do pacto keynesiano fordista, somadas às críticas feitas à estrutura burocrática dos Estados periféricos. Referimo-nos aqui às críticas feitas à ineficiência e à corrupção, como argumentos em defesa da necessidade de reformas:

Fortalecer as mudanças institucionais [...] para enfrentar problemas de apropriação local indevida ou de ineficiência [...] (BANCO MUNDIAL, 2003, p.10)

A reforma institucional é necessária para uma prestação eficaz de serviços [...], especialmente por meio do fortalecimento da base participativa e da eficiência dos municípios, do combate às práticas culturais e sociais que perpetuam a exclusão de alguns grupos e da utilização do governo [...] como instrumento de apoio à vigilância social e ao acesso a serviços; [...] (BANCO MUNDIAL, 2003, p.37)

Defende-se a reforma do Estado em uma perspectiva ampla, como forma de combater a apropriação indevida do aparelho de estado, vista como uma cultura política típica dos países chamados em desenvolvimento. Não é levada em consideração, mais uma vez a discussão em torno das peculiaridades pertinentes a conformação da característica contraditória originada no processo de inserção dependente desses países na dinâmica do capitalismo internacional. Florestan Fernandes (1981) e, posteriormente, Pastorini (2004) e Pereira (2000) e outros alertam para o fato que essa dinâmica contraditória marcada pela inserção dependente na economia capitalista gerou uma estrutura peculiar das relações entre as classes nesses países (dentre os quais o Brasil) o que contribui para o entendimento da gênese da questão social em cada nação permitindo, portanto, um entendimento mais lúcido acerca da estrutura estatal e das classes e da cultura política existente a partir daí. Cabe dizer, com isso, que uma reforma nas instituições parece um tanto limitada se tomada a totalidade das relações históricas que marcaram a institucionalização das relações econômicas, políticas, culturais e sociais em países como o Brasil.

Contudo, a análise do Banco Mundial não passa por esse entendimento e, como dito, tem um papel de produtor e difusor dos interesses da classe que representa. Segue, portanto, a análise dos argumentos dessa instituição em defesa das reformas institucionais. Segundo o discurso, visando a eficiência, a eficácia e o combate à corrupção se justifica fazer reformas profundas na estrutura das instituições. Como explicitado anteriormente, o objetivo principal é atribuir um papel diferente ao Estado na condução da dinâmica macroeconômica, mais ativo, nesse sentido, na reformulação das regulamentações necessárias ao processo de reestruturação do capital em curso, donde a redução do seu papel na provisão, financiamento e execução de serviços é argumentada como necessária.

### **3.5.1. Desregulamentação**

Como vem sendo dito, na concepção neoliberal, difundida através do Banco Mundial entre outros, a primazia é propiciar o crescimento econômico. A via para o tal crescimento é permitir o mercado funcionar, liberalizando a economia, extinguindo os

obstáculos para o comércio de bens, serviços e capitais, privatizando ao máximo empresas estatais e serviços públicos e desregulamentando as proteções sociais que encarecem e emperram esse processo. Nessa concepção, em última instância os pobres também serão beneficiados, pois poderão ‘recolher’ uma parte das sobras da produção deste ‘bolo’ (HOUTART, 2007). Ocorre que, no Brasil, a dita desregulamentação da proteção social se volta para o ataque aos diretos assegurados na Carta magna de 1988 e, principalmente, segundo propõe o Banco, para a reformulação da legislação trabalhista vigente.

O governo está, muito apropriadamente, promovendo reformas importantes na regulamentação do trabalho, cuja importância é salientada pelo aumento significativo nas taxas de desemprego aberto nos últimos anos. As questões que estão sendo mais ativamente debatidas incluem novas reformas regulatórias, mudanças no sistema de justiça do trabalho e outras políticas destinadas a melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho. Essas reformas ocorrem no contexto de altos custos de contratação de mão-de-obra e de um mercado de trabalho altamente regulado do ponto de vista jurídico [...] (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 15)

Vale chamar a atenção na citação supra para a afirmativa anterior de que se trata de um documento que já parte de uma revisão das propostas em curso, indicando um aprofundamento das reformas. Outrossim, como se vê, o discurso em favor da desregulamentação do trabalho é atravessado pela defesa de maior liberdade para o mercado de trabalho. A legislação trabalhista brasileira é vista como injusta e arcaica, por privilegiar a força de trabalho em relação aos seus compradores. A proposta reúne vários argumentos para afirmar que uma vez reformada a legislação trabalhista, melhores condições serão dadas para que haja maior contratação e ampliação dos empregos.

[...] o custo da criação de emprego no setor formal é um empecilho para a expansão desses postos de trabalho, o que, no mínimo, tende a incentivar o setor informal, ou reduzir a demanda por mão-de-obra. [...] a média de custo de cada posto de trabalho criado é alta [...]. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 43)

Assim, percebe-se que não só o desemprego, mas também o trabalho informal, são tidos como conseqüências não dos processos societários que atravessam a evolução de tecnologias poupadoras de mão-de-obra, que intensificam a composição orgânica do

capital, levando a patamares críticos de exclusão de trabalhadores da produção de mercadorias, associada ao processo de financeirização do capital e a novas formas de estruturação da produção intensificadoras da relação de exploração, mas sim uma legislação demasiadamente protetora e onerosa para contratantes. Pelos argumentos apresentados pelo Banco, é advogada a idéia de que, uma vez flexibilizada a legislação trabalhista em direção à redução dos custos de contratação, somada a uma menor proteção àqueles trabalhadores remunerados pela via assalariada, o desemprego e a informalidade farão parte do passado. Exclui-se oportunamente do debate a intenção de assegurar a retomada das altas taxas de lucratividade necessárias à reprodução do capitalismo contemporâneo. Vale retomar Marx (2008), para afirmar que, como regra do próprio sistema, o lucro é extraído através da exploração da força de trabalho (atualmente da intensificação desse processo), e que o pagamento direto na forma de salários ou indireto na forma de políticas sociais representam um custo indesejável para aqueles que se beneficiam da apropriação do trabalho alheio através da compra, devendo ser diminuído ao máximo e compartilhado, sempre que possível, com o Estado e os demais segmentos da sociedade civil (principalmente os próprios trabalhadores) para garantir minimamente a reprodução desta mesma força de trabalho que é comprada.

A citação abaixo demonstra o vínculo orgânico do Banco aos interesses das classes capitalistas. No processo de exploração do trabalho, como dito, há uma contradição fundamental típica do sistema capitalista, ou seja, os interesses antagônicos entre capitalistas (que compram força de trabalho) e trabalhadores (que a vendem), onde a harmonização desses interesses é essencialmente impraticável, ainda que de forma dissimulada isso pareça possível. No trecho observa-se que o Banco alega que a legislação é desnecessária porque impede uma relação de cooperação entre empregadores e empregados, algo, como visto, inviável pela própria estrutura de compra e venda da força de trabalho. Por outro lado, o trecho esconde que a não regulamentação do mercado de trabalho (que inclusive existe por expressão da própria contradição entre capital e trabalho, imposta nas lutas pelo acesso à riqueza socialmente produzida) é um interesse tão somente daqueles que buscam baixar o

custo da contratação para ter maior margem de apropriação da riqueza produzida através da compra da força de trabalho alheia.

A legislação que rege os contratos de trabalho é decisiva porque determina em grande parte o grau de flexibilidade do mercado. [...] uma legislação trabalhista que estabeleça normas em excesso ou muito restritivas pode provocar dois efeitos que reforçam as seguintes situações: limitar o uso de contratos que induzam à cooperação entre trabalhadores e empregados, e reduzir assim os níveis da produtividade total dos fatores [...] A legislação trabalhista atual parece restringir as oportunidades de emprego [por dois motivos:] (a) a complexidade e a rigidez introduzida pela legislação trabalhista e sua **tendência em favorecer a mão-de-obra no cumprimento de suas normas**, e (b) os altos impostos sobre a mão-de-obra, que aumentam o custo total em 102% do salário básico na contratação de trabalhadores formais. [...] A rápida proliferação das contratações indiretas de trabalhadores temporários [...], por meio de cooperativas e condomínios, foi em grande parte uma resposta do mercado induzida pela rigidez dos mercados de trabalho [...] (BANCO MUNDIAL, 2001b, 22 e 23)

O caráter de classe é emblemático na afirmativa, pois o documento alega que as leis trabalhistas são tendenciosamente favorecedoras dos trabalhadores no cumprimento de suas normas. Ora, parece evidente que em uma relação antagônica, ao se cumprirem os interesses de um lado, o lado oposto terá seus interesses negado. Se a legislação trabalhista assegura (parcialmente) direitos aos trabalhadores isso quer dizer que a sua desregulamentação implicará na perda desses direitos construídos historicamente no país. Em contrapartida, ao atacar os direitos trabalhistas, a reforma dessa legislação beneficiará os interesses do capital. Concretamente, são esses interesses que são defendidos pelo Banco, em detrimento dos interesses da maior parte da população.

A força política da classe hegemônica na atualidade, com a qual se identifica o Banco, é tal que, como pudemos perceber anteriormente, o processo proposto de desregulamentação do trabalho está em curso no Brasil e com fortes pressões para o seu aprofundamento. Ironicamente, apesar de trazer argumentos que em tese ampliariam as contratações, o que se observa com esse processo é um crescimento avassalador do desemprego associado ao processo de precarização das condições e relações de trabalho que é, este sim, vivenciado no Brasil e na América Latina desde a introdução das políticas neoliberais recomendadas pelo Banco.

Somada à desregulamentação da legislação trabalhista, vem sendo atacada pelo ideário neoliberal a noção de previdência social pública. Novamente são utilizados os argumentos da ineficiência, da corrupção e, por conseqüência, de uma política social que se apresenta como deficitária. Muitas análises críticas vêm desconstruindo de forma qualificada os argumentos propostos pelo Banco a esse respeito. Para apenas citar alguns, os trabalhos da professora Elaine Behring (2003) e do economista e professor César Benjamin (1997) concluem que o processo de reforma previdenciária proposto tem um papel estratégico tanto na desregulamentação dos direitos sociais historicamente construídos nas relações entre as classes sociais, favorecendo uma concepção de política social nos moldes neoliberais, onde serviços públicos devem ser voltados apenas aos comprovadamente pobres:

A reforma do sistema previdenciário [...], centralizada em particular no aumento de sua sustentabilidade fiscal, contribuirá muito para melhorar política de combate à pobreza [...] reduzindo os altos subsídios que não são dirigidos aos pobres, a fim de liberar recursos para o financiamento de outros programas de transferências mais voltados para as pessoas pobres. [...] as aposentadorias do setor público constituem a área onde ainda é necessária uma ampla reforma fiscal. [...] As reformas necessárias - o aumento do valor das contribuições e a redução do nível dos benefícios - constituem um desafio para a formulação e implementação [...] (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 61 e 65)

[...] será difícil aumentar o nível de despesas sociais focalizadas enquanto a reforma da previdência social e outras reformas não liberarem recursos agora comprometidos. (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 28)

Quanto para resguardar à iniciativa privada um campo de venda de serviços bastante rentável para o capital, tendo em vista que a previdência historicamente se demonstrou uma das primeiras e mais essenciais respostas às necessidades da população, uma vez que está diretamente relacionada à perda da capacidade produtiva. A privatização da previdência pública está diretamente associada a um processo de privatização generalizado de políticas sociais essenciais como saúde, educação e infra-estrutura, através das quais os trabalhadores garantem sua sobrevivência. Segundo o relatório de 2003 do Banco Mundial, transferindo para o mercado a provisão destas políticas, o Estado poderá otimizar recursos para o combate à pobreza:

[...] é provável que esses recursos possam ser obtidos por meio de uma avaliação sistemática das opções de redução nos gastos previdenciários, nos

subsídios à indústria (incluindo a infra-estrutura associada), nas despesas administrativas, bem como por meio da abertura de espaço para uma participação maior do setor privado nos financiamentos e na provisão de recursos, por exemplo, para o ensino médio e superior, a saúde curativa e os serviços urbanos. (p. 66)

Com isso observa-se que a intenção inerente ao processo de reforma previdenciária é afirmar, como em todos os outros argumentos, a primazia do mercado na oferta de serviços sociais, retirando o Estado como único ente garantidor dos direitos sociais e responsabilizando os indivíduos pela busca de alternativas, sendo que uma parcela que não puder acessar suas necessidades via mercado poderá receber serviços de baixa qualidade e com rigorosos critérios de focalização via políticas públicas. Nesse campo, afirma Benjamin (1997) privatiza-se o lado superavitário da Seguridade Social, a previdência social pública, reduzindo os valores dos benefícios para que os trabalhadores busquem no mercado a compra de planos de previdência privados, assim como vem sendo feito no caso de outros serviços essenciais. Não havendo condições de aprofundar no presente trabalho o longo debate em torno da reforma previdenciária no Brasil, cabe parafrasear mais uma vez o autor apenas para expressar os interesses realmente postos no discurso dominante. Assim, conclui

A idéia de privatização da previdência é a privatização do lado superavitário, é a quebra do conceito de Seguridade Social e a assunção da idéia de que o seguro [...] é uma questão individual, que faz quem pode e quem não pode se sacode. (BENJAMIN, 1991, p. 12)

### **3.5.2. Privatizações**

A idéia, portanto, de privatizar o público para abrir um campo de venda de serviços essenciais pelo mercado é condizente com a noção de sociedade e de política social preconizados pelo Banco. Contra-reformas propostas como a tributária e a de (des)regulamentação fundiária também comparecem no discurso do Banco e estão presentes nos documentos estudados, sempre com a mesma intencionalidade a que referem-se as análises propostas neste estudo. Nesse sentido, trazer outras citações a respeito das referidas contra-reformas institucionais seria, para o objetivo aqui proposto, cair em redundância.

Contudo, mais uma vez para demonstrar a defesa deliberada do Banco em relação aos interesses econômicos das classes dominantes, cabe apresentar mais algumas citações a respeito das privatizações.

Recomenda-se que as políticas que influenciam o modelo de crescimento se iniciem pela identificação e apoio às áreas que tenham potencial competitivo, [...] do setor privado [...] Essa estratégia de apoio ao setor privado [...] representa um significativo desafio de implementação e, por isso, seria melhor que fosse lançada como uma (grande) experiência [...] (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 43).

A reforma do gerenciamento do setor público, bem como um papel mais importante para o setor privado na prestação de serviços sociais poderiam aumentar a produção física ou o impacto social para um dado volume de recursos orçamentários.” (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 29 e 30)

A privatização dos serviços de infra-estrutura deveria ser conduzida de forma a aumentar o investimento e a eficiência do setor. (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 20)

Está emergindo um crescente consenso sobre a participação do setor privado na provisão de infra-estrutura em muitos países da América Latina. (BANCO MUNDIAL, 2001a, p. 59)

Pelo exposto, torna-se ainda mais claro que não se trata de um não papel do Estado na condução das relações econômicas e sociais na atual fase do capitalismo senão de um redimensionamento do seu papel em defesa dos interesses favorecedores da acumulação de capital. O Estado é remodelado, como aponta Raichelis (2007), para ser um parceiro, um sócio na condução do crescimento econômico. Coordena, articula, impulsiona e até financia esse processo. Por outro lado, em relação à proteção social, é convidado a se retirar dos espaços potencialmente rentáveis, sob o argumento de que é ineficiente para tal, obrigando-se cada vez menos a sanar os problemas causados pela voraz concorrência do mercado contemporâneo. A responsabilidade do Estado está voltada para o atendimento mínimo das necessidades sociais daqueles e daquelas que se encontram uma total desproteção, que vivenciam situações extremas de pobreza e exclusão, ainda assim associado ao chamamento da sociedade civil sob o argumento da participação.

O deslocamento de bens e serviços de natureza pública para o setor privado apresenta-se na visão das agências internacionais [destaque-se o Banco Mundial], como saída para aliviar a crise fiscal, buscar maior racionalidade de recursos e benefícios, repassando para instituições filantrópicas, organizações

governamentais e não governamentais a produção e a distribuição de bens e serviços [...]. O papel do Estado é traduzido pela trilogia: descentralização, focalização e privatização. [...] As agências de cooperação internacional continuam atuando fortemente no sentido de provocar a racionalização dos investimentos estatais e ampliar ações de natureza privada, inclusive como condição para obtenção de empréstimos [...]. (RAICHELIS, 2007, p. 27e 28)

A partir da citação da autora se pode constatar não apenas as críticas à ideologia neoliberal com as agências multilaterais na condução desse processo, como principalmente o fato de que este processo está em curso no Brasil e na América Latina, e com fortes impactos para as populações desses países. A relevância da desmistificação da perspectiva societária presente nos documentos ora estudados se evienciam primeiro pelo seu conteúdo fortemente dissimulador e cruel, e depois porque se trata de algo formulado com uma eficiência programática que o coloca em curso em diversos países do globo. No Brasil e na América latina há uma importância ainda maior uma vez que o conteúdo vem conduzindo a esmo em diferentes frentes o processo de reforma dos Estados.

Cabe ressaltar que a crítica feita à linha diretiva proposta pelo Banco em relação às reformas institucionais não dispensa a necessidade de reformas nas instituições do Estado Brasileiro. Como sugere Benjamin (1997) trata-se de defender a reforma no Estado como parte de uma reforma mais ampla de amplitude societária. O autor argumenta que só em uma perspectiva de transformação societária é que terá real importância uma reforma na estrutura do Estado e das instituições. Nesse sentido, em consonância com o autor, defende-se a ideia não só de reforma no Estado e nas instituições, mas em a estrutura social pautada na produção e acumulação de capital. Trata-se de subverter a ordem reificada do capitalismo, onde a produção e a distribuição de mercadorias tomam lugar das relações humanas e sociais dos seus próprios produtores. Faz-se necessária a desfeticização de uma sociedade que dá uma dimensão abstrata e fictícia ao conteúdo dos bens e serviços produzidos historicamente pelos próprios sujeitos históricos (MARX, 2008). E que aparece como se fosse deles independentes, como se não fosse fruto de decisões políticas e econômicas conscientes e historicamente delimitadas priorizar o enriquecimento de uma minoria em detrimento do atendimento das reais necessidades humanas e sociais de amplos

segmentos da população. Como parte de uma reforma estrutural em direção à produção e socialização de riquezas e serviços que tenham como prioridade o atendimento das necessidades humanas e sociais da população defende-se, no presente estudo, a urgência das reformas institucionais. Sob esse prisma vale advogar em favor da eficiência, da eficácia, da efetividade, da transparência e do controle dos gastos.

Contudo, o caráter oculto das reais intenções difundidas a partir da ideologia neoliberal que vem sendo desnudado a partir da análise aqui proposta não permite que as reformas institucionais visem reformar a sociedade senão criar mecanismo que mantenham e aprofundem as relações sociais, econômicas e políticas vigentes. O processo de reforma em curso revela a luta de classes presente, bem como a correlação de forças que se apresenta no momento. Os estudos que visam desmistificar o conteúdo do discurso de organismos como Banco Mundial, como o que ora se apresenta, têm importância estratégica na atual conjuntura em face de uma crise estrutural. Trata-se mais uma vez de lançar mão da dialética marxista, para que a negação consciente do presente contribua na construção teórica, ideológica, político-programática e cultural do futuro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho reúne os elementos que compõem a concepção de política social do Banco Mundial a partir de recentes relatórios publicados sobre o tema pobreza e sociedade na página oficial deste organismo. A idéia central é de que se trata de uma descrição crítica da concepção de política social do Banco, problematizando cada um de seus argumentos mais explícitos com o intuito de desvelar uma intencionalidade organicamente vinculada a uma perspectiva de classe. Perspectiva esta que está pautada nos interesses dos segmentos da burguesia articulados em torno de um projeto societário mais amplo direcionado para a reestruturação capitalista em uma conjuntura de crise estrutural.

Como discutido no primeiro capítulo, os impactos sócio-econômicos e políticos gerados a partir da própria dinâmica contraditória do sistema capitalista são tidos como manifestações de uma única questão social, esta vista como a expressão política e pública da contradição fundamental pautada na exploração do trabalho pelo capital (PASTORINI, 2004; RAICHELIS, 2007) e que, justamente pela sua dimensão política e pública coloca atores em cena na disputa por direitos e por acesso à riqueza. A superexploração das classes trabalhadoras nas nações dependentes vai compor a base da questão social nesse contexto, agora somada a um processo de desregulamentação de direitos, de novas formas de cooptação das lideranças dos setores organizados, e da gestão da subjetivação desses sujeitos a partir de novas formas de produção (HARVEY, 2004).

Assim, vimos que o receituário construído em Washington teve grande aceitação das elites nacionais dos países periféricos, como se fosse uma criação intelectual e política interna, a qual viria como alternativa para a então vivenciada crise da dívida externa. Defende-se neste estudo que uma apropriação correta da crise das dívidas externas dos países latino-americanos só pode ser feita através de uma análise crítica da Economia Política, atentando para a dimensão de totalidade que se coloca na essência desse processo. Foi importante perceber como a reafirmação dos interesses das

classes dominantes externas se deu sob uma crítica a algo que elas mesmas construíram para os países periféricos em períodos imediatamente anteriores.

Observou-se que, curiosamente, embora não tenham sido mencionados sequer uma vez nos documentos termos como *neoliberal* e *neoliberalismo* a concepção de política social presente nos relatórios tem como fundamento este referencial, e com fidelidade ortodoxa. Assim, afirmamos que em nenhum dos documentos analisados admitiu-se a matriz neoliberal como referencial fundante, o que contradiz com seu íntimo vínculo a esse referencial. Vale ressaltar que duas suspeitas se confirmaram a partir desta constatação: em primeiro lugar, a perda de legitimidade da ortodoxia neoliberal no contexto pós-ajustes estruturais, o que levou a não utilização dos termos, ainda que o conteúdo o fosse. Em segundo lugar, percebeu-se que a análise proposta permitiu, a partir de uma categoria teórica que foi a concepção de política social, elucidar o conteúdo fortemente ideológico e com interesses conscientemente afirmados e difundidos pela burguesia como também os aspectos estruturais presentes luta de classes contemporânea. Isso materializado em documentos aparentemente “menos importantes” e “mais humanos” voltados para a redução da pobreza.

Destacou-se como, a partir disso, teve função importante para a agenda neoliberal, na elaboração de respostas às manifestações da questão social mais agudas na conjuntura, estudos que buscassem caracterizar e explicar a pobreza e os pobres. Também, nessa processualidade, foi argumentada a perspectiva político-ideológica que caracterizou, nos documentos estudados, a pobreza e os pobres, tida como insuficiente, tendenciosa e conservadora, onde prevalece uma culpabilização dos pobres por sua condição, uma autonomização das expressões da questão social como se fossem fenômenos isolados, além de uma naturalização da pobreza, onde essa explicação levaria, tendo em vista o referencial utilizado para análise, a uma concepção de política social com limitações do mesmo calão. Aliás, assim sendo, não se trata de limitações senão de opções políticas que priorizaram outros aspectos em relação à resolução real dos problemas, onde a idéia de mínimos adquire evidência o ínfimo atendimento das necessidades reais dos cidadãos e cidadãs. O que parece óbvio tendo

em vista o que se propõe a ideologia neoliberal. Com isso reitera-se que se trata de uma visão de mundo, de sociedade, de ser humano e, portanto de pobre e pobreza, de matriz neoliberal.

Não sendo, portanto, prioridade a erradicação da pobreza e de seus determinantes, coube passar à caracterização dos elementos que compunham a concepção de política social do Banco, onde, com o suporte do referencial utilizado fizemos críticas a cada uma das características, objetivando e desmistificando o conteúdo ideológico de cada uma delas, a começar pela prioridade no ajuste econômico, ele mesmo, gerador dos problemas “a que se busca resolver”. Daí em diante a desmistificação da focalização, das transferências diretas de renda e da participação como complementares à concepção de política social do Banco Mundial, foi um percurso necessário para a nossa compreensão acerca da concepção de política social do Banco.

Além disso, buscou-se ressaltar o papel estratégico assumido pelo discurso das reformas institucionais na perspectiva neoliberal, cabendo ao Banco estimular e pressionar os países para colocarem em curso um processo de desregulamentação de direitos e de privatização das instituições públicas prestadoras de serviços. Sempre, como dito, com o objetivo principal de garantir ao mercado primazia em relação ao Estado no provimento dos serviços sociais, através de sua mercantilização.

Resulta que o Banco Mundial é um amálgama que aglutina os interesses da atual elite orgânica hegemônica e difunde suas orientações para o conjunto dos países submetidos à lógica financeira contemporânea, reconduzindo e reafirmando o endividamento dos países, condicionados a um conjunto de “ajustes” para a contração de empréstimos e para a liberação de recursos. O Banco tem um papel muito objetivo dentro do cenário mundial contemporâneo, que não é a promoção do desenvolvimento e da “saúde” econômica dos países como se alega, e nem tampouco garantir o bem-estar integral da população. Seu papel é permitir que as elites orgânicas financeiras e parasitárias continuem ditando as regras de um jogo econômico e político porque tem na exploração das camadas subalternas dos países periféricos do sistema o

combustível de sua acumulação. Esse organismo acaba tendo uma posição estratégica no referido jogo, uma vez que são tidos como independentes e amigos, ou sócios, dos países pobres e de suas populações. Dentro da ideologia que difundem, ofuscam os reais interesses de oligarquias que concentram um assombroso poder de dominação, e tentam calar os mais necessitados através de uma falácia que promete dias melhores sempre adiante.

A concepção de política social do Banco Mundial segue, portanto, uma dimensão profundamente ideológica e política, relegando a um plano bastante inferior o papel que este tipo de política deve ter na concepção que subsidia a presente análise. Sendo expressão da contradição de interesses de antagônicas classes, a política social assume, no capitalismo, o caráter de espaço de disputa que não pode ter, em absoluto, o caráter de harmonizadora das tensões geradas pelos embates inerentes ao sistema, senão a incumbência de evidenciar mais e mais tais contradições e antagonismos, ainda que atenda a necessidades dos segmentos que a reivindicam.

A programática implementada a partir do Banco, por seu forte conteúdo político ideológico, conscientemente formatado em favor dos interesses do capital financeiro internacional, sugere que há uma intencionalidade presente na concepção de política social que integra um projeto societário mais amplo. A perspectiva de classe que é difundida para diversos países do mundo denuncia a intenção de afirmação do pensamento único (BEHRING, 2009). O Banco afirma: “Não existem soluções rápidas para a redução da pobreza e da desigualdade, nem modelos mágicos alternativos [...]” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 66), com o intuito silenciar visões de mundo alternativas que apresentem respostas estruturais à contradição entre capital e trabalho expressa na questão social.

A utilização pelo Banco de instrumentos, como os documentos analisados, para afirmar a hegemonia burguesa na cena contemporânea, atestam que o embate político e ideológico continua presente, explicitando a atualidade da luta de classes. Tal fato aponta a urgência da organização das classes trabalhadoras para si, que deve ser

pautada na busca pela unidade em torno de um projeto que atenda aos anseios, necessidades e demandas coletivas. Mostra a necessidade de formação política e teórica que subsidie a construção desse projeto.

Outrossim, a partir do desnudamento da intenção de implementar o pensamento único na afirmação da hegemonia dominante, podemos dizer que estamos mais do que convencidos que não se esgotou o papel político do sujeito histórico, ainda que alguns companheiros estejam rendendo-se à perspectiva pós-moderna que retira a politicidade do que é, em essência, político. Reiteramos a necessidade de organização consciente dos trabalhadores e a urgência da construção de uma programática que vise virada do bloco histórico (PORTELLI, 1979), donde será fundamental o esforço de intelectuais orgânicos da classe trabalhadora para pensar a política social como um carro-chefe da nova sociabilidade. O período de profunda crise pelo qual passa a sociedade capitalista na atualidade explicita crescentemente a contradição fundamental posta na estrutura desse sistema, apontando o esgotamento histórico dessa sociabilidade, o que requer a formação político-ideológica das massas para a condução de processos transformadores.

Cabe lembrar que fora dos marcos da ordem social capitalista, a política social adquire um papel que extrapola a condição ações reparadoras ou compensatórias em face das incapacidades de concorrência. Dentro da experiência cubana trazida por Castiñeras, Ferriol e Therborn (2004) nota-se que a política social assume a condição de carro chefe do desenvolvimento social, relegando a produção e a distribuição de bens e serviços ao atendimento das necessidades da população. Esta perspectiva é, certamente, a defendida no presente trabalho. Em consonância com nosso pensamento, é providencial a citação de um colega assistente social e professor argentino, Norberto Alayón (2007, p. 29 e 34)

Las políticas sociales no son solamente algunos planes y programas más o menos bien formulados, sino que son también “definiciones del problema y del sujeto destinatario. Y no son meramente la “respuesta desde el Estado” o aquello que surge de la creatividad técnica o de las concepciones políticas de “los políticos en el gobierno”, sino también o principalmente, el resultado de la confrontación y de disputas en la sociedad (política) y en los diferentes ámbitos

institucionales, en los que aquellas definiciones se redefinen constantemente más allá de su formulación en la letra de la norma o ley que la crea. [...] Los derechos a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, entre los más importantes, deben ser considerados como bienes públicos, que se deben garantizar al conjunto de la población por su mera condición de ciudadanos. Si se desea fortalecer realmente el funcionamiento democrático de la sociedad, resulta suicida subalternizar estos derechos a la lógica del mercado tal como se verificó en el período de hegemonía neoliberal. Pormover los derechos a la gente y reclamar activamente para que se cumplan, debe ser entendido como un deber y no solo como un derecho de los ciudadanos.

Assim, a perspectiva de totalidade presente no referencial adotado por este estudo possibilitou observar, a partir da particularidade da categoria teórica escolhida e do tema pobreza e sociedade, aspectos de uma amplitude político-ideológica e econômica mais ampla, que, espera-se, contribuirão na análise crítica de dados empíricos extraídos das mais diversas áreas em que vêm sendo implementadas políticas sociais no Brasil e na América Latina.

Por fim, é preciso destacar que a discussão apresentada não se configura como a única reflexão crítica acerca do tema, nem tampouco que se trata de uma formulação inédita. Buscou-se reunir contribuições de vários intelectuais contemporâneos que vêm discutindo, sob influência da crítica da economia política marxista, a categoria concepção de política social. Há que se destacar a contribuição ímpar e fundamental de autores e pesquisadores do campo crítico hegemônico do Serviço Social com os quais, com respeito às divergências e tomando-as como salutares e necessárias ao pensamento, busca-se modestamente somar a produção deste trabalho.

**REFERÊNCIAS**

1. ALAYÓN, Norberto. Dilemas y perspectivas de la política social em América Latina. In: CARVALHO, Denise B. B.; DINIZ, Débora; STEIN, Rosa H.; de SOUZA, Perci C. **Política Social, justiça e direitos de cidadania na América Latina**. Brasília: UNB, Programa de Pós Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2007.
2. ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2001
3. ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. São Paulo: Editora UNESP, 1996.
4. BANCO MUNDIAL. **Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará**. 2003. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21436461~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html> Acesso em: 04/09/2008.
5. \_\_\_\_\_. **Combate à Pobreza Rural no Brasil: Uma Estratégia Integrada**. volume I. 2001a; Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21436461~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html> Acesso em: 04/09/2008.
6. \_\_\_\_\_. **O Combate à Pobreza no Brasil: Relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana**. Volume I. 2001b Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21436461~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html>

XTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21436461~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html Acesso em: 04/09/2008.

7. \_\_\_\_\_. **Vozes dos Pobres**: Brasil. Relatório Nacional. 2000. Disponível em:  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21436461~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html> Acesso em: 04/09/2008.
8. BATISTA, P. N. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo, 1994.
9. BENJAMIN, César. Reforma, nação e barbárie. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Revista Inscrita**. Ano 1, n. 1, Rio de Janeiro/Brasília: CFESS, Nov. 1997.
10. BERING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra- Reforma**: desestruturação do estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.
11. \_\_\_\_\_. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: **Capacitação em serviço social e política social**: o trabalho do assistente social. Módulo 3. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta Continuada a Distância, 2000. p. 19-40.
12. \_\_\_\_\_. As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da crise do capital. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Curso de Capacitação à Distância. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social/CFESS; UNB/Centro de Educação Aberta Continuada à Distância/CEAD, 2009.

13. BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.
14. BOSCHETTI, Ivanete. Os direitos da seguridade social no Brasil. In: CARVALHO, Denise B. B.; DINIZ, Débora; STEIN, Rosa H.; de SOUZA, Perci C. **Política Social, justiça e direitos de cidadania na América Latina**. Brasília: UNB, Programa de Pós Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2007.
15. BRAZ, M.; NETTO, J. P. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006. (Biblioteca Básica do Serviço Social; v.1)
16. CARCANHOLO, Reinaldo A.; NAKATANI, Paulo. **O capital especulativo parasitário**: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. Ensaio FEE, v. 20, nº 1, p. 264-304. Porto Alegre, junho de 1999.
17. CASTEL, R. As transformações da questão social. In: WANDERLEY, M. B.; BOGUS L.; YASBEK, M. C. (orgs). **Desigualdade e Questão Social**. São Paulo: EDUC, 2004. 2 ed. p. 235-272
18. CASTIÑEIRAS, Rita; FERRIOL, Angela; THERBORN, Göran. **Política social**: el mundo contemporaneo y las experiencias de Cuba y Suecia. Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, La Habana, Cuba, 2004.
19. CHESNAIS, François (org). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005.
20. DE PAULA, João Antônio. O marxismo como pensamento crítico. In: **Revista da sociedade brasileira de economia política**, n.9. Rio de Janeiro: 7 Letras, março/abril de 2001.

21. DEMO, Pedro. Novos paradigmas em política social. In: CARVALHO, D. B. B. de; DEMO, P.; SOUZA, N. H. B. de (org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UNB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.
22. CARDOSO, Fernando Henrique; SERRA, José. As desventuras da dialética da dependência. In: **Estudos CEBRAP**. n. 23, São Paulo: Ed. Brasileira de Ciências/Vozes, 1979.
23. DUMENIL, Gérard; LEVY, Dominique. O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana. In: CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências**. São Paulo: Boitempo, 2005.
24. ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, n. 24. São Paulo: Marco Zero/CEDEC, set. 1991(p. 85-116).
25. FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1981.
26. GOHN, Maria da Glória. Políticas públicas e sociedade civil no Brasil nas últimas décadas. MERRIEN, François-Xavier. Estados providência e o futuro – uma releitura crítica de pesquisas recentes. In: CARVALHO, D. B. B. de; DEMO, P.; SOUZA, N. H. B. de (org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UNB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.
27. HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2004
28. HOUTART, François. El sentido de la “lucha contra la pobreza” para el neoliberalismo. In: CARVALHO, Denise B. B.; DINIZ, Débora; STEIN, Rosa H.; de SOUZA, Perci C. **Política Social, justiça e direitos de cidadania na América**

- Latina**. Brasília: UNB, Programa de Pós Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2007.
29. IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. In: **Temporalis**. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, Ano II, n. 3, janeiro a junho de 2001.
30. \_\_\_\_\_. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I; DOS SANTOS, S. M.de M; MIOTO, R. C. T. (Orgs). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.
31. \_\_\_\_\_. O Serviço Social na cena contemporânea. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Curso de Capacitação à Distância. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social/CFESS; UNB/Centro de Educação Aberta Continuada à Distância/CEAD, 2009.
32. KURZ, Robert. **O colapso da modernização**. Da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. 4ed. (O fracasso da modernização, p. 165-197).
33. LÖWY, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. 17 ed. São Paulo: Cortez, 2006.
34. LUKÁCS, György. **Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx**. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979. p. 35-76.
35. MARINI, Ruy Mauro. **La dialéctica de la dependencia**. Siglo XXI, 1986.
36. MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I, volume 1. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. 26ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

37. MERRIEN, François-Xavier. Estados providência e o futuro – uma releitura crítica de pesquisas recentes. In: CARVALHO, D. B. B. de; DEMO, P.; SOUZA, N. H. B. de (org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UNB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.
38. MERRIEN, François-Xavier. Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina? In: CARVALHO, Denise B. B.; DINIZ, Débora; STEIN, Rosa H.; de SOUZA, Perci C. **Política Social, justiça e direitos de cidadania na América Latina**. Brasília: UNB, Programa de Pós Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2007.
39. MILLET, Damien; TOUSSAINT, Eric. **50 perguntas 50 respostas**: sobre a dívida, o FMI e o Banco Mundial. JOSSE, Noémie Rodrigues (trad.). São Paulo: Boitempo, 2006.
40. NASCIMENTO, Nádía Socorro Fialho. Desenvolvimento capitalista e “questão social”: notas para debate. In: **Praia vermelha**: estudos de política e teoria social. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro - Programa de Pós Graduação em Serviço Social. Vol. 1, n. 10, primeiro semestre, 2004
41. NETTO, J. P. Transformações societárias e serviço social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, Ano XVII, no. 50, abril de 1996.
42. PAIVA, Beatriz Augusto. Reflexões sobre a pesquisa e processos de formulação e gestão. In: **Capacitação em Serviço Social e política social**: o trabalho do assistente social. Módulo 4. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, Continuada à Distância, 2000. p. 79-94

43. PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Cortez, 2004. (Coleção Questões da Nossa Época: v. 109)
44. \_\_\_\_\_. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, Ano XVIII, no. 53, março de 1997.
45. PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Política social, cidadania e neoliberalismo: reflexão sobre a experiência brasileira. In: CARVALHO, D. B. B. de; DEMO, P.; SOUZA, N. H. B. de (org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UNB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.
46. \_\_\_\_\_. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: CEAD/UNB, 2000.
47. PORTELLI, Hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
48. RAICHELIS, Raquel. Gestão pública e cidade – notas sobre a questão social em São Paulo. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n.90, ano XXVIII, jun. 2007.
49. SALAMA, P. Abertura e pobreza, qual abertura? In: **Revista da sociedade brasileira de economia política**. Ano 8, nº 17. Rio de Janeiro: 7 Letras, dez. 2005.
50. SERRA, R. M. S. A questão social hoje. In: **Ser Social**. Revista semestral do programa de pós-graduação em Política Social do departamento de Serviço Social da UNB. Nº 6. jan-jun, 2000. p. 169-184.

51. SILVA, Maria Ozanira da Silva e. A política social brasileira no século XXI: redirecionamento rumo aos programas de transferência de renda. In: CARVALHO, D. B. B. de; DEMO, P.; SOUZA, N. H. B. de (org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UNB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.
52. SOARES, L. T. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo: Cortez, 2000.
53. SOARES, Raquel Cavalcante. Banco Mundial e a contra-reforma do estado brasileiro: as inflexões da responsabilização da sociedade civil no programa de DST/AIDS. In: **Temporalis**. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. Ano VI, n. 12 (jul./dez.2006) Brasília: ABEPSS, 2006. p. 79-91
54. YASBEK, Maria Carmelita. Política social – assistência social e filantropia. GOHN, Maria da Glória. Políticas públicas e sociedade civil no Brasil nas últimas décadas. MERRIEN, François-Xavier. Estados providência e o futuro – uma releitura crítica de pesquisas recentes. In: CARVALHO, D. B. B. de; DEMO, P.; SOUZA, N. H. B. de (org.). **Novos paradigmas da política social**. Brasília: UNB, Programa de Pós-graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2002.
55. BANCO MUNDIAL. **Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará**. 2003. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21436461~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html> Acesso em: 04/09/2008.
56. \_\_\_\_\_ . **Combate à Pobreza Rural no Brasil**: Uma Estratégia Integrada. volume I. 2001a; Disponível em:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21436461~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html> Acesso em: 04/09/2008.

57. \_\_\_\_\_ . **O Combate à Pobreza no Brasil**: Relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana. Volume I. 2001b Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21436461~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html> Acesso em: 04/09/2008.

58. \_\_\_\_\_ . **Vozes dos Pobres**: Brasil. Relatório Nacional. 2000. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,contentMDK:21436461~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html> Acesso em: 04/09/2008.

EIXOS DE ANÁLISE	Documento 1 (2003)	Documento 2 (2001) - Pobreza Rural	Documento 3 (2001) – Pobreza Urbana/ Relatório No. 20475 - BR	Documento 4 (2000) – Vozes dos Pobres
<b>Observações/ Constatações</b>	<p>1. O Documento afirma expressar o ponto de vista do Banco Mundial</p> <p>2. Concepção de Política Social: Os recursos para combate à pobreza (transferência de renda) serão conseguidos através de cortes nos gastos com previdência e infra-estrutura e com abertura à participação do setor privado na educação, na saúde e nos serviços urbanos</p>	<p>1. “As minutas deste relatório foram discutidas com muitas instituições e funcionários do Governo brasileiro, e seus comentários levados em consideração. No entanto, as opiniões expressas neste documento são exclusivas do Banco Mundial.” (PREFÁCIO)</p>	<p>1. “Embora o relatório tenha sido objeto de debate com muitas instituições e indivíduos no Governo do Brasil, os pontos de vista expressos neste relatório são de responsabilidade exclusiva do Banco Mundial” (PREFÁCIO)</p>	<p>1. “Este estudo de caso também busca contribuir para esse objetivo mais amplo e propiciar inputs relevantes para os projetos do Banco Mundial em curso no país.” (p. 8)</p>
<b>Reconhecimento da existência, “persistência” e crescimento da pobreza e da desigualdade</b>	<p>1. “Tem ocorrido um grande progresso em muitas dimensões do bem-estar da população, inclusive dos pobres [...]. No entanto, <b>as privações persistem, especialmente, em termos de pobreza e desigualdade.</b>” (p.13)</p> <p>2. “[...] <b>não tem ocorrido qualquer alteração expressiva na desigualdade social [...]. Esse fenômeno é comum no mundo: a mudança no perfil da desigualdade é um processo muito lento, exceto nos períodos de radicais mudanças sociais e institucionais.</b>” (p.24)</p> <p>3. “<b>Apesar dos avanços, a pobreza continua extensa e profunda, apresentando uma redução muito mais lenta do que os indicadores sociais de bem-estar social durante os anos 90.</b>” (p.25)</p> <p>4. “<b>Apesar do progresso em muitas áreas, não houve redução da desigualdade no passado.</b> O ambiente global é de</p>	<p>1. “[...] a maioria dos pobres rurais vive em áreas distantes com baixa densidade populacional e continua a depender da agricultura como principal fonte de renda – por meio do cultivo ou do trabalho agrícola. Porém, é justamente nessas áreas onde a agricultura está sofrendo uma retração.” (p. 10)</p> <p>2. “[...] entre os minifúndios (até 2 ha) e pequenas propriedades agrícolas (2,1 a 10 ha) situados nas áreas rurais do NE e SE, apenas 2% em média receberam crédito subsidiado do governo em 1996. No caso das propriedades entre 10,1 e 50 hectares, essa proporção aumenta somente a meros 8%, enquanto em média 31% das maiores propriedades receberam crédito subsidiado do governo.” (p. 21)</p> <p>3. “As pequenas propriedades agrícolas continuam a se</p>	<p>1. “<b>a pobreza continua inaceitavelmente alta para um país com os níveis de renda média do Brasil.</b>” (p. 1)</p> <p>2. “<b>Há [...] um número expressivo de pessoas extremamente pobres, com baixa escolaridade, que permanecem no limite inferior da distribuição de renda e que praticamente não têm sido alcançadas pelo desenvolvimento econômico.</b> Esses pobres - talvez os 10% a 15% da população com a menor renda no Brasil - frequentemente não conseguem aferir qualquer benefício das oportunidades econômicas, o que aponta para a necessidade de uma <b>rede de segurança social básica que proteja esse grupo de indivíduos indigentes.</b>” (p. 2)</p> <p>3. “<b>Dada a linha de pobreza extrema escolhida, o Brasil tem uma taxa de pobreza de 22,6%. Isso significa que 34,9 milhões</b></p>	<p>1. “<b>Para a maioria das pessoas a insegurança aumentou. Isso é atribuído ao crescimento generalizado do desemprego, e à explosão da violência e do crime.</b>” (p. 4)</p> <p>2. “[...] <b>percepção comum a todos os grupos que ‘os pobres estão ficando cada vez mais pobres e os ricos cada vez mais ricos’</b>” (p. 4)</p> <p>3. “[...] segundo o relato dos indivíduos pobres as <b>oportunidades de mobilidade sócio-econômica reduziram-se em virtude do crescimento do desemprego.</b>” (p. 4)</p> <p>4. “[...] <b>as perdas da reestruturação industrial tendem a ser maiores do que os ganhos de bem-estar resultantes da eliminação dos níveis de inflação.</b>” (p. 16)</p> <p>5. “<b>Os dados revelam um padrão de crescimento nos níveis de pobreza associado com crescente desigualdade;</b></p>

	<p>grande competitividade e riscos crescentes, <b>especialmente em relação aos grupos mal aparelhados para desfrutar dos benefícios potenciais da integração e dos avanços técnicos.</b>" (p. 37)</p> <p>5. "A extensão do hiato de pobreza (a distância entre a renda média das famílias pobres e a linha de pobreza) é grande, de tal modo que décadas de crescimento sustentado da renda acima dos níveis atuais não conseguiriam retirar da pobreza uma grande parte da população pobre." (p.42)</p> <p>6. "Em termos de distribuição da renda individual, a expansão educacional provocou um impacto muito pequeno sobre a desigualdade de modo geral - em todos os cenários" (p. 49)</p>	<p>multiplicar no Brasil. No entanto, embora quase 50% dos estabelecimentos agrícolas fossem menores que 10 hectares em 1996, eles representavam apenas cerca de 2,25% da área total cultivada no País. Por outro lado, menos de 11% das propriedades eram maiores que 100 hectares, mas esse grupo respondia por 80% da área total de lavoura. A agricultura brasileira se caracteriza por um modelo histórico de concentração fundiária, em particular quanto à propriedade da terra e, conseqüentemente, também da riqueza. [...] a maior parte da produção agrícola era e continua a ser gerada por um pequeno grupo de estabelecimentos agrícolas altamente competitivos." (p. 36)</p> <p>4. "O programa de crédito rural e os programas de racionamento estimularam o aumento das áreas cultivadas e da mecanização. No entanto, essas cifras agregadas mascaram a magnitude da concentração rural na redistribuição do crédito. [...] o crédito subsidiado do governo era direcionado às propriedades agrícolas maiores. [...] <b>O período seguinte de ajustes recessivos e cortes nos gastos públicos, combinados a uma política monetária restritiva, provocaram um efeito negativo no setor agrícola. [...] Por isso, a questão principal é que, enquanto os</b></p>	<p><b>de brasileiros vivem em domicílios com uma renda per capita inferior à da linha de pobreza.</b>" (p. 4)</p> <p>4. "<b>O crescimento continuará excluindo alguns indivíduos</b> que estão no degrau mais baixo da distribuição de renda [...]" (p. 21)</p>	<p>indicadores de pobreza atingiram valores máximos em 1994 – quando 33% da população estava abaixo da linha de pobreza [...] Em termos absolutos, os dados revelam que <b>o número de indivíduos abaixo da linha da pobreza nas regiões metropolitanas cresceram de 10.4 milhões, em 1981 para o patamar de 12.8, milhões em 1989. Em 1994, o número de pessoas abaixo da linha de pobreza atingiu 52.0 milhões, enquanto que os 50 % mais pobres detinham 11% da renda nacional, atingindo seu ponto mínimo em termos históricos. [...] A estabilização dos preços atingidos de 1994 a 1998 causou redução imediata na pobreza, porém esta ocorreu sem uma redução das desigualdades, as quais aumentaram consideravelmente. A partir de 1997, os ganhos resultantes da estabilização foram reduzidos e a taxa de desemprego quase dobrou em relação aos níveis de 1990 [...]" (p. 17)</b></p> <p>6. "Enquanto nos anos 80 quase 60% da população economicamente ativa estava empregada no setor formal da economia, ao final dos anos 90, esta taxa caiu para 43%." (p. 18)</p> <p>7. "Para a maioria das pessoas, a insegurança aumentou. Esta tem sido atribuída ao crescimento das taxas de desemprego e os níveis de violência nas comunidades." (p. 24)</p>
--	--	---	---	---

		<p><u>umentos de produtividade das safras foram heterogêneos, eles se mostraram bastante homogêneos quanto aos tipos de estabelecimentos agrícolas.</u> Basicamente, os que lucraram foram os estabelecimentos que utilizam capital intensivo e são tecnologicamente avançados. Embora esses agricultores tenham prosperado, a lucratividade da agricultura em pequena escala, que utiliza tecnologia incipiente, foi drasticamente reduzida. Por isso, o mercado e, em uma certa medida, a política governamental parecem ter reforçado a disposição do setor agrícola brasileiro em favor dos produtores tecnologicamente avançados e contra os pequenos agricultores e os de semi-subsistência que utilizam pouca tecnologia. “ (p. 37 e 38)</p>		<p>8. “[...] há um reconhecimento generalizado de que ‘os pobres estão se tornando mais pobres e os ricos mais ricos’ [e] as pessoas consultadas entendem que as oportunidades para mobilidade social e econômica tem-se reduzido em geral.” (p. 28)</p> <p>9. “[...] segundo o relato dos indivíduos pobres as oportunidades de mobilidade sócio-econômica reduziram-se em virtude do crescimento do desemprego.” (p. 85)</p> <p>10. “A percepção dos entrevistados é que é mais fácil descender para uma categoria de bem-estar do que ascender para um nível mais alto.” (p. 86)</p> <p>11. “As reformas orientadas pelo mercado colocam, no curto prazo, altos custos para as populações urbanas e tendem a acentuar problemas sociais, dado que estas quase sempre implicam em reduzir cortes significativos nos gastos públicos, e na perda de empregos em diversos setores (particularmente no setor de manufaturados e setor bancário) que eram anteriormente protegidos da competição externa. Os ganhos sistêmicos de eficiência resultantes da exposição à competição internacional deverão surgir no longo prazo.” (p. 16)</p>
<p><b>Causas da Pobreza (autonomização das expressões da Questão Social) e Perfil dos</b></p>	<p>1. “deve-se, principalmente, às influências históricas e às condições externas [...] herança</p>	<p>1. “[...] natureza heterogênea dos pobres” (p. 1)</p> <p>2. “[...] O melhor ensino não só</p>	<p>1. “Este relatório baseia-se numa definição ampla do que seja pobreza, identificada como uma</p>	<p>1. “O desemprego é considerado a principal causa da pobreza, juntamente com falta de</p>

<p><b>Pobres</b></p>	<p>histórica representada por um <b>ciclo vicioso de desvantagens</b>, no qual uma <b>estrutura desigual de trabalho</b> e de <b>ativos físicos, de educação e capital humano, de poder e cultura, bem como de vulnerabilidade, interagiram de modo a perpetuar a desigualdade de renda</b>. [...] Em segundo lugar [há] <b>conseqüências externas adversas</b> devido às condições gerais do Brasil, especialmente com respeito ao lento crescimento, à instabilidade macroeconômica [...]” (p.9)</p> <p>2. <b>“O aumento da pobreza é produto da interação entre crescimento e desigualdade - quanto mais desigual uma sociedade menos a população pobre tende a se beneficiar do crescimento”</b> (p.23)</p> <p>3. <b>“Em primeiro lugar, as culturas política e social de desigualdades são normalmente parte das sociedades onde não há equidade</b> – e são percebidas, por exemplo, na importância histórica das estruturas clientelistas no Brasil [...] <u>Em segundo lugar, os padrões de adaptação dos grupos de pobres ou de excluídos às condições adversas podem, frequentemente, levar a práticas cujas conseqüências são negativas para o seu próprio desenvolvimento – como no caso do aumento da cultura de drogas e violência em muitas partes urbanas do Brasil</u> [...]”</p>	<p>aumentará as oportunidades de emprego mas também facilitará a migração orientada para oportunidades – que deve ser considerada como um caminho essencial para a redução da pobreza rural [:] visa fornecer aos membros jovens das famílias carentes rurais a oportunidade de romper o <b>ciclo vicioso da pobreza ao qual os seus parentes mais velhos estão presos</b>.” (p. 16)</p> <p>3. <b>“a estratégia proposta para redução da pobreza rural foi concebida em termos de um conjunto integrado de políticas que oferece vários caminhos para escapar da pobreza, moldado de acordo com os grupos heterogêneos transversais de famílias pobres (sic)”</b> (p. IV)</p> <p>4. <b>“Existe um grupo de pobres nas zonas rurais que não poderá se beneficiar das oportunidades provenientes da agricultura comercial, da intensificação da agricultura em pequena escala ou da migração.”</b> (p. VII)</p> <p>5. <b>“[...] são muito importantes os esforços paralelos para atingir os jovens</b> (em especial aqueles pertencentes às famílias mais pobres e muito dependentes dos recursos das redes de segurança), por meio da educação, <b>a fim de lhes proporcionar oportunidades para romper o ciclo vicioso ao qual os seus parentes mais</b></p>	<p><b>privação de bem-estar inaceitável para um ser humano</b>. Essa definição de pobreza <b>abrange renda e consumo insuficientes, o não atendimento de necessidades básicas como educação, saúde, nutrição e moradia, insegurança e risco, bem como falta de voz e de poder. Para fins de análises quantitativas, contudo, este relatório adotou uma definição bem mais restrita de pobreza, como sendo apenas insuficiência de renda ou consumo</b>. [...] Este relatório também não tratou de questões ligadas de forma mais ampla às desigualdades de renda, patrimônio e oportunidades” (p. 1)</p> <p>2. <b>“Os três fatores mais associados às prováveis causas da pobreza são localização numa área pobre, baixa escolaridade e família numerosa”</b> (p. 8)</p> <p>3. <b>“É a desigualdade educacional, mais do que a segmentação ou a discriminação no mercado de trabalho, que explica a maior parcela da desigualdade de renda no Brasil.”</b> (p. 8)</p> <p>4. <b>“[...] obstáculos a uma redução mais rápida e significativa da pobreza [:] oportunidades limitadas em decorrência do baixo crescimento econômico [...]; poucos avanços na educação; más condições de saúde; falta de</b></p>	<p><b>educação adequada e de saneamento básico.”</b> (p. 4)</p> <p>2. <b>“A distribuição desigual de renda, a falta de investimentos em saúde pública e habitação</b> também foram citadas como as <b>causas mais importantes da pobreza</b> entre os grupos de homens e mulheres adultas [...]” (p. 28)</p> <p>3. <b>“Os indivíduos tendem à associar pobreza e incapacidade, e relacionar bem-estar com segurança. A segurança é tematizada com referência a uma variedade de fatores dentre os quais emprego e acesso a fonte de renda fixa, acesso à comida, saúde e acesso à serviços de saúde, além de posse da terra e moradia.”</b> (p. 3)</p> <p>4. <b>“A centralidade da questão da violência e da segurança pública em todas as comunidades consultadas – e seu impacto econômico - foi um dos achados não-antecipados da pesquisa. Esse fato é surpreendente considerando que os indivíduos pobres são considerados como agentes do crime e não vítimas.”</b> (p. 5)</p> <p>5. <b>“O desemprego foi apontado como o principal problema que afeta as comunidades. A falta de moradia digna e a falta de saneamento foram também citados como problemas urgentes, juntamente com a precariedade de serviços referentes a atenção à saúde. O terceiro bloco de problemas</b></p>
----------------------	--	--	---	---

	<p>(p.31)</p> <p>4. “[...] os altos níveis de desigualdade reduzem o impacto do crescimento sobre o declínio da pobreza e a desigualdade [...]” (p.37)</p> <p>5. “No Ceará, os níveis de desigualdades extremamente elevados reduzem, de modo significativo, o potencial do crescimento para reduzir a pobreza.” (p. 41)</p> <p>6. <b>“Embora exista uma significativa heterogeneidade entre os pobres, a estrutura da pobreza apresenta algumas características gerais nítidas. A maior influência se encontra nas áreas rurais, onde cerca de três quartos da população vive na pobreza [...], [há] também uma concentração da pobreza entre os jovens: tanto nas áreas rurais como nas urbanas[...]”</b> (p.26)</p> <p>7. <b>“A insegurança é um aspecto central da pobreza. O risco da perda de poder aquisitivo constitui uma grave preocupação dos pobres em todo o mundo, seja devido à seca, a problemas de saúde, à falta de emprego ou à velhice. Mas existem também preocupações mais amplas sobre a insegurança quanto à sobrevivência, por exemplo, gerada pela violência [...]”</b> (p.29)</p> <p>8. “Embora os pobres disponham de mecanismos sofisticados para administrar os riscos que enfrentam, eles continuam muito vulneráveis aos</p>	<p><b>velhos estão presos.”</b> (p. VII)</p> <p>6. <b>“perfil da pobreza rural pode ser segmentado em duas dimensões principais: fontes de renda familiar e localização geográfica.”</b> (p. 1)</p> <p>7. <b>“Contrariamente à opinião popular, a pobreza no Brasil não se constitui hoje em um fenômeno predominantemente urbano.”</b> (p. 2)</p> <p>8. “[...] a maioria dos pobres rurais vive em áreas distantes com baixa densidade populacional e continua a depender da agricultura como principal fonte de renda – por meio do cultivo ou do trabalho agrícola. Porém, é justamente nessas áreas onde a agricultura está sofrendo uma retração.” (p. 10)</p> <p>9. “[...] diferentemente da opinião popular, a pobreza no Brasil não é um problema predominantemente urbano” (p. 30)</p> <p>10. “Em suma, a grande maioria dos pobres rurais no NE e SE (83,6% no NE e 90,3% no SE) vivem em áreas distantes e com baixa densidade populacional, e aqueles que recebem sua renda principal por meio do cultivo ou do trabalho agrícola compreendem, de modo uniforme, os grupos mais pobres.” (p. 30)</p> <p>11. “[...] os estabelecimentos rurais mais pobres são predominantemente pequenos e vice-versa. [...] em termos de</p>	<p>recursos físicos e serviços para os pobres; lacunas na rede de segurança social e a conseqüente insegurança e vulnerabilidade; problemas ligados à qualidade e à focalização das despesas sociais; limitações na capacidade dos pobres de se manifestarem e participarem dos processos de tomada de decisão em relação a assuntos que lhes digam respeito.” (p.12)</p> <p>5. <b>“Baixos níveis de educação levam a uma renda baixa o que, por sua vez, perpetua a pobreza.”</b> (p. 17)</p> <p>6. <b>“Dada a linha de pobreza extrema escolhida, o Brasil tem uma taxa de pobreza de 22,6%. Isso significa que 34,9 milhões de brasileiros vivem em domicílios com uma renda per capita inferior à da linha de pobreza.”</b> (p. 4)</p> <p>7. “Os pobres têm menor acesso a serviços públicos tais como água, saneamento e coleta de lixo. Embora as taxas de eletrificação sejam altas em todo o país, 25% dos pobres ainda vivem sem eletricidade. 52% dos pobres não têm acesso a água encanada, 68% não têm coleta de lixo e 78% não têm acesso nem a rede de esgoto ou a fossa. Indicadores de saúde, tais como mortalidade infantil, são significativamente piores para os pobres. Por fim, o crime e a violência nas áreas urbanas normalmente afetam os pobres</p>	<p>refere-se à segurança pública, polícia e drogas.” (p. 40)</p> <p>6. <b>“Na agenda política do país, os indivíduos pobres, em geral, não são vistos como vítimas, mas, de fato, como agentes da violência.”</b> (p. 40)</p> <p>7. “Trabalho e moradia são geralmente incluídos como questões típicas na agenda de política para a pobreza.” (p. 40)</p> <p>8. “As mudanças verificadas revelam um padrão em que as <b>mulheres</b> expandem horizontalmente suas responsabilidades ao invés de assumir novas responsabilidades.” (p. 74)</p> <p>9. “[...] segundo o relato dos indivíduos pobres as oportunidades de mobilidade sócio-econômica reduziram-se em virtude do crescimento do desemprego.” (p. 85)</p>
--	--	---	---	--

	<p>choques e estão menos preparados para administrá-los. Isso se aplica, especialmente, aos choques que atingem comunidades ou grupos inteiros, como as secas ou problemas macroeconômicas.” (p.53)</p>	<p>despesas, os agricultores pobres consomem mais alimentos e têm acesso a parcelas menores de produtos manufaturados e de serviços não-agrícolas.” (p. 50)</p>	<p>mais fortemente.” (p. 7)</p> <p>8. <b>“A maioria dos pobres não trabalha no mercado formal.”</b> (p. 7)</p>	
<b>Concepção de Política Social</b>	<p>1. <b>Exemplo de sucesso</b> - Projeto São José: “[...] <b>características inovadoras</b> do programa: (a) <b>participação de mão-de-obra comunitária de baixo custo</b>; (b) utilização de tecnologias adequadas e de baixo custo; e (c) <b>aquisição de material</b> e a supervisão dos trabalhos <b>feitas pelos próprios beneficiários</b>. <b>Embora os ganhos estimados para cada família seja pequeno</b> em relação à defasagem de renda [...] e, <b>portanto insuficiente para deslocar as famílias para um posição acima das linhas de pobreza</b> mais utilizadas, o ganho por beneficiário, <b>mesmo assim, pode proporcionar melhoras significativas na qualidade de vida.</b>” (p.28)</p> <p>2. “[...] <b>os benefícios gerados por melhores formas de crescimento demoram a reduzir a pobreza, o que pode comportar transferências complementares redistributivas aos pobres</b>” (p.29)</p> <p>3. [...] conjunto de políticas complementares para colocar a sociedade, ao longo do tempo, no caminho da <b>modernização incluyente</b> [:] <b>O crescimento é necessário,</b></p>	<p>1. “<b>Existe um grupo de pobres [...] que não poderá se beneficiar das oportunidades</b> provenientes da agricultura comercial, da intensificação da agricultura em pequena escala ou da migração. Os membros desse grupo são em geral pessoas mais velhas, com frequência viúvas e ocasionalmente trabalhadores agrícolas nas áreas menos dotadas. <b>Esse grupo está “aprimado” à pobreza extrema</b>, sem futuro possível no setor agrícola além da subsistência. Essas pessoas enfrentam barreiras consideráveis para encontrar trabalho fora desse setor. <b>Para esse grupo, torna-se crítica a criação de uma rede de segurança social</b>, na forma de aposentarias, por exemplo, <b>com o objetivo de assegurar uma qualidade de vida básica</b> decente. [...] Por isso, <b>são muito importantes os esforços paralelos para atingir os jovens</b> (em especial aqueles <b>pertencentes às famílias mais pobres, muito dependentes dos recursos das redes de segurança</b>) por meio da <b>educação, a fim de lhes</b></p>	<p>1. “A primeira mensagem central deste relatório é a de que <b>o Brasil, nos últimos anos, progrediu muito nas suas políticas sociais e nos respectivos indicadores</b> [...]. O Brasil <b>conseguiu avanços consideráveis na redução da pobreza</b> [...]. Em geral, as políticas recentes e em andamento <b>estão no rumo certo, e as perspectivas futuras para melhor qualidade de vida para os pobres do país são hoje mais promissoras.</b>” (p. 1)</p> <p>2. “Há [...] um número expressivo de pessoas <b>extremamente pobres</b>, com baixa escolaridade, que permanecem no limite inferior da distribuição de renda e que praticamente <b>não têm sido alcançadas pelo desenvolvimento econômico</b>. Esses pobres - talvez os <b>10% a 15% da população</b> com a menor renda no Brasil - frequentemente <b>não conseguem auferir qualquer benefício das oportunidades econômicas, o que aponta para a necessidade de uma rede de segurança social básica</b> que proteja esse grupo de indivíduos indigentes.” (p. 2)</p>	<p>1. “Acompanhando a onda de descentralização que usualmente a democratização traz, os governos locais se tornaram um importante palco para inovações. A década de 90 inaugurou a montagem de um conjunto considerável de novas estruturas institucionais nos governos locais, através dos quais os processos de <b>participação e deliberação na formulação e implementação de políticas públicas</b> se tornaram presentes.” (p. 19)</p> <p>2. “De modo geral, os grupos mostraram uma <b>surpreendente descrença em sua capacidade de resolver problemas por si mesmos</b> [...] <b>solucionados pela comunidade sem uma ajuda externa.</b>” (p. 44)</p> <p>3. “[...] <b>existem poucos exemplos de problemas solucionados efetivamente pelas próprias comunidades.</b> [Na comunidade de] Borborema, para resolver o problema da água, cada família <b>contribuiu com dez reais para a construção de uma caixa d'água e para a compra de uma bomba.</b> Apesar de não ter sido explicitamente comentado pelos grupos, as invasões</p>

	<p>mas não é suficiente para produzir uma rápida diminuição da pobreza; [...] apoio à produção intensiva, [com] redução das restrições às atividades industriais e de serviços existentes que tenham potencial competitivo, além da remoção das barreiras para o crescimento das micro, pequenas e médias empresas; [...] <b>expansão do acesso à educação</b>, promovida pelo estado, é essencial <b>para reduzir a pobreza</b>; <b>As transferências de renda podem provocar um impacto mais imediato sobre a redução da pobreza</b> [...] e ter um importante papel complementar na redistribuição e na seguridade. O programa de <b>aposentadoria para idosos</b> das áreas rurais <b>ilustra o potencial das transferências de renda seletivas</b> sobre a <b>redução imediata da pobreza</b>; <b>A reforma institucional é necessária para uma prestação eficaz de serviços e a inclusão dos pobres</b> em todas as áreas; [...] (p.37)</p> <p>4. <b>“A passagem para um ciclo virtuoso de ações redistributivas”</b>: <b>melhor educação e qualificação profissional + crescimento equitativo do emprego e das oportunidades + transferências para promover a seguridade e a redistribuição + governança e ação social includentes.</b> (p.38)</p> <p>5. “Quadro 5. Principais elementos de uma <b>estratégia</b></p>	<p><b>proporcionar oportunidades para romper o ciclo vicioso</b> ao qual os seus parentes mais velhos estão presos.” (p. 14)</p> <p>2. “[...] <b>orientar os pobres rurais de modo a que trilhem seus respectivos e adequados caminhos de escape à pobreza</b> [...]” (p. 16)</p> <p>3. “Algumas limitações, como a idade do chefe de família, permanecerão independentemente das intervenções do governo. Por isso, uma parte desses agricultores possivelmente não estará apta a fazer os ajustes necessários para sair da pobreza. <b>Para esse grupo de pobres rurais seria possível implementar uma rede de segurança que garantisse um nível mínimo de renda através das transferências do governo.</b> [...] Uma alternativa complementar da política seria a <b>redução das limitações do capital humano mediante educação e treinamento.</b> Essas iniciativas permitiriam que as pessoas migrassem para o setor não-agrícola ou <b>levariam à sua capacitação para buscar emprego</b> no setor de propriedades agrícolas que utilizam tecnologia avançada. <b>A reforma das leis trabalhistas relacionadas a emprego temporário e permanente também provocaria impactos significativos</b> na geração de postos de trabalho rurais.” (p.</p>	<p>3. “No cenário de <b>política social</b>, para se reduzir a taxa de <b>pobreza [extrema]</b> para [...] 11%, <b>seria preciso um crescimento anual de 2% ao ano</b>, investimentos que aumentariam em dois anos a <b>escolaridade, e transferências</b> em torno de R\$ 14 bilhões.” (p. 10)</p> <p>4. <b>“Se considerarmos o conjunto de reformas estruturais recentes voltadas para a melhoria do desempenho macroeconômico, as reformas efetuadas nas políticas sociais, recentes e em andamento, e a recente atenção pública e política dirigida para os problemas ligados à pobreza, concluímos que houve uma clara melhora nas perspectivas futuras para os pobres do Brasil. As reformas estruturais da economia têm lançado as bases para a estabilidade econômica. Essa estabilidade econômica protegerá os pobres</b> das flutuações de renda que, no passado, estavam frequentemente relacionadas com esforços frustrados de estabilização. <b>O impacto de uma retomada do crescimento na redução da pobreza será gradual mas importante.</b> Se houver um grande empenho no sentido de melhorar a educação, haverá também uma redução significativa da pobreza a médio prazo. É difícil quantificar o impacto das melhorias em</p>	<p>podem ser interpretadas como um extraordinário esforço coletivo. Os depoimentos (sic) relatados pelos grupos são exemplos emblemáticos de <b>ações coletivas bem sucedidas.</b>” (p. 44 e 45)</p> <p>4. <b>“O senso de dependência em relação às (sic) instituições é [...] elevado [e] a parceria do governo e das famílias é necessária. Políticas sociais efetivas são concebidas como necessárias para ajudar as famílias.”</b> (p. 46)</p> <p>5. “[...] os moradores construíram um tanque de água e pavimentaram uma estrada com <b>materiais de construção doados por um vereador.</b> [...] as pessoas participaram ativamente dos esquemas de construção implantados pelo Governo local. [...] um grupo de homens argumentou que <b>‘a prefeitura dava o material e a gente ajudava a construir o posto médico’.</b> [...] Estes exemplos de trabalho coletivo - chamados no Brasil de <b>mutirões</b> - são práticas sociais antigas e tradicionais em comunidades rurais e urbanas. No entanto, tais práticas, emergiram como <b>iniciativas autônomas que são independentes do governo.</b> (p. 47)</p> <p>6. “[...] <b>lição importante é sobre a necessidade de fortalecimento das instituições e de mecanismos de responsabilização no nível</b></p>
--	--	--	--	--

	<p>acelerada de redução da pobreza e da desigualdade [...] o cronograma dos resultados varia: os efeitos mais amplos da educação serão observados somente a longo prazo, os impactos do crescimento com base no emprego intensivo de mão de obra serão notados a médio prazo e os resultados da transferência de renda poderão ser percebidos em prazo mais curto.” (p. 39)</p> <p>6. “Os programas de transferência de renda são instrumentos eficazes para a redução da pobreza, que complementam as medidas relacionadas à capacitação e às oportunidades.” (p. 51)</p> <p>7. “As <u>transferências de renda</u> para indivíduos ou famílias representam um <u>componente essencial da política social</u> e tem um papel importante e cada vez mais expressivo no processo de modernização. <u>As transferências consistem (sic) na parte mais expressiva da política social em todos os países industrializados</u> [...] transferências são de crescente importância em um mundo globalizado, em vista da maior preocupação com o risco e com os prejudicados pelas mudanças provocadas pela crescente integração dos mercados e pelos avanços tecnológicos. <u>Uma política coerente de transferência de renda é complementar a uma estratégia orientada para o</u></p>	<p>39)</p> <p>4. “[...] a <b>redução da pobreza necessita do crescimento econômico</b> (nível macroeconômico) e de <b>políticas específicas de combate à pobreza</b> (nível microeconômico). [...] Essencialmente <b>seria muito difícil obter, no Brasil, uma redução significativa da pobreza [...] sem um estável crescimento econômico geral.</b>” (p. 1)</p> <p>5. “<b>Em essência, seria muito difícil obter no Brasil uma redução da pobreza [...] que seja politicamente viável, significativa e sustentável, sem um rápido crescimento da economia.</b>” (p. 9)</p> <p>6. “a <b>expansão eficiente e orientada para o mercado [...] pode criar novas oportunidades. São cruciais para o crescimento e o aumento de emprego [...] as melhorias no funcionamento dos mercados</b> de fatores de produção, da mão-de-obra, da água, da terra e do capital. <b>Do ponto de vista dos pobres, melhores níveis de educação e a reforma da legislação trabalhista</b> aumentarão as <b>chances de encontrar trabalho</b> [...] Finalmente, [...] impedir a valorização das taxas de câmbio reais, as flutuações agudas das taxas de juros e uma política comercial orientada para tarifas de importação relativamente baixas [...] poderiam melhorar de modo significativo a competitividade internacional</p>	<p>outras áreas estruturais cobertas pela política social, tais como saúde, reforma agrária, melhorias urbanas, treinamento profissional e mercado de trabalho [...]. O impacto dos programas de transferências na redução da pobreza tem sido grande nos últimos anos e esse impacto também deve continuar, especialmente se for possível melhorar a focalização dos recursos.” (p. 11)</p> <p>5. “[...] as <b>reformas recomendadas neste relatório são norteadas por cinco princípios:</b></p> <p>a) as <b>distorções de mercado precisam ser eliminadas e os regulamentos reformulados para que os mercados atendam melhor às necessidades dos pobres;</b></p> <p>b) as <b>despesas sociais deveriam ser melhor focalizadas</b> para beneficiar os pobres e deveriam ser usadas abordagens diferentes, conforme as necessidades dos diferentes tipos de programas;</p> <p>c) as <b>despesas sociais deveriam ser alocadas para os programas que trazem, para os pobres, maior benefício por unidade de despesa pública;</b></p> <p>d) <b>os programas sociais deveriam ser voltados para as demandas dos pobres e</b> deveriam permitir a maior liberdade de escolha possível para os beneficiários; e</p> <p>e) a <b>eficiência interna dos</b></p>	<p><b>local.”</b> (p. 92)</p>
--	--	--	--	-------------------------------

	<p><b>mercado.</b> As transferências de renda são utilizadas por duas razões: para proteger as pessoas dos choques adversos e para determinados grupos em tempos normais.” (p. 52)</p> <p>8. “No caso das <b>sociedades muito desiguais [...], a necessidade de transferências redistributivas é particularmente forte.</b> Isso se deve tanto porque um modelo de crescimento com efeitos neutros em relação à distribuição de renda é bem mais fraco em relação a redução da pobreza, como também <b>porque custos relativamente modestos em termos de renda média podem financiar grandes aumentos de renda para os pobres,</b> precisamente devido ao grande hiato entre as rendas mais baixas e as médias” (p.53)</p> <p>9. “A experiência internacional mostra a necessidade de vários esquemas para tratar os diversos riscos, carências e capacidades institucionais das diferentes sociedades. Esses mecanismos podem compreender <b>aposentadorias básicas para idosos pobres</b> (como na previdência rural brasileira), <b>trabalho com baixos salários [...]</b> para <b>atingir apenas as pessoas que não disponham de alternativas de emprego viáveis,</b> vinculados a investimentos sociais importantes [...]; <b>transferências de renda associadas à educação e saúde</b></p>	<p>dos setores, o que por sua vez acarretaria maiores salários reais e o aumento da oferta de emprego [...]” (p.11)</p> <p>7. “Levando-se em conta as reais limitações do orçamento governamental, os critérios de cobertura e direcionamento deveriam ser complementados por uma <b>avaliação rigorosa de custo-benefício dos vários programas.</b>” (p. 28)</p> <p>8. “Em suma, não é provável que <b>a desvalorização</b> tenha um papel importante no aumento da renda dos agricultores mais pobres, mas é certo que <b>provoca um efeito relevante sobre os rendimentos dos grandes [...]. Esse fator poderia beneficiar indiretamente os pobres rurais,</b> especialmente os sem terra. <b>Os trabalhadores rurais sem terra poderiam obter vantagens se os grandes agricultores aumentassem sua demanda de mão-de-obra como consequência da desvalorização [cambial].</b>” (p. 52)</p> <p>9. “Este relatório, finalizado em 2001, representa uma etapa do planejamento da estratégia integrada para <b>redução</b> da pobreza no Brasil. [...] propõe uma estrutura estratégica em cinco vias que engloba um conjunto de políticas integradas visando ajudar efetivamente a <b>reduzir</b> a pobreza rural no Brasil. [...] estudos temáticos aprofundados que se fundamentam nos componentes</p>	<p>programas deveria melhorar.” (p. 12 e 13)</p> <p>6. “<b>Investimentos sociais eficientes criam oportunidade para que as pessoas possam deixar a pobreza para trás</b> definitivamente. Investimentos sociais de alta prioridade incluem:</p> <p>a) <b>Educação e Saúde Básica. A educação e a saúde básica ajudam a fortalecer o capital humano dos pobres</b> e a aumentar sua renda. [...]” (p. 17)</p> <p>7. “<b>Uma rede de segurança social básica que seja eficiente e bem focalizada [...]</b> um importante instrumento de seguro contra <b>o risco da pobreza.</b> Uma rede de segurança social também pode <b>garantir um nível básico de consumo para aqueles que são incapazes de se beneficiar das oportunidades criadas pelo crescimento</b> e pelos investimentos sociais. <b>O crescimento continuará excluindo alguns indivíduos [...]</b> Embora programas bem concebidos de rede de segurança possam retirar um grande contingente de pessoas carentes da pobreza de forma rápida e barata, eles <b>têm uma limitação maior em termos de criação de oportunidades</b> positivas. Programas de rede de segurança social <b>exigem enormes despesas orçamentárias</b> e, <b>se não forem cuidadosamente concebidos, ameaçam criar armadilhas de</b></p>	
--	--	--	---	--

	<p><b>das crianças pobres (como o Bolsa Escola) e assistência alimentar para os desnutridos.”</b> (p. 53)</p> <p>10. “[...] trabalhar com grupos da sociedade civil e fortalecer os programas estaduais existentes, direcionados aos principais grupos sociais excluídos - principalmente os adolescentes em situação de risco - para reintegrá-los na escola e no trabalho.” (p. 62)</p> <p>11. Título do documento: <b>Brasil Estratégias de Redução da Pobreza no Ceará: O Desafio da Modernização Includente.</b></p> <p>12. “[...] <b>conseqüências</b> externas adversas <b>devido às condições gerais do Brasil</b>, especialmente com respeito ao <b>lento crescimento, à instabilidade macroeconômica</b> [...]” (p.9)</p> <p>13. “O relatório mostra que <b>uma estratégia de redistribuição de renda</b> bem formulada <b>não somente é consistente com a modernização, mas constitui um também um importante complemento.</b> As sociedades que <b>administram eficazmente a desigualdade</b> e a insegurança costumam contar com <b>sistemas educacionais amplos e profundos</b>, além de estruturas institucionais ativas e includentes. Estas <b>podem ser fontes de competitividade e adaptabilidade na economia globalizada.</b>” (p.10)</p> <p>14. “O crescimento é um elemento-chave de qualquer</p>	<p>essenciais da abordagem proposta de políticas integradas, que se destina a mitigar a pobreza [...]” (p. I)</p> <p>10. “Esta análise [...] fundamenta a proposta de uma estrutura estratégica composta por opções de políticas que têm como <b>propósito reduzir a pobreza</b> [...]” (p. 1)</p> <p>11. “[...] <b>Projetos de Alívio à Pobreza Rural</b> (PAPRs), implementados com a cooperação do Banco Mundial, [...] concluiu que seus objetivos foram atingidos [...]” (p. 24)</p> <p>13. “[...] caminhos para escapar da pobreza, moldado de acordo com os grupos heterogêneos transversais de famílias pobres (sic)” (p. IV)</p> <p>13. “A medição da pobreza e a avaliação do local onde o problema é maior representam a primeira etapa crucial [...]” (p. 8)</p> <p>14. “Levando-se em conta as restrições orçamentárias do governo, a próxima etapa consiste em priorizar e selecionar um conjunto “ótimo” de políticas.” (p. 26)</p> <p>15. “A esse respeito, <b>as iniciativas mais dispendiosas, mas que provêem fluxos significativamente maiores de renda - como a reforma agrária - atingem apenas uma pequena proporção dos pobres, enquanto os programas menos dispendiosos, como o PAPR [Projeto de Alívio da Pobreza</b></p>	<p><b>pobreza e estímulos indesejáveis”</b> (p. 21)</p> <p>8. “Uma focalização melhor requer abordagens diferentes, dependendo de cada programa. <b>Para programas universais, tais como educação, saúde e serviços urbanos, a focalização das despesas públicas pode ser melhorada [...]. A [...] universalização dos serviços [...], equivale (sic), na realidade a focalizar os pobres na hora de se planejar a expansão dos serviços.</b> Em primeiro lugar, as despesas públicas devem <b>enfocar os itens de dispêndio que beneficiam numa maior proporção os pobres</b> (tais como <u>escolas, instalações de saúde e abastecimento de água</u> em áreas pobres, ou iniciativas educacionais voltadas para a redução da taxa de repetência nas escolas). Em segundo lugar, alguns serviços do governo poderiam exigir recuperação de custos para os não-pobres. Para <b>programas de seguro, tais como aposentadorias e seguro desemprego, as contribuições e os benefícios poderiam ser fixados de forma a que se recorresse a recursos públicos apenas no caso de transferências focalizadas nos pobres.</b> Transferências de renda e programas associados deveriam estar <b>rigorosamente condicionados a testes de grau de carência.</b> Em particular, <b>despesas públicas com</b></p>	
--	---	---	--	--

	<p><b>estratégia de redução da pobreza</b>, dado seu efeito direto sobre a renda, bem como seu impacto indireto sobre a <b>capacidade do governo de financiar os serviços públicos</b>, que são necessários à melhoria da <b>qualidade de vida dos pobres</b> [...]. No Ceará, os níveis de desigualdades extremamente elevados reduzem, de modo significativo, o potencial do crescimento para reduzir a pobreza.” (p. 41).</p> <p>15. <b>“Se o crescimento do Brasil for acelerado, é quase certo que isso trará benefícios de modo geral [...]”</b> (p. 42).</p> <p>16. <b>“Não há dúvida que o aperfeiçoamento educacional para todos é essencial à modernização e à inserção social.”</b> (p. 47)</p> <p>17. “Um processo de modernização incluído requer um estado eficaz e que atenda às necessidades e demandas dos pobres.” (p. 62)</p> <p>18. <b>“[...] o enfoque principal deste documento é a redução da pobreza [...]”</b> (p. 52)</p> <p>19. “[...] importância das estratégias que proporcionam trabalho para as pessoas menos qualificadas, mesmo considerando um maior esforço educacional.” (p. 49)</p> <p>20. “[...] importância tanto dos programas afirmativos para garantir que a educação chegue aos mais pobres, como das ações complementares -</p>	<p>Rural], <b>podem proporcionar uma cobertura maior [dos pobres].”</b> (p.27)</p> <p>16. <b>“Levando-se em conta as reais limitações do orçamento governamental, os critérios de cobertura e direcionamento deveriam ser complementados por uma avaliação rigorosa de custo-benefício dos vários programas.</b> Ou seja, de acordo com a estrutura atual, qual é a parcela do orçamento em moeda nacional necessária à transferência de R\$ 1 (um real) em benefícios para os pobres, por meio dos vários programas?” (p. 28)</p> <p>17. “De modo geral, a importância da previdência pública é muito maior nas áreas rurais do Nordeste, que são mais carentes do que no Sudeste, mas essa análise também indica que em cada região o sistema previdenciário público beneficia menos os grupos rurais mais pobres.” (p. 35)</p> <p>18. “O Ministério da Educação tem enfatizado os programas universais que aumentam o número e a qualidade das escolas para todos. De acordo com essa abordagem, se os estabelecimentos de ensino rurais dispuserem dos mesmos recursos que os urbanos, os resultados de ambos serão os mesmos. Embora a perspectiva e os esforços do ministério para implantar padrões universais sejam expressivos e eficazes</p>	<p>programas de transferência de renda <b>deveriam se restringir</b> a transferências focalizadas <b>apenas nos mais pobres.”</b> (p. 28)</p> <p>9. “É preciso haver uma <b>comparação rigorosa da eficiência e da eficácia dos programas sociais.</b> A demanda e a disposição para pagar funcionam como uma orientação básica para se <b>estimar os benefícios do programa.</b> Investimentos e <b>transferências correntes</b> deveriam ser <b>comparados com base numa análise de custo benefício e de eficácia da transferência.</b> Objetivos redistributivos não deveriam ser usados para justificar investimentos ruins. <b>Os investimentos sociais</b> deveriam [...] passar por um teste de eficiência para <b>comprovar que são uma forma mais barata de trazer benefícios monetários e não-monetários para os pobres que as transferências de renda.”</b> (p. 28)</p> <p>10. <b>“Programas envolvendo dinheiro e vales são preferíveis à prestação de serviços em espécie, a menos que estes últimos possam ser justificados em termos de melhor focalização [...].</b> Em alguns casos, <b>a substituição de serviços em espécie pelo financiamento de vales pode ser uma forma efetiva de aumentar a transparência, a liberdade de escolha do consumidor, a concorrência e a eficiência</b></p>	
--	--	--	--	--

	<p>especialmente relacionadas aos fatores que afetam a demanda de mão-de-obra não qualificada e as transferências de renda, sobretudo durante o longo período de transição.” (p. 50)</p> <p>21. <b>“AS transferências de renda constituem a única maneira rápida de reduzir a pobreza no contexto de taxas de crescimento moderadas [...], contribuindo para proteger as pessoas mais pobres das armadilhas da pobreza.”</b> (p. 53)</p> <p>22. <b>“Como a eficácia do combate à seca pode ser melhorada, de modo a se tornar uma rede de proteção social? [...] A conclusão então é que qualquer esquema precisa restaurar o poder de compra e abranger todos os grupos vulneráveis - por meio de mecanismos de disparo objetivos.”</b> (p. 56)</p> <p>23. <b>“[...] os esquemas de obras públicas, ou uma remuneração baixa para o trabalho (workfare) pode se constituir em um instrumento eficaz para lidar com essas dificuldades. [...] a formatação é essencial, particularmente em duas áreas: o valor do salário deve ser baixo, para garantir que só os mais carentes procurem o trabalho, e as obras públicas devem se restringir a projetos importantes para as comunidades pobres.”</b> (p. 56 e 57) <b>“Se o salário for estabelecido em um patamar suficientemente baixo (ao</b></p>	<p>(como no caso do FUNDEF), ainda se deve questionar se a educação rural não deveria ser tratada de maneira especial. Existem muitos programas federais direcionados às escolas rurais, mas seu conjunto ainda não compreende uma estratégia educacional rural abrangente.” (p. 61)</p> <p>19. <b>“Quanto mais pobres forem abrangidos, mais difícil será controlar as perdas. Este é o desafio enfrentado quando se ampliam programas de desenvolvimento pequenos e bem direcionados.”</b> (p. 65)</p> <p>20. <b>“[...] necessidade de [...] políticas integradas que oriente a população desprovida [...] em direção [...] a caminhos para escapar da pobreza.”</b> (p. I)</p> <p>21. <b>“[...] uma estratégia de redução da pobreza deveria ter como objetivo principal o incentivo à população pobre das comunidades para criar o seu capital social [...] para que se engajem na gestão de seus próprios esforços de desenvolvimento local.”</b> (p. 24)</p> <p>22. <b>“[...] importância do investimento em educação para a atual nova geração rural e do empenho para dotá-la com níveis básicos de capital humano [...]”</b> (p. VI)</p> <p>23. <b>“[...] a necessidade de elevar os níveis educacionais nas áreas rurais de modo a preparar os migrantes para uma absorção bem-sucedida no emprego</b></p>	<p><b>interna.”</b> (p. 29)</p> <p>11. <b>“Os elementos mais importantes da estratégia de redução de pobreza proposta neste relatório são o crescimento sustentado baseado no ajuste fiscal, a continuação das maciças reformas em andamento, destinadas a melhorar a quantidade e a qualidade da educação, e um esforço mais intenso para melhorar a qualidade e a focalização das despesas sociais em geral.”</b> (p. 30)</p> <p>12. <b>“No geral, a estabilização econômica e o crescimento vêm contribuindo significativamente para a redução da pobreza no Brasil e devem continuar tendo esse impacto positivo.”</b> (p. 2)</p> <p>13. <b>“[...] até o ano 2015, reduzir em 50% a taxa de pobreza extrema [...] esse objetivo poderia ser alcançado com uma combinação de melhorias na educação, maior crescimento e outras medidas</b> (outras políticas estruturais de cunho social, tais como reforma agrária, serviços rurais e urbanos e programas de transferências)”</p> <p>14. <b>“[...] a estratégia aqui proposta inclui:</b></p> <p><b>a) Oportunidade: retomada e aceleração do crescimento econômico. O crescimento econômico baseado na estabilidade econômica e fiscal criaria oportunidades econômicas para os pobres.</b></p>	
--	---	--	--	--

	<p>contrário da prática passada), não seria necessário impor novas restrições para a elegibilidade.” (p. 60)</p> <p>24. “A reforma do sistema previdenciário estadual, centralizada em particular no aumento de sua sustentabilidade fiscal, contribuirá muito para melhorar política de combate à pobreza [...]reduzindo os altos subsídios que não são dirigidos aos pobres, a fim de liberar recursos para o financiamento de outros programas de transferências mais voltados para as pessoas pobres.” (p. 61)</p> <p>25. “Um processo de modernização includente requer um estado eficaz e que atenda às necessidades e demandas dos pobres.” (p. 62)</p> <p>26. “[...] trabalhar com grupos da sociedade civil e fortalecer os programas estaduais existentes, direcionados aos principais grupos sociais excluídos - principalmente os adolescentes em situação de risco - para reintegrá-los na escola e no trabalho.” (p. 62)</p> <p>27. “[...] maior acesso dos estudantes pobres ao ensino médio e superior, disponibilizando bolsas de estudo para os alunos de baixa renda [...] implementando um programa de serviços públicos para estudantes universitários voluntários trabalharem nas escolas de ensino médio [...]” (p.</p>	<p>urbano [...] deve ser vista como um componente fundamental da estratégia de redução da pobreza [...] no Brasil.” (P. 13)</p> <p>24. “[...] fator que restringe a migração é o capital humano especificamente agrícola [...] Isso ressalta a importância do investimento em educação para a atual nova geração rural e do empenho para dotá-la com níveis básicos de capital humano não específico ao setor. Um melhor treinamento e oportunidades de ensino para a população pobre das áreas rurais parecem constituir as variáveis mais críticas das políticas cujo objetivo é facilitar a absorção dessa mão-de-obra por outros setores da economia. [...] pretende-se possibilitar aos jovens rurais a chance de migrar em busca de oportunidades. Ou seja, capacitar esses indivíduos para que respondam a potenciais melhores condições econômicas nas áreas urbanas ou no setor rural não-agrícola.” (p. 13)</p> <p>25. “[...] O melhor ensino não só aumentará as oportunidades de emprego mas também facilitará a migração orientada para oportunidades – que deve ser considerada como um caminho essencial para a redução da pobreza rural [...] visa fornecer aos membros jovens das famílias carentes rurais a oportunidade de romper o ciclo vicioso da pobreza ao qual os</p>	<p>b) <b>Capacidade: fortalecimento e valorização dos recursos dos pobres. Os recursos dos pobres ficariam mais valorizados mediante uma melhoria na educação, na saúde,</b> nos serviços físicos e urbanos, e no capital físico. Os pobres que tiverem mais ativos poderão aproveitar melhor as oportunidades econômicas.</p> <p>c) <b>Segurança: maior proteção para os pobres.</b> A segurança dos pobres pode ser aumentada mediante mecanismos efetivos de seguro social e uma rede básica de segurança social. Mecanismos mais efetivos de seguro social e uma <u>rede básica de segurança social</u> ajudariam os pobres a administrar os riscos decorrentes de choques adversos no âmbito do indivíduo ou de toda a economia.” (p. 12)</p> <p>15. “Estudos feitos em âmbito internacional e também estudos específicos para o Brasil confirmam uma forte ligação entre crescimento econômico e redução de pobreza.” (p. 13)</p> <p>16. “[...] o Brasil talvez não pareça precisar de crescimento para por fim à pobreza. Entretanto, o custo de se eliminar a pobreza através de transferências ficará muito mais alto do que nos levariam a crer os cálculos [...] Por outro lado, há dúvidas quanto à viabilidade política de se fazer uma redistribuição de renda em</p>	
--	--	--	---	--

	<p>50)</p> <p>28. “Um nível educacional mais elevado tende a aumentar os rendimentos das pessoas, aumentar a participação dos trabalhadores com pouca qualificação e reduzir o número de filhos que as famílias decidem ter.” (p. 47)</p> <p>29. “Transferências de renda associadas ao desenvolvimento humano das crianças pobres. As recentes inovações no Brasil (os programas Bolsa Escola e PETI) e internacionais (o programa Progres/Oportunidades do México) vinculam a transferência de renda para as famílias pobres com crianças à frequência escolar ou, em alguns programas, a outros serviços sociais.” (p. 51)</p> <p>30. “Não existem soluções rápidas para a redução da pobreza e da desigualdade, nem modelos mágicos alternativos [...]” (p. 66)</p> <p>31. “[...] oportunidades de aprendizagem para adultos pela utilização do ensino à distância [...]” (p. 50)</p>	<p>seus parentes mais velhos estão presos.” (p. 16)</p>	<p>larga escala. [...] Diferentemente do que acontece com as transferências, o crescimento torna o <u>alívio da pobreza algo muito mais palatável politicamente.</u>” (p. 13)</p> <p>17. “O crescimento e as intervenções bem focalizadas devem ser encarados como complementares e não como substitutos entre si. O crescimento precisará de algum tempo até que possa reduzir a pobreza e também <b>não alcançará todos os pobres.</b>” (p. 13)</p> <p>18. “O governo deveria continuar promovendo o ajuste fiscal sustentável e de alta qualidade, pois esta é uma forma de assegurar a estabilidade macroeconômica e um custo decrescente para o capital. A estabilidade macroeconômica e o capital mais barato estimularão o investimento e o crescimento sustentado que, por sua vez, levarão a uma redução da pobreza. <b>Dada a estreita relação entre ajuste fiscal, crescimento e redução da pobreza, é importante enfatizar que o empenho contínuo do governo no sentido do ajuste fiscal constitui um pré-requisito essencial para uma redução mais efetiva da pobreza.</b> Especificamente, na medida em que as despesas sociais de alta qualidade permanecem protegidas dos cortes fiscais, os</p>	
--	---	---	--	--

			<p>possíveis impactos negativos da política de ajuste a curto prazo poderão ser mais do que compensados pelos benefícios a longo prazo da estabilidade, do crescimento e da redução de pobreza produzidos por essa mesma política de ajuste.” (p. 14 e 15)</p> <p>19. “Melhorias na educação, transferência de recursos para os pobres, reformas no mercado financeiro e reformas no mercado de trabalho deverão contribuir para uma expansão econômica em bases mais amplas e, possivelmente, para a redução da desigualdade.” (p. 15)</p> <p>20. “O funcionamento efetivo dos mercados de trabalho é fundamental para que se possa traduzir o crescimento em oportunidades amplas de emprego e em redução da pobreza.” (p. 15)</p> <p>21. “[...] a <b>redução na pobreza</b> como um todo poderá realizar-se de forma mais rápida se o <b>crescimento</b> e os investimentos sociais forem <b>complementados por mecanismos de rede de segurança social.</b>” (p. 21)</p> <p>22. “São necessárias novas reformas nas despesas sociais para que se possa melhorar a focalização, a alocação entre programas, a eficiência interna e a orientação para a demanda. Dadas as restrições fiscais e a importância de um equilíbrio fiscal para que os pobres tenham</p>	
--	--	--	---	--

			<p>perspectivas melhores no futuro, <b>será difícil aumentar o nível de despesas sociais focalizadas enquanto a reforma da previdência social e outras reformas não liberarem recursos agora comprometidos. Enquanto isso, é fundamental introduzir aperfeiçoamentos na focalização</b>, na alocação e na eficiência das despesas sociais.” (p. 28)</p> <p>23. “[...] <b>se o Brasil atuar de forma decisiva, poderá alcançar as metas ambiciosas de melhoria em seus indicadores sociais, inclusive o objetivo de reduzir em 50% [...] a taxa de pobreza extrema.</b>” (p. 1)</p> <p>24. <b>“o cenário de erradicação [...] da pobreza é claramente inviável e insustentável.</b> Essa estratégia exigiria transferências anuais de R\$ 27 bilhões para os pobres.” (p. 9)</p> <p>25. “Já existe um grande número de políticas e programas de governo, em todos os níveis, voltados para o combate à pobreza. Grandes esforços têm sido feitos para melhorar a eficácia das medidas. [...] este relatório procura mostrar que há vários passos que os governos federais, estaduais e municipais podem tomar para melhorar ainda mais as políticas públicas e aumentar seu impacto sobre a redução de pobreza, sem necessariamente aumentar muito as despesas sociais em geral.” (p.11)</p>	
--	--	--	---	--

			<p>26. <b>“Os investimentos públicos e os programas de crédito voltados para a promoção do crescimento intensivo em mão-de-obra devem ser submetidos a uma análise econômica rigorosa. As alocações dos recursos de crédito do FAT devem ser revistas e reformuladas para assegurar uma focalização social mais efetiva dos programas e também a maior eficiência dos investimentos.”</b> (p. 15)</p> <p>27. <b>“Os programas de crédito habitacional que são subsidiados mas inadequadamente focalizados [...] deveriam ser descontinuados</b> em sua forma atual. Em seu lugar, deveriam ser introduzidas reformas no setor financeiro e na regulamentação de modo a facilitar a produção de casas não-subsidiadas para os não-pobres. <b>Se surgirem mais opções de habitação não-subsidiada para os não-pobres, sobrarão mais recursos no mercado habitacional para financiar programas diretamente focalizados nos pobres.”</b> (p. 21)</p> <p>28. <b>“O Brasil pode arcar com uma expansão gradativa de uma rede de segurança social que esteja baseada em uma melhor focalização das despesas com programas existentes.”</b> (p. 22)</p> <p>29. <b>“No caso de programas de transferência de renda, deveria</b></p>	
--	--	--	--	--

			<p>ser criado um mecanismo rigoroso de comprovação de grau de carência e um registro de recipientes.” (p. 22)</p> <p>30. “Análises e avaliações rigorosas são requisitos básicos para uma melhor focalização e uma maior eficácia dos programas sociais.” (p. 24)</p> <p>31. “Seria útil o governo definir uma linha de pobreza oficial, de modo a permitir um acompanhamento mais sistemático dos indicadores de pobreza [...]” (p. 24)</p> <p>32. “A educação básica de adultos, via programas como a <b>Alfabetização Solidária</b>, deve ser fortalecida.” (p. 18)</p> <p>33. “Projetos de melhoria urbana deveriam integrar os setores relevantes e incorporar a <b>participação genuína dos beneficiários na concepção do projeto e na escolha das prioridades. Deveriam ser também considerados os projetos que transferem recursos diretamente para associações comunitárias, para implementação de suas próprias atividades prioritárias.</b>” (p. 20)</p> <p>34. “A participação é fundamental para se poder conhecer as demandas dos pobres. É por isso que processos participativos, destinados a escolher prioridades, são tão importantes para se poder assegurar políticas sociais que atendam às necessidades dos</p>	
--	--	--	---	--

			beneficiários. <b>A participação pode reduzir significativamente o custo das políticas em diversas áreas. Contribuições em espécie feitas pelos beneficiários, participação de ONGs, fiscalização de empreiteiros e aquisições feitas por associações comunitárias, podem reduzir custos significativamente. [...] uma participação genuína pode estimular o desenvolvimento do capital social que, por sua vez, pode capacitar os pobres a elevarem seu bem-estar [...]</b> (p. 23)	
<b>Reformas Institucionas</b>	<p>1. <b>“Fortalecer as mudanças institucionais [...] para enfrentar problemas de apropriação local indevida ou de ineficiência [...]”</b> (p.10)</p> <p>2. <b>“No Ceará, as despesas com administração e servidores públicos continuam elevadas (70% do total dos gastos), embora uma grande parte se destine aos serviços de educação e saúde; O programa de aposentadoria dos servidores estaduais tem um custo operacional muito alto (11% do total de despesas e 28% do gasto total com o pagamento de pessoal do estado) e necessita de um alto subsídio estadual (85% dos gastos). Uma maior sustentabilidade fiscal desse programa liberaria um volume significativo de fundos a serem realocados para atividades com maior impacto direto sobre a</b></p>	<p>1. <b>“Do ponto de vista dos pobres, melhores níveis de educação e a reforma da legislação trabalhista aumentarão as chances de encontrar trabalho [...]”</b> (p. V)</p> <p>2. <b>“As melhorias na oferta de educação e uma revisão seletiva da legislação trabalhista poderiam aumentar as perspectivas de emprego formal nas áreas urbanas e rurais.”</b> (p. 7)</p> <p>3. <b>“O atual Estatuto da Terra restringe [...] o setor agrícola [...] porque inibe os contratos de arrendamento mais flexíveis e seguros. [...] daí resulta o papel crucial dos contratos de arrendamento flexíveis que facilitam a reestruturação da agricultura, bem como o ingresso e a saída de produtores agrícolas. [...] Há necessidade de oferecer mais oportunidades</b></p>	<p>1. <b>“O governo está, muito apropriadamente, promovendo reformas importantes na regulamentação do trabalho, cuja importância é salientada pelo aumento significativo nas taxas de desemprego aberto nos últimos anos. As questões que estão sendo mais ativamente debatidas incluem novas reformas regulatórias, mudanças no sistema de justiça do trabalho e outras políticas destinadas a melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho. Essas reformas ocorrem no contexto de altos custos de contratação de mão-de-obra e de um mercado de trabalho altamente regulado do ponto de vista jurídico mas, na prática, não tão excessivamente rígido. Mesmo assim, a justiça do trabalho, os sindicatos e um ambiente regulatório incerto</b></p>	<p>1. <b>“As narrativas de vários indivíduos que melhoraram de vida ao longo do tempo incluem referências variadas a pensões e aposentadorias.”</b> (p. 6)</p> <p>2. <b>“Aposentadorias precoces – uma característica marcante do sistema de seguridade social brasileiro [...]”</b> (p. 70)</p> <p>3. <b>“Em suma, muitos insights sobre o papel das instituições podem ser vistos na análise. Surpreendentemente, existe uma predominância das instituições governamentais sobre as não-governamentais ou de mercado.”</b> (p. 72) “[...] O aspecto mais marcante desta avaliação institucional é que apesar das freqüentes e repetidas críticas ao governo, muitas instituições governamentais foram bem avaliadas pela comunidade. As instituições públicas mais citadas</p>

	<p>redução da pobreza; [...]” (p. 35)</p> <p>3. <b>A reforma institucional é necessária para uma prestação eficaz</b> de serviços e a inclusão dos pobres em todas as áreas, especialmente por meio do fortalecimento da base participativa e da <b>eficiência dos municípios, do combate às práticas culturais e sociais</b> que perpetuam a exclusão de alguns grupos e <b>da utilização do governo</b> [...] como instrumento de apoio à vigilância social e ao acesso a serviços; [...] (p.37)</p> <p>4. “Buscar oportunidades imediatas para <b>vincular as iniciativas da sociedade civil em prol dos excluídos às ações governamentais</b>” “Aprofundar as ações dirigidas aos excluídos e trabalhar com grupos da sociedade civil” (p. 40)</p> <p>5. “Uma dimensão particular [...] diz respeito ao mercado de trabalho: <b>o custo da criação de emprego no setor formal é um empecilho para a expansão desses postos de trabalho, o que, no mínimo, tende a incentivar o setor informal, ou reduzir a demanda por mão-de-obra.</b> No entanto, as políticas trabalhistas são determinadas em grande parte pelo governo federal. [...] <b>a média de custo de cada posto de trabalho criado é alta [...].</b>” (p.43).</p> <p>6. “<b>Recomenda-se que as políticas</b> que influenciam o modelo de crescimento <b>se iniciem</b> pela identificação e</p>	<p>por meio do mercado de terras para exploração agrícola de pequeno e médio porte que utiliza mão-de-obra intensiva. O enfoque do programa recomendado neste relatório poderia ser apresentado na forma de direitos de propriedade consolidados, mediante a <b>revisão da legislação fundiária</b> [...] Além disso, o impacto desse programa seria altamente potencializado pelos <b>ajustes simultâneos da legislação trabalhista e do sistema de tributação</b> [...]” (p. 20)</p> <p>4. “Os mercados de trabalho [...] podem ter um papel vital, direto e indireto, na redução da pobreza [...]. <b>Mercados de trabalho flexíveis e em bom funcionamento [...] podem ter uma função</b> indireta <b>importante,</b> ao facilitar a realocação da mão-de-obra segundo habilidades, tipos de emprego e localização geográfica. [...] <b>A legislação que rege os contratos de trabalho é decisiva porque determina em grande parte o grau de flexibilidade do mercado. [...]</b> <b>uma legislação trabalhista que estabeleça normas em excesso</b> ou muito restritivas <b>pode provocar dois efeitos</b> que reforçam as seguintes situações: <b>limitar o uso de contratos que induzam à cooperação entre trabalhadores e empregados, e reduzir assim os níveis da</b></p>	<p><b>impõem, às empresas, custos que são difíceis de prever. Essa incerteza em relação aos custos de contratação leva à substituição da mão-de-obra por capital em todas as empresas.”</b> (p. 15)</p> <p>2. “<b>Opta-se pela informalidade no mercado de trabalho quando os custos da formalidade (a rigidez dos benefícios obrigatórios, impostos sobre folha de pagamentos e outros) ultrapassam os benefícios da formalidade (seguro desemprego, aposentadorias, outros programas sociais e melhores perspectivas profissionais)</b> ou quando o empregador está na informalidade (normalmente porque os impostos em geral são altos ou porque a regulamentação é rígida).” (p. 15)</p> <p>3. “<b>As políticas para lidar com a informalidade</b> incluiriam o seguinte:</p> <p>a) <b>Reforma e simplificação tributária,</b> destinadas a reduzir o número de empreendimentos informais, que normalmente contratam trabalhadores no regime informal. Portanto, <b>se reduzirmos o número de negócios informais, devemos observar também uma redução no número de empregados informais.</b></p> <p>b) <b>Uma regulamentação menos rígida em relação aos benefícios obrigatórios e à estrutura das</b></p>	<p>foram os centros de saúde, as companhias de eletricidade e as escolas públicas. Muitas instituições de assistência a saúde e assistência social foram mencionadas como oferecendo bons serviços. Isto explica o fato de que estas foram classificadas entre as melhores instituições em muitas comunidades.” (p. 68)</p> <p>5. “<b>O aspecto mais instigante da análise institucional é que, a despeito da percepção negativa recorrente das instituições governamentais, muitos programas públicos [...] foram positivamente avaliados.</b> Há fortes evidências de redes densas de articulação entre instituições não-governamentais, governamentais e comunitárias. De qualquer forma, como assinalado, <b>as instituições governamentais tiveram grande centralidade. [...]</b> <b>As narrativas de vários indivíduos que melhoraram de vida ao longo do tempo incluem referências variadas a pensões e aposentadorias.”</b> (p. 89)</p>
--	--	---	--	---

	<p>apoio às áreas que tenham potencial competitivo, [...] do setor privado [...] Essa estratégia de apoio ao setor privado [...] representa um significativo desafio de implementação e, por isso, seria melhor que fosse lançada como uma (grande) experiência [...]” (p. 43).</p> <p>7. “O importante nas transferências de renda ou nos sistemas de seguro destinados à classe média é planeja-los de forma a evitar os efeitos de incentivos contraproducentes sobre o emprego e a poupança, bem como evitar redistribuições “perversas” de renda para a classe média, a partir das receitas totais. Como foi observado no relatório, dentro dessa categoria existe uma importante agenda de reformas para a previdência pública [...]” (p. 52)</p> <p>8. “Programas de previdência social: o alto custo do subsídio às aposentadorias do setor público estadual. [...] Assim como em outros estados brasileiros, o programa previdenciário do Ceará não é financeiramente sustentável em seu formato atual [...] Da forma como está formatado, o sistema absorve uma parcela significativa das receitas estaduais para financiar um programa de transferências subsidiadas de renda, que não são de modo algum</p>	<p>produtividade total dos fatores [...] A legislação trabalhista atual parece restringir as oportunidades de emprego [por dois motivos:] (a) a complexidade e a rigidez introduzida pela legislação trabalhista e sua tendência em favorecer a mão-de-obra no cumprimento de suas normas, e (b) os altos impostos sobre a mão-de-obra, que aumentam o custo total em 102% do salário básico na contratação de trabalhadores formais. [...] A rápida proliferação das contratações indiretas de trabalhadores temporários [...], por meio de cooperativas e condomínios, foi em grande parte uma resposta do mercado induzida pela rigidez dos mercados de trabalho” (p. 22 e 23)</p> <p>5. “O governo brasileiro já enviou ao Congresso um pacote de reformas das leis trabalhistas, cujo objetivo é aumentar a flexibilidade e reduzir o estímulo aos contratos de trabalho informais. [...] as mudanças mais importantes para melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho [...], são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Redução do valor e do número de impostos que os empregadores têm de pagar como contribuições sociais ao contratar mão-de-obra temporária;</li> <li>· Redução dos depósitos do</li> </ul>	<p>relações de trabalho (estrutura dos benefícios, pagamentos por rescisão, contratos temporários etc...), o que dará maior liberdade de escolha para as partes contratantes.</p> <p>c) Uma relação mais estreita entre os benefícios da previdência social (pensões/aposentadorias e seguro desemprego) e as contribuições.</p> <p>d) Acesso seletivo do setor informal a mecanismos de seguro social.” (p. 15 e 16)</p> <p>4. “A privatização dos serviços de infra-estrutura deveria ser conduzida de forma a aumentar o investimento e a eficiência do setor.” (p. 20)</p> <p>5. “Os subsídios implícitos nos programas não focalizados de ticket-alimentação [...] devem ser eliminados.” (p. 22)</p> <p>6. “A previdência social (o sistema de aposentadoria no Brasil), o seguro desemprego e o fundo de indenização por demissão (FGTS) constituem mecanismos importantes de seguro social; entretanto, não estão focalizando os pobres.” (p. 22)</p> <p>7. “[...] será difícil aumentar o nível de despesas sociais focalizadas enquanto a reforma da previdência social e outras reformas não liberarem recursos agora comprometidos.” (p. 28)</p> <p>8. “A reforma do gerenciamento do setor público, bem como um papel mais importante para o</p>	
--	---	--	---	--

	<p><b>direcionadas aos pobres.”</b> (p. 60)</p> <p>9. <b>“A reforma do sistema previdenciário</b> estadual, centralizada em particular no aumento de sua sustentabilidade fiscal, contribuirá muito para melhorar política de combate à pobreza [...] <b>reduzindo os altos subsídios que não são dirigidos aos pobres, a fim de liberar recursos para o financiamento de outros programas de transferências mais voltados para as pessoas pobres.”</b> (p. 61)</p> <p>10. <b>“Quanto aos gastos não-programáticos (administração, pessoal, etc.), como observamos anteriormente, as aposentadorias do setor público constituem a área onde ainda é necessária uma ampla reforma fiscal. [...] As reformas necessárias- o aumento do valor das contribuições e a redução do nível dos benefícios-constituem um desafio para a formulação e implementação [...]”</b> (p. 65)</p> <p>11. <b>“[...] é provável que esses recursos possam ser obtidos por meio de uma avaliação sistemática das opções de redução nos gastos previdenciários, nos subsídios à indústria (incluindo a infraestrutura associada), nas despesas administrativas, bem como por meio da abertura de espaço para uma participação maior do setor privado nos</b></p>	<p><b>FGTS e isenção do empregador de pagar a multa de 40% por cancelamento de contrato sem justa causa, no caso de emprego temporário;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Estímulo à organização de condomínios de empregadores, estendendo todos os direitos trabalhistas aos empregados temporários, o que impediria os futuros litígios trabalhistas;</b></li> <li>· <b>Redução da tendência de favorecimento da mão-de-obra na resolução de conflitos através da eliminação do poder legal dos Tribunais do Trabalho [...]”</b> (p. 23)</li> </ul> <p>6. <b>“A reforma do mercado de trabalho está no centro do processo de ajuste [...] e constitui o elemento principal de uma estratégia de combate à pobreza [...] é crucial porque os ajustes na mão-de-obra para torná-la mais flexível e eficiente aumentam as oportunidades dos pobres [...]”</b> (p. 40)</p> <p>7. <b>“[...] o modo como a legislação trabalhista é aplicada pelos tribunais do trabalho tem se constituído numa fonte constante de rigidez no mercado e um grande estímulo à informalidade.”</b> (p. 43)</p> <p>8. <b>“No caso do trabalho temporário na agricultura, a rápida proliferação das cooperativas e dos condomínios representa, em parte, uma resposta do mercado ao risco dos processos trabalhistas e dos altos impostos sobre a folha de</b></p>	<p>setor privado na prestação de serviços sociais poderiam aumentar a produção física ou o impacto social para um dado volume de recursos orçamentários.” (p. 29 e 30)</p>	
--	--	--	--	--

	<p><b>financiamentos e na provisão de recursos, por exemplo, para o ensino médio e superior, a saúde curativa e os serviços urbanos.”</b> (p. 66)</p> <p>12. “Embora as orientações gerais possam estar claras, a formulação específica das políticas - e uma implementação ainda mais eficaz - dependerá criticamente da <b>interação entre instituições públicas, empresas privadas, comunidades, grupos políticos, agentes da sociedade civil, etc.”</b> (p. 66)</p>	<p>pagamento. Sob essas condições, <b>as cooperativas oferecem trabalho temporário, servindo de mediadores na contratação de mão-de-obra entre empregadores (produtores rurais) e trabalhadores.</b> Essas iniciativas foram estimuladas pela mudança na legislação trabalhista efetuada em dezembro de 1994, que estabeleceu que <b>não existem vínculos de trabalho formal entre os produtores agrícolas e os trabalhadores das cooperativas.</b> [...] a principal vantagem das contratações através da cooperativa é que os produtores agrícolas terão menos possibilidade de serem acionados pelos trabalhadores rurais com processos judiciais nos tribunais do trabalho, porque é a cooperativa que será responsabilizada. Na prática, os trabalhadores das cooperativas recebem salários que são aproximadamente 30% maiores que as pessoas com empregos formais, mas <b>se privam dos benefícios, como férias remuneradas, 13º salário, descanso semanal e pagamento de seus direitos ao término do contrato de trabalho.”</b> (p.44)</p> <p>9. “O governo enviou ao Congresso um pacote de reformas das leis trabalhistas que pode se tornar um componente importante da estratégia de combate à pobreza</p>		
--	---	--	--	--

		<p>[...]” (p. 44)</p> <p>10. “[...] as alterações mais importantes para o aperfeiçoamento dos mercados de trabalho temporário, isto é, aquelas que favorecem a oferta de mais emprego e uma renda maior para os pobres são:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>· Reduções no valor e no número de impostos que os empregadores têm de pagar como contribuição social ao contratar mão-de-obra temporária.</li><li>· Reduções nos depósitos do FGTS e isenção ao empregador do pagamento da multa de 40% por demissão sem justa causa, no caso de emprego temporário.</li><li>· Estímulo à organização de condomínios de empregadores, estendendo todos os direitos do emprego formal aos trabalhadores temporários, o que impediria futuros litígios trabalhistas.</li><li>· Redução da tendência do favorecimento da mão-de-obra na resolução de conflitos, através da <b>eliminação do poder legal dos Tribunais do Trabalho e, ao mesmo tempo, mantendo sua intermediação voluntária na arbitragem de conflitos econômicos coletivos, quando a participação for solicitada pelas partes envolvidas.</b>” (p. 44 e 45)<p>11. <b>“Está emergindo um crescente consenso sobre a participação do setor privado na provisão de infra-estrutura em muitos países da América</b></p></li></ul>		
--	--	---	--	--

<p><b>Recomendações</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Manter uma boa governança geral e um bom desempenho fiscal, apoiados por forte infra-estrutura e políticas setoriais;</li> <li>➤ Desenvolver a base de capacitação profissional e o ambiente econômico para as novas indústrias e serviços necessários;</li> <li>➤ Desenvolver programas para melhorar radicalmente o ambiente de negócios das pequenas e médias empresas;</li> <li>➤ Utilizar as ONGs como provedoras de serviços;</li> <li>➤ Diversificar o currículo da educação de adultos; oferecer uma “certificação de competência”;</li> <li>➤ Implementar programas que utilizem alunos universitários como professores nas áreas distantes.</li> </ul>	<p>Latina.” (p. 59)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Devem ser buscados o crescimento e as reformas no sistema regulatório para melhorar as oportunidades e o acesso dos pobres aos mercados formais (p. 31);</li> <li>➤ É preferível usar transferências de dinheiro em espécie a “vales” e os vales são preferíveis a transferências em produtos, a menos que haja uma justificativa em termos de melhor focalização (p. 31);</li> <li>➤ Fortalecer os recursos e a capacitação dos pobres para que possam aproveitar as oportunidades (p. 32);</li> <li>➤ Desenvolver um mecanismo privado, não-subsidiado, de financiamento de habitação de não pobres (p. 32);</li> <li>➤ Promover a privatização de serviços urbanos voltados para as necessidades dos pobres, mediante incentivos claros e fiscalização (p. 32);</li> <li>➤ Focalizar os investimentos em educação e saúde nas áreas pobres (p. 32);</li> <li>➤ Descontinuar programas de habitação que sejam subsidiados e inadequadamente focalizados (p. 32);</li> <li>➤ Estimular o desenvolvimento de mecanismos de seguro social privado, não-subsidiado, voltado para os não-pobres (p. 32);</li> <li>➤ Introduzir sistemas de testes</li> </ul>	
-----------------------------	---	-------------------------	--	--

			<p>de grau de carência, a serem adotados em programas de transferência (p. 32);</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Reduzir financiamento público para programas de seguro, em particular a previdência social pública (p. 32);</li><li>➤ Eliminar gradativamente programas de vales alimentação para trabalhadores (p. 32);</li><li>➤ Ajuda a superar a exclusão social e a construir um capital social (p. 33);</li><li>➤ Economia de custos em virtude de participação dos beneficiários e aquisições feitas pela comunidade. (p. 33)</li></ul>	
--	--	--	--	--

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)