

## Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea

ANA PAULA ORNELLAS MAURIEL\*

**Resumo:** A preocupação central do artigo encontra-se no redirecionamento das formas de concepção e enfrentamento da “questão da pobreza” na América Latina, que se tornou prioridade na agenda de reforma das políticas sociais a partir dos anos 90, conforme recomendações dos organismos multilaterais. O combate à pobreza ganha um tom individualizado, centralizado nas características e comportamentos dos pobres e, as políticas sociais, sob esse prisma, são concebidas como instrumentos para ajudar na construção de “habilitações” que tornarão esses indivíduos “inseríveis” no padrão de sociabilidade contemporânea (uma sociedade de troca, de mercado, com dimensões globalizantes). Assim, cada vez mais a política social é entendida como assistencialismo, deixando de ser pensada como um sistema de proteção social universal e passando a ser entendida como um conjunto de programas de atendimento aos grupos mais pobres.

*Palavras-chave:* combate à pobreza, política social, ciências sociais, liberalismo.

Struggle against poverty in Latin America: theoretical and ideological impasses in the construction of a contemporaneous social policy

**Abstract:** The main concern of this article is related to the redirection of the conception and the facing of the poverty problem

\* Professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense.

in Latin America, which has become priority in the social policy reforms agenda since the 90's, as recommended by multilateral organizations. Struggling against poverty acquires an individualized ethos, built over personal characteristics and behavior patterns of the poor. Social policies, in this way, are conceived as instruments to help poor people construct skills, which will make these individuals "integrated" in the contemporary standard sociability (a self-regulated market society, with global dimensions). Thus, social policy is increasingly understood in its assistance goals, dismissing the notion of universal social protection system and becoming a whole of poor support programs.

*Keywords:* struggling against poverty, social policy, social sciences, liberalism.

## Introdução

A preocupação central do artigo encontra-se no redirecionamento das formas de concepção e enfrentamento da "questão da pobreza" na América Latina. Os argumentos<sup>1</sup> a seguir propõem olhar a situação da política social contemporânea, observando o que acontece no campo teórico. Essa mudança de rumo nas formas de concepção e enfrentamento da pobreza retrata, por conseguinte, um novo enfoque das formas de entender e enfrentar a questão social.

Os programas de combate à pobreza são a expressão mais visível de um movimento de refuncionalização das políticas sociais e reestruturação (aliado ao desmonte) da proteção social, a partir da "*erosão das referências cognitivas e valorativas pelas quais as noções de bem público e responsabilidade pública poderiam ser formuladas como horizonte possível*" (Telles, 2001 p. 10); e, ainda, pela resignificação da natureza das políticas sociais, as quais passam a ser concebidas como mecanismos

<sup>1</sup> Esses argumentos compõem parte da tese de doutoramento que está sendo desenvolvida no Curso de Doutorado em Ciências Sociais do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

que reforçam os esquemas mercadorizantes, pela criação de um mix público/privado na oferta de serviços coletivos que ajudam a conservar e proteger o padrão de desenvolvimento globalmente estabelecido.

Esse movimento retrata uma inflexão a modos de pensar e tratar a pobreza que centravam suas concepções em aspectos estruturais, especialmente fortalecidos no II pós-guerra. Isso fica claro se pensamos que o conhecimento sobre pobreza reflete e, ao mesmo tempo, influencia os arranjos institucionais sob os quais se estruturam a relação Estado/sociedade e Estado/economia, viabilizando variações das relações entre público e privado que conduzirão as políticas públicas. Em decorrência disso, é possível se fazer o seguinte questionamento: qual a natureza dessa inflexão no modo de ver e tratar a pobreza? E podemos especular sobre a resposta afirmando que a ênfase na individualização pode ser uma das maneiras de evitar uma discussão mais profunda (das incapacidades) do padrão de incorporação social contemporâneo (ou sua outra face: a exclusão).

Até o início dos anos 80, a questão da pobreza na América Latina tendeu a ser tratada como parte da questão social, como um componente de políticas de inclusão social, numa sociedade que buscava migrar de um padrão agrário, rural, para uma sociedade capitalista industrial, urbana. A inclusão, portanto, significava incorporação na estrutura de emprego que surgia no mercado de trabalho industrial que se constituía. Ou seja, os projetos sociais eram calcados sob um projeto de "sociedade salarial" (Castel, 1998), em projetos nacionais de desenvolvimento. Prevalecia a idéia de que a pobreza está associada a processos econômicos, sociais e políticos, e, por isso, deveria ser tratada no âmbito de concepções de desenvolvimento econômico e social.

Com efeito, essa idéia não é mais hegemônica nos estudos e explicações sobre pobreza na América Latina. A pobreza hoje é conceitualmente entendida como um conjunto de carências individuais. O foco analítico deslocou-se das estruturas para o indivíduo. O problema é que a fundamentação teórica embutida nos programas de combate à pobreza se apresenta como um tipo de abordagem passível de utilização por qualquer teoria, pois aparece como essencialmente empírica. Contudo, o que não temos consciência é que estamos reforçando postulados de determinada(s) teoria(s), cujo compromisso é esvaziar o sentido dos (limitados) direitos e conquistas sociais construídos na região até os anos 80.

Medidas individualizadas de status dos pobres têm servido como matéria-prima central para o desenho e redesenho das políticas públicas, fundamentadas numa definição de pobreza pensada a partir de características pessoais e padrões de comportamento dos pobres. As políticas sociais, sob esse prisma, são concebidas como instrumentos para ajudar na construção de habilidades que tornarão esses indivíduos “inseríveis” no padrão de sociabilidade contemporânea (uma sociedade de troca, de mercado, com dimensões globalizantes). Assim, cada vez mais a política social é entendida como combate à pobreza, deixando de ser pensada como um sistema de proteção social universal e passando a ser entendida como um conjunto de programas de atendimento aos grupos mais pobres. Dessa forma, as políticas de combate à pobreza não têm como função produzir proteção social, mas autoproteção individual.

Nos anos 90, as pesquisas sobre pobreza na América Latina foram capturadas pela crescente obsessão com a questão do indivíduo, da igualdade de oportunidades e do desenvolvimento das capacidades. As pesquisas sobre política social não ficaram fora do debate político, e, embora sejam

constituídas sobre perfis pessoais, a conexão estrutural tem sido reproduzida pelos pesquisadores através de relatórios sobre política social, imputando aos pobres uma identidade baseada no auto-interesse, como indivíduos que maximizam utilidades e que necessitam de incentivos no intuito de mudarem de comportamento, deixando aflorar sua verdadeira natureza (auto-interessada).<sup>2</sup>

Esse discurso se concentra quase exclusivamente em informações flutuantes sobre comportamento individual como a matéria-prima para isolar as causas da pobreza e desenvolver soluções. O exame das questões é, na maioria das vezes, limitado a técnicas sobre modelos de comportamento e processos de decisão. Além disso, possui uma linguagem cientificamente objetiva a qual permite que seja apropriado por outros discursos teóricos, mascarados como formas neutras e autônomas de conhecimento.<sup>3</sup> A substância dessas premissas além de estar radicada no âmago do pensamento liberal e neoliberal e seus desdobramentos, também contém forte conteúdo contra e pós-iluminista, e pós-modernista.

Por trás disso está uma realidade lida de forma fragmentada, interpretada sem as relações de causalidade necessárias para compreensão e explicação do significado do real. Mas isso não quer dizer ausência de teoria. Importantes nomes têm sido revelados como ícones dessa nova tendência teórica: como Amartya Sen, John Rawls, entre outros, cujo foco analítico está radicado no indivíduo. Essas novas formas de interpretação do social representam uma inflexão em relação a uma tradição nas Ciências Sociais de buscar explicações fora do indivíduo, nas condições estruturais que o cercam.

<sup>2</sup> Aqui nos remetemos à perspectiva do "capital humano" defendida pelo Banco Mundial.

<sup>3</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) incorpora essas características, e, não por coincidência, teve como um de seus elaboradores Amartya Kumar Sen, cujos argumentos se encaixam no perfil científico descrito, como veremos mais adiante.

Nos trabalhos de Amartya Sen, por exemplo, a pobreza aparece como um conjunto de incapacidades individuais para levar a vida, e o indivíduo é entendido a partir de sua própria capacidade de ação. Por isso, a solução é a construção de “*entitlements*” ou habilitações. Essa perspectiva de combater a pobreza e a desigualdade sem mexer nas estruturas faz com que as políticas percam seu papel redistributivo, no sentido de organização e reforma estrutural da propriedade, ou seja, perdem sua capacidade de alterar as estruturas.

Assim, cada vez mais a política social é entendida como assistencialismo, pois deixa de ser pensada como um sistema de proteção social universal e passa a ser um conjunto de programas de atendimento aos grupos mais pobres. Isso nos remete ao desafio de pensar em que medida esses novos esquemas constituem efetivamente respostas capazes de dar conta das novas formas de exclusão e das vulnerabilidades que surgiram como consequência de um conjunto de transformações nas relações econômicas e políticas mundiais.

Sob essa perspectiva, as políticas sociais voltadas ao combate à pobreza são expressões cabais de uma visão de pobreza que tem o indivíduo como foco. E, embora essas mudanças tenham sido resultantes de respostas a um movimento global, foram fortemente determinadas pelas características e demandas específicas dos processos de desenvolvimento e construção democrática no cenário particular de cada país, ou melhor, posicionam-se em contextos políticos concretos nacionais e na sua inserção internacional.

### **Desafios político-estratégicos da periferia**

O período que transcorre desde o final dos anos 70 vem assistindo a profundas mudanças no campo das políticas

sociais. O conjunto de transformações ocorridas na economia mundial vem acarretando crescentes problemas de natureza fiscal e financeira para os governos dos países capitalistas centrais. E a tendência geral tem sido a de identificar nos sistemas de proteção social a causa desses desequilíbrios, tornando-os alvo preferido das políticas destinadas a reduzir despesas e restaurar o equilíbrio das contas públicas.

Essa tendência não implica uniformidade nas respostas que cada país oferece em termos de reestruturação de seus sistemas de proteção social. Antes de qualquer coisa, o desemprego é um problema político e como tal vem sendo enfrentado nos países do centro capitalista. Nesse sentido, a trajetória anterior dos sistemas de *welfare state* e o grau de proteção que ofereciam, a correlação política de forças, o grau de resistência oferecida pela sociedade ao desmonte desses sistemas, além de fatores de ordem cultural, tudo isso tem influenciado o comportamento dos governos na busca de soluções para enfrentar os problemas sociais decorrentes do desemprego e da precarização das relações de trabalho.

A questão do desemprego é indissociável do baixo dinamismo da acumulação capitalista e da reestruturação defensiva; e se manifesta, no que respeita à organização industrial capitalista, como um esforço contínuo para realizar economia de trabalho. Mas esse esforço cria novos problemas para a gestão do Estado capitalista.

Nesse sentido, os processos de substituição de empregos qualificados e bem remunerados na indústria por empregos menos qualificados e mal remunerados em serviços, de priorização para o trabalho em tempo parcial e para o emprego temporário, a precarização das relações de trabalho, a informalização do mercado de trabalho, o subemprego e o desemprego estrutural, enfim, colocaram a questão do emprego não só no centro do debate, mas como

ponto central na implementação de políticas públicas. Isso num quadro em que o próprio baixo dinamismo da acumulação produtiva, a acumulação financeira e a natureza defensiva da reestruturação produtiva, ao amplificarem os problemas fiscais e financeiros dos governos, erodiram as bases de financiamento do *welfare state*. Além disso, para grande parte dos países do centro capitalista, o processo de consolidação dos sistemas de proteção e a consagração dos direitos sociais haviam gerado elevados comprometimentos do governo com os gastos sociais, em especial os benefícios previdenciários, o seguro desemprego e a assistência médica.

O conjunto de iniciativas que surgiram na tentativa de responder a esses desafios constitui aquilo que Draibe (1999, p. 9) denomina “políticas sociais de nova geração”, e adverte que tais políticas, ao contrário do *welfare state*, não constituem um sistema (p. 4). Na verdade, a expressão utilizada por Draibe é encontrada em vários autores e nem sempre com o mesmo sentido. Se algumas vezes encerra uma posição de conformismo com o desiderato neoliberal, implicando redução do gasto, focalização nos grupos mais vulneráveis e “despriorização” das políticas de cunho universal, outras vezes encerra um conteúdo de busca de novas formas de enfrentar os problemas sociais, preservando o caráter universal e conferindo natureza solidária aos novos programas.

Ademais, e isso vale para os países do centro capitalista, não se pode falar – pelo menos, não se pode ainda falar – que o *welfare state* tenha sido desmontado. A chamada “crise” do *welfare*, portanto, deve ser entendida de forma mais cautelosa, com um sentido um pouco diferente, quando pensamos nos países do centro capitalista.

A tipologia de Esping-Andersen serve para mostrar tanto o fato de que não se pode falar ainda de desmonte

do *welfare state*, como a diversidade de respostas que vêm sendo tentadas para enfrentar o problema do desemprego. Ela não exclui nem as dificuldades por que passam os sistemas de proteção, nem que ele se tornou, do ponto de vista da retórica do neoliberalismo, o alvo principal dos ideólogos do sistema. Também não implica negar, ao contrário, explicita que tem havido uma convivência, nem sempre pacífica, entre os mecanismos de proteção de caráter universal, próprios do período anterior com as “novas” formas de política social, que passam pela focalização de clientelas e por políticas específicas para minimizar os efeitos do desemprego.

Enquanto os países do centro capitalista têm procurado resistir aos processos que vêm ocorrendo na economia mundial – da globalização à afirmação da nova dominação política e econômica dos Estados Unidos – e vêm enfrentando, cada um a seu modo, as “questões sociais” com que se defrontam, o padrão imposto à periferia se baseou em um receituário único e universal, decorrente do chamado “Consenso de Washington”.

A expressão, de autoria do economista norte-americano John Williamson (1990, 1992), procurou traduzir o conjunto de medidas recomendadas pelo FMI e pelo Banco Mundial para o ajuste das economias periféricas – medidas essas que estão sendo hoje aplicadas em mais de 60 países (Mineiro, 1998). Esse programa combina políticas recessivas de estabilização – redução do gasto público e reestruturação dos sistemas de previdência pública para obtenção de superávits fiscais primários – e “reformas estruturais” – liberalização financeira, abertura comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais. O pretexto era de que só assim os países da periferia poderiam ingressar em uma nova etapa de crescimento econômico.

Tavares e Fiori (1993, p. 18) afirmam que as políticas de ajuste adotadas:

Fazem parte de um movimento de ajuste global que se inicia com a crise do padrão monetário e os choques do petróleo da década de 70, ao lado do processo simultâneo de reordenamento das relações entre o centro hegemônico do capitalismo e os demais países do mundo capitalista. Passa também por uma derrota do chamado 'socialismo real' e desemboca numa generalização das políticas neoliberais em todos os países periféricos, começando pela América Latina, passando pela África e estendendo-se ao Leste europeu e aos países que surgiram com a desintegração da União Soviética.

Fiori (1997, p. 12), em trabalho posterior, especifica esse processo mostrando que

[Essa] estratégia de homogeneização das políticas econômicas nacionais [foi] operada em alguns casos, como em boa parte da África (começando pela Somália no início dos anos 80), diretamente pelos técnicos daqueles bancos; em outros, como por exemplo na Bolívia, Polônia e mesmo na Rússia até bem pouco tempo atrás, com a ajuda de economistas universitários norte-americanos; e, finalmente, em países com corpos burocráticos mais estruturados, pelo que Williamson apelidou de *technopols*: economistas capazes de somar ao perfeito manejo do seu *mainstream* (evidentemente neoclássico e ortodoxo) a capacidade política de implementar nos seus países a mesma agenda política do *consensus*.<sup>4</sup>

Dessa forma, os países da periferia, em especial os da América Latina, passaram a viver no pior de dois mundos. Aos efeitos estruturais das mudanças ocorridas na economia mundial somaram-se políticas de ajuste recessivas e neoliberais, que desestruturaram suas economias e vulnerabilizaram mais ainda sua estrutura social.

<sup>4</sup> O autor, em relação aos países que implementaram endogenamente os programas de ajuste, cita os casos do México (com Aspe e Salinas), da Argentina (com Cavallo), da Rússia (com Gaidar), de Formosa (com Lee Teng-hui), da Índia (com Manmohan Singh), da Turquia (com Turgut Ozal) e obviamente do Brasil (com as equipes econômicas dos governos Collor e Fernando Henrique).

A submissão dos países latino-americanos à doutrina neoliberal levou assim à aplicação de políticas que desconsideram completamente as diferenças existentes entre eles, tanto em termos do nível de desenvolvimento interno das forças produtivas capitalistas quanto em termos do grau de maturidade de seus sistemas de proteção. No entanto, não foi só a diversidade que não foi levada em consideração. Também não o foi sua peculiaridade. Como, na maioria dos países havia prevalecido, na constituição de seu modelo histórico, uma solução conservadora da questão agrária e uma estruturação desfavorável do mercado de trabalho urbano, a verdade é que, observadas as diferenças e semelhanças, prevalece na região um quadro generalizado composto por altos níveis de pobreza e concentração de renda, o que torna a economia desses países mais instáveis e mais frágeis as suas condições políticas e sociais.

Esse último aspecto mostra porque, mesmo considerando as diferenças, pode-se usar para toda a região o conceito de heterogeneidade estrutural. Ou seja, os processos de modernização capitalista, ocorridos desde 1930, quando se rompe o modelo primário-exportador, e principalmente depois da II Guerra Mundial, foram incapazes de incorporar uma imensa massa de excluídos que vive em condições de miséria absoluta. Dessa forma, pode-se dizer que aos efeitos das mudanças externas e das políticas recessivas, junta-se a miséria absoluta estrutural preexistente. Nas palavras de Soares (1999, p. 25), "*os problemas gerados pelas políticas de ajuste neoliberal são agravados, no caso da América Latina, pelo 'peso do passado'*".

A versão antiestatista da Nova Direita tem sido um forte componente definidor das propostas de reforma do Estado, incitando decisões supostamente despolitizadas e neutras, baseadas em aparatos técnicos de altíssimo nível empírico

e de alta complexidade econométrica. De forma indutiva, cria normas para que a atuação do Estado e as políticas sociais deixem de ser um modo de conexão e de representação de interesses, e se transformem em mera “administração gerencial” de uma determinada ordem social, esvaziando o conteúdo político das mesmas.

A proposta neoliberal tem sua expressão material mais óbvia nos programas de ajuste encampados pelo FMI e pelo Banco Mundial, que monitoram de perto as decisões políticas dos governos locais, avaliando suas medidas de desempenho através de indicadores pré-estruturados, impondo “condicionalidades” aos empréstimos, aos financiamentos de projetos e às renegociações de dívidas, dentre outras formas.

A América Latina e outros países da periferia passaram por processos de ajuste econômico com base nessas premissas, tendo o Consenso de Washington como referência máxima desse receituário único imposto como desdobramento das renegociações da dívida, num cenário de retomada da hegemonia norte-americana e austeridade econômico-financeira no cenário mundial. Sobre isso Moraes (2000, p. 37), argumenta:

A renegociação da dívida é cada vez mais submetida a “programas de ajuste” com suas condicionalidades (...) Some-se a isso um amplo processo de desregulamentação e de liberalização dos fluxos comerciais e financeiros impulsionado e imposto pelos governos Thatcher e Reagan. Ao novo mundo daí nascente se dá o elegante nome de globalização – para os países subdesenvolvidos, cabe o destino da “integração competitiva” na nova divisão internacional do trabalho.

Assim, para além dos desafios econômicos nacionais e internacionais, políticos, sociais e históricos que a realidade latino-americana tem que enfrentar para tentar assegurar

esquemas de proteção social e promoção de bem-estar, estão os desafios e impasses teóricos e ideológicos contemporâneos. Nas palavras de Moraes (2000, p. 20):

Veja-se, portanto, que as reformas estruturais não visam apenas a acertar balanços e cortar custos – garantindo o sagrado superávit primário, imprescindível à remuneração dos juros da dívida (interna e externa). Trata-se de mudar a agenda do país. De modificar drasticamente os temas e valores compartilhados (...) e de alterar em profundidade os espaços e processos em que se faz política, isto é, em que se fazem as escolhas relevantes.

### Dilemas da “ciência social da pobreza”

A ação política pode ser exercida de diversas formas. Uma delas é a produção e difusão de idéias, imagens, valores, significados. Dizer que alguma idéia é apenas “discurso” pode ser perigoso, pois se desconsidera a força desses argumentos ao aderirem à realidade. Em diferentes épocas ou situações, as produções científicas (tanto das Ciências Naturais como das Sociais) se inserem mais ou menos amplamente na trama da vida social, influenciando formas de sociabilidade, jogos de forças sociais, expressando modos de vida e de pensamento. É inegável, contudo, que parte das produções científicas e dos discursos participa direta e indiretamente da alienação de indivíduos e coletividades, pois são passíveis de serem manipuladas “*por elites governantes, classes dominantes, blocos de poder, instituições, organizações, empresas, corporações, em escala nacional e mundial*” (Ianni, 2003, p. 21).

De acordo com Sanford Schram (1995), as atuais práticas discursivas das pesquisas sobre políticas de bem-estar ajudam a reproduzir as premissas ideológicas dessas políticas, que têm por base um discurso “economicista de gerenciamento

terapêutico”, no qual a maior parte das pesquisas sobre políticas de bem-estar é reduzida à função de subsidiar o Estado com informações técnicas sobre como regular o comportamento das pessoas que vivem na pobreza. Para esse autor, as políticas de bem-estar não possuem apenas conseqüências materiais em termos de benefícios e serviços. Elas também possuem conseqüências simbólicas que reforçam afirmações precedentes sobre os pobres e outros aspectos. Por isso, é necessário questionar a forma como são utilizadas as informações empíricas, que, em sua opinião, formam uma base insuficiente para conformar ações sociais politicamente eficientes.

Alice O'Connor (2001), pesquisando sobre a trajetória da Ciência Social e a pobreza na história dos Estados Unidos no século XX, levanta alguns pontos importantes para pensarmos a relação Ciência Social/pobreza hoje. Primeiro, no centro do *mainstream* da pesquisa sobre pobreza está uma inescapável ênfase no indivíduo, essencialmente ideológica em sua natureza, pois seus fundamentos foram historicamente construídos sobre um projeto do liberalismo dos anos 60, mais profundamente enraizado no neoliberalismo. Os representantes liberais, observando a tensão inerente à teoria liberal sobre a natureza da desigualdade, optaram por construir leituras da realidade que legitimassem uma visão da pobreza como uma questão de experiência individual, e não como uma questão de reforma estrutural e institucional.

Essa narrativa “convicente” foi sendo “montada” com altas doses de linguagem técnica (na maioria das vezes, econômica), descontextualizada, com modelos de escolha racional de comportamento humano; conteúdo demográfico denso; medidas individualizadas de status; forte crença nos princípios de mercado, na defesa da propriedade privada; na idéia de que o Estado, com diferentes graus de cooperação

com a sociedade civil, é necessário para proteger os “pobres” contra os impactos negativos da alta concentração de pobreza e riqueza; por fim, incorporando o debate de raça e gênero, sob o ângulo cultural, mas enfatizando mais a individualidade moral do que social ou política.

Outro ponto a ser destacado, segundo O’Connor, é o fato de que o conhecimento sobre pobreza tem uma forte natureza “política”, a qual legitimou uma fonte inesgotável de experts em pobreza e bem-estar, que se encontram infiltrados na máquina estatal e nos organismos internacionais, o que acabou por subordinar os tópicos da pesquisa às necessidades mais imediatas dos governos. Essa “profissionalização” ou especialização de como conhecer a pobreza reflete de antemão, segundo a autora, as próprias desigualdades sociais que intenciona estudar.

Para O’Connor, a noção de pobreza presente nesses discursos tem conteúdo objetivo, quantificável (linha de pobreza) e possui uma vertente cultural, que se expressa por conceitos como “*underclass*”, “incapacitado”, “habilitável”, caracterizando alguém que necessita de reabilitação ou reforma. Dessa forma, esforços recentes têm sido feitos para medir indicadores comportamentais ou “defasagens” de habilidades e/ou capacidades que devem ser supridas com treinamento educacional e cultural.

A base desse discurso “economicista de gerenciamento terapêutico” possui um sistema de pensamento que recusa o contexto político e histórico-estrutural, considerando os indivíduos como unidades de análise e os mercados como principais árbitros das trocas humanas. A consequência disso tem sido a construção de questões e categorias fora dos limites do discurso científico crítico, que não se traduzem em variáveis que possam ser escrutinizadas dentro de modelos de causa e

efeito. A principal premissa é de que minimizar ou até eliminar a pobreza não requer uma mudança radical da realidade, um paradoxo que pode ser resolvido sem apelar para uma massiva distribuição de poder e renda. Para tal, oferece uma linguagem substituta para a desigualdade.

### A “nova” configuração da hegemonia ideológica liberal

Uma das fontes teóricas que mais inspirou as reformas e influenciou a agenda de debate sobre as políticas sociais nos anos 90 foi, a meu ver, o pensamento de Amartya Kumar Sen. Esse autor examina com profundidade aspectos conceituais ligados à definição da desigualdade. A força de seu argumento está em ser contra restringir as preocupações igualitárias somente com renda, passando a considerar que a forma de igualdade central ou preponderante é a “capacidade igual de funcionar” de várias maneiras. A pobreza, sob esse prisma, aparece como um conjunto de incapacidades individuais para levar a vida, e o indivíduo é entendido a partir de sua própria capacidade de ação. Por isso, a solução é a construção de “*entitlements*” ou habilitações.

Seu ponto de partida é a conexão da teoria econômica com a ética, através de uma reinterpretação da obra de Adam Smith. Sen cria argumentos para afastar a análise econômica do social da restrição contida na exclusividade do princípio do auto-interesse, conseguindo criar um campo analítico que está situado fora do alvo das críticas tradicionais “de esquerda” ao pensamento de Adam Smith. Principalmente porque esse campo de análise não está fincado estritamente na dimensão produtiva, das mercadorias, do consumo, da renda como prioridades para compor aquilo que concebemos como bem-estar. Tal campo de análise é constituído com base em argumentos éticos extraídos da obra de Smith (mas

não só dele), os quais ainda não foram teoricamente ou politicamente combatidos. Suas críticas à teoria econômica tradicional coincidem com muitas das críticas feitas pelos marxistas à economia clássica e neoclássica, e, atualmente, ao neoliberalismo.

A força de seus argumentos advém, em parte, do caráter inédito com que consegue rearrumar a obra de Smith, construindo uma outra interpretação 'sociológica' da realidade; advém, de forma ainda mais precisa, do "encaixe" que esse arranjo teve sobre a realidade contemporânea, pelo menos sobre a realidade aparente da contemporaneidade.

A mudança do foco na análise sobre desigualdade e pobreza: da renda para as pessoas

A novidade trazida por Sen na análise da pobreza e desigualdade está na mudança do foco de análise; ele consegue migrar dos bens (ter), ou do espaço avaliatório da renda, para as pessoas (ser e fazer), ou melhor, o que as pessoas são capazes de fazer com esses bens. É justamente na dissociação entre a concepção de desigualdade de renda e desigualdade de capacidades que Sen dá o "pulo do gato" teórico, criando um novo patamar de análise e interpretação da desigualdade.

Na economia tradicional, o bem-estar de uma pessoa é avaliado pelo seu domínio sobre bens e serviços, o que leva à focalização das avaliações sobre a variável renda.

O ponto central da análise, segundo Sen, situa-se no que ele chama de "espaço avaliatório". Ao sair da dimensão da renda (do ter), dos bens, que traduzem uma situação externa aos indivíduos, que depende da estrutura de propriedade e do movimento da sociedade como um todo, e se concentrar nas

capacidades dos indivíduos (do ser e fazer), passa a considerar características agregadas às pessoas, e não mais algo exterior a elas. A ênfase está nas pessoas, no indivíduo e naquilo que pode realizar. Assim, uma nova visão se estabelece sobre o todo social. Isso permite migrar o ponto central de análise da realidade social da estrutura para o indivíduo de uma forma muito peculiar.

Ao formular a pergunta “igualdade de quê?”, Sen responde que devemos igualar as capacidades de funcionar. Por capacidade ele entende um tipo de liberdade para escolher entre estilos de vida diversos, e por funcionamentos, várias coisas que uma pessoa pode considerar valiosa fazer ou ter. Segundo Sen, as oportunidades que uma pessoa tem (em termos de escolhas que pode fazer e realizações) em sua vida não são limitadas apenas por seu conjunto orçamentário e outros fatores de riqueza e renda. Devemos considerar circunstâncias individuais – tais como idade, sexo, propensão à doença, deficiências, talentos – e sociais – tais como estrutura da família, disponibilidade de uma rede de segurança previdenciária, condições epidemiológicas, extensão da poluição, incidência de crimes etc –, cujas variações afetam os processos de escolha das pessoas bem como as oportunidades de realizações.

É uma perspectiva pluralista à medida que avalia os funcionamentos realizados (escolhas valorizadas) e o conjunto capacitário (liberdade de agir). As liberdades substantivas ou capacidades são a oportunidade real de o indivíduo promover seus objetivos, levando em conta não apenas os “bens primários” que as pessoas possuem, mas as características pessoais relevantes que governam a conversão desses bens nos objetivos pessoais. Ou seja, o enfoque tem de incidir sobre

as liberdades geradas pelos bens e não sobre os bens em si mesmos.<sup>5</sup>

A questão central que parece emergir de sua obra é a seguinte: onde está o valor próprio da vida humana? Para Sen, na vida de qualquer pessoa existem certas coisas que são valiosas por si mesmas, como, por exemplo, estar livre de doenças, estar bem alimentado, ser capaz de agir livremente e não ser dominado pelas circunstâncias, ter oportunidade de desenvolver potencialidades etc.<sup>6</sup>

A análise conceitual da capacidade e da liberdade envolve, no plano teórico, um outro núcleo de necessidades comuns a todas as pessoas, uma outra referência de igualdade. Segundo Sen, a poderosa retórica da “igualdade entre os homens” tende freqüentemente a desviar a atenção das diferenças que existem entre eles, e o efeito de ignorarmos as variações interpessoais pode ser profundamente não igualitário (Sen, 2001, p. 29). Sob essa perspectiva, justiça social significa “igualdade de vantagens individuais”, ou “igualdade de capacidade”, igualando as condições de liberdade efetiva, e não igualdade de condições de bem-estar ou igualdade econômica.

Desenvolvimento humano como aumento da liberdade individual e o combate à pobreza

Em seu livro *Desenvolvimento como liberdade*, Sen (2000) reconhece a centralidade da liberdade individual e a

<sup>5</sup> Ao criticar as perspectivas utilitarista, libertarista e a teoria de justiça de John Rawls, Sen mostra que nenhuma delas enfoca diretamente a liberdade ou as capacidades, ou seja, embora tenham o mérito de possuir uma abordagem que tem como foco os indivíduos, não conseguem se desprender das condições externas a eles, não conseguiram uma autonomia completa em relação às condições de bem-estar, ou com relação à distribuição de renda.

<sup>6</sup> Nesse ponto, Sen entende o recado de Hayek sobre o significado do valor, cuja composição é dada a partir de um processo subjetivo, oposto ao objetivismo de Ricardo e Marx, em que o valor está radicado na objetivação do tempo do trabalho.

força das influências sociais sobre ela. Ele destaca várias fontes de privação das liberdades – pobreza e tirania, carência de oportunidades, Estados repressivos, negligência dos serviços públicos etc. –, e a solução para esses problemas é considerar a liberdade individual como comprometimento social, ou em suas palavras, a “liberdade como meio e como fim”.

Desenvolvimento, para Sen, significa eliminar as privações de liberdades substanciais, que não cessam apenas com crescimento econômico. Ou seja, embora o aumento da renda média seja um importante meio para expandir as liberdades desfrutadas, não consegue eliminar as fontes de privação das liberdades, que dependem de outros fatores dominantes.

Compreender a perspectiva do desenvolvimento seniano requer que observemos a relação entre renda e realizações, e entre mercadorias e capacidades. Segundo Sen, a riqueza não é o fim que buscamos por si só. Nós a buscamos por sua utilidade, que está nas coisas que ela permite fazer: ela nos ajuda a obter liberdades substantivas. Mas a renda, ou a falta dela, não é a única forma de privação de liberdade. Fomes coletivas, pouco acesso a serviços de saúde e educação, desigualdade de gênero, sociedades não democráticas, etc. também afetam o desenvolvimento do indivíduo.

Desenvolvimento como aumento da liberdade dos indivíduos significa expansão das capacidades para as pessoas levarem o tipo de vida que valorizam (liberdade como fim). Porém, as liberdades reais desfrutadas pelas pessoas, ou suas capacidades individuais de escolha dependem de disposições econômicas, sociais e políticas, daí a importância do papel instrumental das liberdades (liberdade como meio).

Os meios para o desenvolvimento concernem ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e

“intitamentos” contribuem para o aumento da liberdade humana e para o desenvolvimento social geral. Esses meios ou liberdades instrumentais, de acordo com Sen, são: *liberdades políticas*, que envolvem direitos civis e políticos, e estão ligadas a uma ordem democrática; *facilidades econômicas*, que significam oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos (consumo, produção e troca), e devem ser criadas mediante ações públicas distributivas, como, por exemplo, o microcrédito; *oportunidades sociais*, que são dadas por políticas de saúde e educação, para facilitar a vida do indivíduo; *garantias de transparência*, que implica considerar o grau de confiança e sinceridade em que a sociedade opera. Aqui Sen cita a corrupção, as transações ilícitas e a irresponsabilidade financeira como principais fatores inibidores da transparência e confiança, corrompendo o mecanismo de mercado e as relações de trocas sociais entre os indivíduos; *segurança protetora*, ou uma rede de segurança social. Sen divide a proteção em ações fixas – benefícios a desempregados e suplementos de renda regulamentados a indigentes; e emergenciais – distribuição de alimento em crises de fome coletiva; empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados etc.<sup>7</sup>

O exercício de liberdade individual é influenciado por essas condições habilitadoras (como boa saúde e educação), poderes sociais de participação política e oportunidades econômicas para empreenderem no mercado. E o crescimento econômico só importa à medida que seus frutos sejam aproveitados para eliminar as privações de liberdade: combatendo a pobreza, gastando com saúde e educação, criando oportunidades de emprego etc.

<sup>7</sup> Penso que aqui estariam situados os programas de combate à pobreza, como conhecemos na periferia, particularmente na América Latina.

Se pensarmos, seguindo o raciocínio de Sen, que desenvolvimento significa um processo de eliminação das privações de liberdade e ampliação das liberdades substantivas de diferentes tipos, subdesenvolvimento equivale à privação de liberdade. E a forma de privação mais recorrente no mundo contemporâneo é a pobreza.

A pobreza, contudo, não é vista apenas como baixo nível de renda, mas principalmente como privação de capacidades (e de liberdade). Segundo Sen, quando examinamos e avaliamos as ações públicas destinadas a reduzir as desigualdades e a pobreza em função da relação entre renda e capacidade, e não só pela renda, é possível verificar que os papéis sociais e sexuais, a idade, o local, as condições epidemiológicas, a distribuição dentro da família e outras variáveis afetam ou mesmo reduzem a capacidade do indivíduo em auferir renda. Portanto, subentende-se que a pobreza “real” é muito mais intensa do que aparece no espaço da renda.

A perspectiva da capacidade entende a natureza e as causas da pobreza a partir dos fins que as pessoas têm razão para buscar e as liberdades que podem alcançar. A renda é um *meio*, e não é o único.

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins (Sen, 2000, p. 112).

A dissociação entre pobreza de renda e pobreza de capacidade permite ao autor focalizar o processo de desenvolvimento no indivíduo e não nas condições estruturais, pois primeiro deve-se obter liberdade (capacidades) para

depois conseguir auferir renda no mercado. Embora diferentes, pobreza de renda e de capacidades são conexas, pois devemos aumentar capacidades que conduzam a um maior poder de auferir renda, e não “dar” renda para aumentar as capacidades.

Esse é o ponto crucial do enfoque de Sen sobre a pobreza, pois traz consigo um outro tipo de função para as políticas públicas. Estas não precisam ser redistributivas (no sentido social-democrata clássico de redistribuir propriedade/renda, de socialização dos custos e dos riscos), mas devem apenas conseguir aumentar as capacidades, pois o aumento de renda seria conseguido pelos esforços dos próprios indivíduos no mercado. É por isso que a educação e saúde são essenciais, pois habilitam as pessoas a livrar-se da pobreza individualmente.

Sen afirma que a redução da pobreza de renda não pode, por si só, ser a motivação suprema das políticas de combate à pobreza. O que devemos combater é a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas têm ou podem desfrutar, porque o aumento das capacidades expande a produtividade e, conseqüentemente, o poder de auferir renda.

Essa análise da pobreza advém da análise anteriormente construída sobre desigualdade, na qual Sen mostra que a esfera da desigualdade de renda é muito restrita. Ao se perguntar sobre qual desigualdade deve ser avaliada e examinada, e ao responder que deveríamos olhar as capacidades das pessoas, o autor cria outras variáveis que servem de parâmetro para pesar as vantagens individuais e desvantagens relativas de diferentes pessoas. A desigualdade de rendas pode diferir substancialmente em diversos espaços: bem-estar, liberdade e diferentes aspectos da qualidade de vida.

O desemprego é citado como exemplo de diferença dessa percepção, pois significa ao mesmo tempo perda de renda e outros efeitos graves (conflitos familiares, perda de identidade, sentimento de culpa etc.), causando diversos tipos de privações. Portanto, um auxílio de renda é uma iniciativa muito limitada, já que não alcança as outras dimensões de privação.<sup>8</sup>

Sen estabelece, portanto, uma diferença clara entre desigualdade de renda e desigualdade econômica, que significa capacidade de empreender no mercado. E essa forma de desigualdade se combate com políticas públicas (de saúde, educação, combate à pobreza, medidas visando segurança local). Para minimizar a desigualdade econômica não precisamos mexer na estrutura de propriedade, ou seja, não precisamos, ou melhor, não devemos distribuir renda.

Ele condena a doutrina de que deve haver igualdade na distribuição de dinheiro. O igualitarismo econômico entendido como igualdade de renda é um equívoco imenso, pois estaríamos igualando a desigualdade econômica à de renda. E igualar as rendas, afirma Sen, engessaria o mercado, impossibilitando-o de funcionar. Para além da renda, várias influências econômicas afetam e condicionam as desigualdades de vantagens e liberdades individuais, podendo ocorrer variações sistemáticas na relação entre rendas auferidas e liberdades desfrutadas, que aparece na forma de capacidade para levar uma vida que a pessoa tem razão para valorizar.

Nesse sentido, os papéis de heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas, e distribuição na família, devem ser elementos incorporados às políticas públicas. A renda,

<sup>8</sup> Esses efeitos "colaterais" do desemprego são apontados por uma infinidade de autores de diversas correntes teóricas. Como referência, ver Paugam (2003).

salienta Sen (2000, p. 134), “é uma magnitude homogênea, ao passo que as capacidades são diversas”. Logo, conclui, as capacidades devem compor o principal critério de avaliação das vantagens individuais, o nível de renda é um critério secundário.

O pensamento de Amartya Sen apresenta um alto grau de sofisticação intelectual, sendo compatível com os contextos social, econômico e político contemporâneos. Pensa o desenvolvimento como um processo de aprendizagem (ou capacitação) individual e não coletivo. Sua idéia sobre desenvolvimento como liberdade – cuja base está radicada justamente na dissociação entre as dimensões do ter (renda, bem-estar, bens) e do ser/fazer (das capacidades, dos funcionamentos, dos intitamentos) – permite pensar e construir políticas de desenvolvimento sem necessariamente recorrer a um planejamento social direto via Estado, como no Pós-Guerra, com o *Welfare State*.

Por isso, não há necessidade de pacto social: os consensos são provisórios e seus efeitos não premeditados, e as políticas públicas adequadas ao desenvolvimento não requerem uma “ordenação social única”, nem devem ser universais, mas pontuais e específicas. O progresso pode ser condicionado por diversas racionalidades, contanto que o meio e o fim resultem em mais liberdade individual.

A mudança do enfoque informacional da análise da pobreza significou a transferência do baixo nível de renda para a privação de capacidades, saiu daquilo que expõe a estrutura desigual da sociedade e migrou para as características individuais das pessoas. Contudo, é importante salientar que essa transferência não é (apenas) político-estratégica, mas baseada em princípios, ou seja, os argumentos de Sen são teóricos, e o que ele faz é uma inflexão radical do ponto de vista analítico: ele consegue construir um conjunto de idéias

em que o centro da análise sobre pobreza e desigualdade não é mais a estrutura, mas sim o indivíduo.

Sua concepção sobre pobreza, desigualdade, fomes não tem seus fundamentos radicados nas mudanças estruturais, mas na observação dos “funcionamentos” das pessoas. Sen tenta o tempo todo demonstrar (e consegue, dentro de sua estrutura de pensamento) que o enfoque das capacidades é mais importante como critério de análise das desvantagens do que o baixo nível de renda, afirmando que a renda é apenas instrumentalmente importante, pois o seu valor derivado depende de circunstâncias sociais e econômicas (isto é, estruturais), as quais estão fora do indivíduo.

Assim, a avaliação das capacidades é o principal espaço avaliativo, já que é um modo de avaliar como as pessoas valorizam as escolhas que têm. Nas palavras de Sen (2000, p. 157), “*se uma pessoa morre prematuramente ou sofre de alguma doença penosa e ameaçadora, na maioria dos casos seria correto concluir que ela tem um problema de capacidade*”, e não de inserção social.

Sob a perspectiva seniana, se perguntarmos: “*a redistribuição deve ser de quê?*”, teremos como resposta: “*de capacidades, de liberdade, e não de renda*”. Logo, as políticas públicas deixam de ser uma possibilidade de mudança na estrutura de renda e propriedade e passam a ser uma forma de compensação das desvantagens de capacidade, atuando caso a caso, grupo a grupo, onde a focalização funciona para tornar mais eficiente o uso dos recursos, mas não resolve o problema nem muda a ordem social estabelecida, pois cada indivíduo é que deve fazer sua mudança.

Seus argumentos proporcionam ao pensamento liberal uma nova legitimidade teórica e ideológica, pois ao justificar e reproduzir a dinâmica contemporânea em sua feição mais

aparente, ele dá estatuto teórico a uma realidade que parece se “auto-explicar”. Em consequência disso, seu pensamento aderiu facilmente à realidade, criando meios de direcionar comportamentos individuais e coletivos não só na periferia, mas também nos países centrais, no que diz respeito à desigualdade e à pobreza. Sen consegue explicar as questões centrais do antigo paradigma liberal de forma mais convincente, pois dá conta das falhas e silêncios em relação à dinâmica social, à desigualdade e à pobreza.

Sen nos apresenta um outro “mundo possível”, aquele que cada um pode construir individualmente. Nesse mundo, o bem-estar passa a ser uma questão de opção individual, que se pode escolher e adquirir no mercado – organização da qual não podemos prescindir por causa de nosso próprio bem.

Nesse “novo paradigma liberal” as políticas públicas sociais têm uma importância central: elas tornam-se aliadas do mercado e não uma forma de proteção contra ele. Os direcionamentos dados por Sen para a elaboração de políticas públicas fazem com que pareça que houve uma “convergência” das agendas da “direita” e “esquerda” no trato com a questão social: saúde, educação, combate às privações, aumento da democracia e da participação, fortalecimento das mulheres enquanto agentes sociais, etc. Tudo isso aparece ligado pela proposta de desenvolvimento humano, como aumento das liberdades.

Essa proposta tornou-se, a partir do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1990, o fundamento das explicações e recomendações dos organismos multilaterais para a área social. Ao longo da década, essa base teórica só fez evoluir e adensar-se, influenciando a construção de políticas de desenvolvimento social ao redor do mundo, particularmente na periferia. A criação do Índice de Desenvolvimento Humano

(IDH), de seu novo cálculo publicado em 1999, e a incorporação de suas idéias nas propostas do Banco Mundial, claramente descritas no Relatório de 2001, provam que essas idéias devem permanecer hegemônicas entre os *policy makers* por um bom tempo.

### **Considerações finais: o divórcio entre política social e proteção social**

Historicamente, a política social enquanto política pública é uma invenção moderna e possui uma dupla função: proteger a sociedade dos riscos que sua organização econômica traz, ao mesmo tempo em que organiza as relações sociais com um sentido de justiça distributiva. Elas surgem para lidar com aquilo que chamamos de “questão social”.

A sociedade securitária/mutualista, que deu origem ao Estado de Bem-Estar Social, cria-se com base em compromissos coletivos ou acordos sociais, definindo-se prioridades, riscos e ameaças à ordem social, criando mecanismos de redução real das desigualdades. Seu objetivo máximo não era o combate à pobreza, mas construir uma sociedade mais justa do ponto de vista da distribuição das riquezas, incorporando uma dimensão preventiva, na qual a pobreza não seria uma ameaça. Nesse sentido, as iniciativas de proteção social e promoção de bem-estar eram implementadas via Estado, pois as causas – bem como as saídas – eram vistas como estruturais.

A incorporação das funções de proteção e bem-estar pelo Estado foi o traço distintivo da conjuntura do II Pós-Guerra, em que o combate à pobreza era parte de uma estratégia de desenvolvimento social muito mais ampla. Os modelos de desenvolvimento construídos nesse contexto, tanto nos países centrais quanto nos periféricos, eram uma possibilidade real de incorporação das massas nos circuitos formais de

produção, consumo e trocas sociais. Mas isso trouxe consigo a incorporação das massas ao poder político, conseqüentemente, a mudança da dinâmica de forças decisórias em torno da propriedade, por conta de um alto grau de "publicização" de bens e serviços.

Hoje, as ameaças e riscos considerados são outros, bem como suas formas de tratamento, mas o que chama a atenção é que, dentro dos discursos governamentais, não se fala em prevenção e erradicação, pelo menos do ponto de vista dos riscos sociais (como desemprego, desigualdade de renda ou pobreza, por exemplo), e a pobreza e a fome passam a ser prioridade. E, justamente, o traço marcante das reformas dos sistemas de proteção social contido nas recomendações dos organismos multilaterais são os programas de combate à pobreza, ou o foco sobre os grupos mais pobres. Qual o sentido dado às políticas sociais por essas recomendações?

Simultaneamente ao início do processo de integração dos mercados num patamar global, tratou-se de destacar a necessidade de combater a pobreza. A integração dos mercados, banalizada e simplificada na idéia de globalização, não pode conviver com a pobreza, que expõe a chaga da desigualdade que vem embutida nessa nova onda de mundialização. Sem a pobreza latente, a desigualdade torna-se um dado relativo, escondido pelo discurso do direito à diferença, e o processo global de acumulação de riquezas, centralizado e excludente, continua a perpetuar-se.

A pobreza tornou-se um fator de risco mundial para o desenvolvimento e consolidação da integração dos mercados. O Banco Mundial, por exemplo, criou o conceito de "*safety net*", ou "rede de regulação estática", para assegurar ou manter o nível de pobreza, evitando que ela aumente. Simplesmente não cogita a idéia de erradicação da pobreza, mas apenas da manutenção de um patamar aceitável.

Isso serviu como base para o Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD) definir a pobreza como falta de dotação, e condicionou a elaboração das reformas nos sistemas de proteção social em todo o mundo, com a elaboração de uma “nova geração de políticas sociais” que não têm como resultado um “bem público”, mas um “bem individual”, e não têm como função produzir proteção social, mas auto-proteção individual. Sob esse prisma, justiça social também passa a ter outro significado: dar oportunidades para todos se capacitarem e poderem se auto-cuidar e se inserir no mercado.

O combate à pobreza, portanto, não encaminha soluções para a construção de um mundo mais justo, mas funciona para legitimar a globalização desequilibrada. Assim, a questão social – reduzida à “questão da pobreza” –, pode ser um problema resolvido no plano da filantropia, ou ético-social, no qual o Estado não precisa ser, necessariamente, o agente executor exclusivo ou majoritário dos serviços coletivos de “proteção”, mas apenas um promotor ou incentivador da “sociedade civil”.

A perspectiva de desenvolvimento social adotada, o desenvolvimento humano, a despeito da retórica do combate à fome, à pobreza e à exclusão social, permite válvulas de escape que acabam por se constituir verdadeiras barreiras de resistência à mudança, desviando-se e esquivando-se das discussões que levam às verdadeiras causas da desigualdade.

Essas formas de resistência são múltiplas e variadas. Envolvem aspectos econômicos, políticos, teórico-ideológicos, e têm como objetivo evitar discussões que possam levar, entre outras coisas, às mudanças no regime de comércio internacional, não permitindo adoção de regulação; à defesa da manutenção dos mesmos mecanismos financeiros; evitar o controle sobre o acesso a tecnologias, etc. Ou seja, não mexer

na estrutura de propriedade preponderante entre indivíduos, grupos sociais, países e regiões.

Atualmente, a idéia de combater a pobreza e a desigualdade sem mexer nas estruturas é hegemônica entre os *policy makers*. Isso traz como resultado políticas sociais agnósticas e sem conteúdo reformista, deixando de compor um sistema de proteção social universal para se transformarem em um conjunto de programas de atendimento aos pobres, o que acaba, desse modo, por minar o sentido de alteração da estrutura e de organização social contido nelas.

Faz-se presente uma lacuna na conceituação e tradução de políticas que venham a discutir o que é desenvolvimento social, ou ainda, não se questiona o padrão de desenvolvimento no sentido de argüir sobre qual projeto civilizatório está em andamento. Há uma escassez de discussão crítica acerca de políticas de desenvolvimento enquanto estratégia de inclusão via emprego, seja porque a globalização financeira e a integração mundial dos mercados são consideradas inexoráveis ou como uma evolução natural do capitalismo, não como fenômenos políticos, seja porque se parte do pressuposto de que, numa sociedade de mercados globais, os “excluídos” devem se incluir por sua própria conta.

### Referências bibliográficas

- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DRAIBE, Sonia. *Proteção social e desenvolvimento humano na América Latina: as políticas sociais de nova geração*. São Paulo: NESC/Unicamp, 1996.
- FIORI, J. L. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- IANNI, Otavio. *A polêmica sobre ciências e humanidades*. Texto base da conferência realizada pelo autor no Seminário “Diversidade na Ciência”, IFCH/Unicamp, 27 e 28 de março de 2003. [não publicado].
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. O imperativo político de combate à pobreza nos anos 90. *Cadernos do CES*, Niterói, n. 13, 2003.

- MINEIRO, A. Estabilização, desenvolvimento e gestão macroeconômica: opiniões contidas nos documentos do Banco Mundial e do BID. In: VIANNA Jr, A. (Org.). *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: Rede Brasil, 1998.
- MORAES, Reginaldo. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-Sociedade. *Educação e Sociedade*, v. 23, n. 80, set. 2002.
- \_\_\_\_\_. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYC, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Orgs.) *O cenário educacional latino americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas: Papirus, 2000.
- O'CONNOR, Alice. *Poverty knowledge: Social Science, Social policy, and the poor in Twentieth-Century US History*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- PAUGAM, Sèrge. *A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. São Paulo: Educ, Cortez, 2003.
- SCHRAM, Sanford F. *Words of welfare: the poverty of social science and the social science of poverty*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Desigualdade reexaminada*. Trad. Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SOARES, L. T. R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.
- TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- WILLIAMSON, J. *In search of a manual for technopols*. Washington: Intitute for International Economics, 1992.
- WILLIAMSON, J. (Ed.) *Latin America adjustment: how much has happened?* Washington: Intitute for International Economics, 1990.

Artigo recebido em 16 de abril de 2006 e aprovado em 23 de maio de 2006.