

## Representações e regulações estatais da pobreza na América Latina

Bruno Lautier\*

**Resumo.** O artigo desenvolve uma visão crítica sobre as políticas de Estado em relação à pobreza na América Latina após os anos 1930 e argumenta como as instituições encarregadas de gerir a questão tratam-na de forma técnica e/ou humanitária, despolitizando-a, desconsiderando seu caráter estrutural.

**Palavras-chave.** Pobreza, políticas públicas, exclusão social, direitos sociais, assistencialismo.

A problemática da pobreza é a principal questão que se coloca aos Estados da América Latina após os anos 1930. Apenas recentemente ela se transformou numa das mais urgentes questões colocadas às instituições internacionais.<sup>1</sup> Estas, entretanto, apresentam a pobreza exclusivamente como uma questão econômica, à qual devemos encontrar respostas, antes de tudo, técnicas. A gestão da pobreza que estas instituições propõem tende a despolitizá-la, a ligá-la unicamente a um problema *humanitário*, e não a um problema de regulação política. A inflação de imagens espetaculares (Bangladesh há vinte anos, Etiópia, há dez anos, Somália há dois anos<sup>2</sup>), os discursos sobre os deveres (mais do que sobre a responsabilidade) dos “países ricos”, o maior espaço deixado às ONGs, contribuem largamente para privilegiar este tratamento *humanitário*. A urgência faz ressurgir aquilo que até o início do século na Europa era chamado de caridade, o que preferimos hoje eufemizar em “ajuda”.

\* Bruno Lautier é professor do Institut du Développement Economique et Social de l'Université de Paris I – Panthéon Sorbonne – IEDES. Original publicado na revista *Tiers-Monde*, Volume XXXVI, nº 142, abril-junho-1995, IEDES, Paris: PUF. Tradução autorizada pelo autor.

<sup>1</sup> “A redução durável da pobreza é o objetivo principal do Banco Mundial. É o critério sobre o qual deve ser julgado nosso sucesso enquanto instituição de desenvolvimento” “Foreword” de Lewis T. Preston, presidente do Banco Mundial, em documento *World Bank*, 1993.

<sup>2</sup> E podemos agregar o Nordeste brasileiro, nesta seca de 1998. (nota do organizador)

Esta visão em termos de urgência está, entretanto, longe de abarcar todos os aspectos da pobreza. Na Europa ocidental, a redução desta questão ao problema da exclusão polariza atenção sobre os “SDF”<sup>3</sup>, o “quarto mundo”, aos quais são aplicadas técnicas assistenciais em prática há séculos (sopas populares, distribuição de vestimentas usadas, ...). Para os demais, isto é, para alguns milhões de pessoas em um país como a França, não se fala em “luta contra a miséria”<sup>4</sup>, mas de situações particulares, referidas a um único domínio da vida social dos indivíduos: desempregados há longo tempo, mães solteiras com salário mínimo, jovens desempregados dos subúrbios, viúvas vivendo com uma pequena pensão, *remistes*<sup>5</sup>, como se a caracterização do lugar na sociedade deste grupo de indivíduos pudesse se fazer unicamente a partir do enunciado da suposta causa principal desse lugar.

Como na Europa ocidental, a pobreza na América Latina não é marcada pela predominância quantitativa de situações de extrema urgência que dariam lugar a operações pontuais de tratamento “humanitário”. Nisto, a América Latina aproxima-se muito mais da Europa do que da África. Mas ao contrário da Europa, a pobreza é aí denunciada como “estrutural” (não sendo assim resultado de um acidente, de uma guerra, de uma sucessão de más colheitas ou de ciclones). Este caráter estrutural é visto como um efeito de disfunções de políticas de desenvolvimento; segundo as teses, falaremos de modo de acumulação excludente, de preço a pagar para se engajar na via do desenvolvimento, de efeito temporário ou não do necessário (ou não) ajuste econômico, ou do resultado de freios arcaicos ao funcionamento dos livres mecanismos do mercado.

Este caráter estrutural levou o recente debate sobre a pobreza na América Latina a polarizar-se sobre questões da definição e da medida da pobreza, da relação entre tipos de política econômica, extensão e característica da pobreza, e da capacidade destas políticas de conciliar justiça e eficácia (Salama, 1995; Salama e Valier, 1994). Este debate, por mais necessário que seja, não pode, entretanto, encontrar todo seu sentido se não o ligarmos a um outro, mais amplo e mais antigo: o debate político sobre a pobreza, que relativiza

<sup>3</sup> Pessoas sem domicílio fixo, ou sem domicílio algum.

<sup>4</sup> A obra publicada sob a direção de Pierre Bourdieu em 1993 constitui uma remarcável exceção, pois ele dissocia explicitamente, ao contrário das visões dominantes, a “miséria” e a “exclusão”: a maioria dos miseráveis descritos não são excluídos, do emprego ou do sistema de proteção social.

<sup>5</sup> Beneficiários da “Renda Mínima de Inserção” (RMI) cujo montante equivale a algo como a metade de um salário mínimo francês.

fortemente o julgamento que podemos fazer sobre a eficácia de medidas implementadas para controlá-la. Considerar que a pobreza é, antes de tudo, um problema político leva à idéia segundo a qual, além dos discursos bastante diversificados sobre suas origens, sobre as responsabilidades de sua extensão, ou sobre os eventuais meios de colocá-la um fim, podemos destacar modelos estruturando as visões da pobreza, ou “visões tipo”. Estes modelos são construídos no mínimo há dois séculos na Europa e continuam — se bem que modificados em sua expressão — a servir de matriz a discursos contemporâneos na América Latina. Estas visões-tipo, que formam a base dos modelos de regulação estatal da pobreza, não podem ser mecanicamente vinculadas cada uma a uma tese sobre sua origem ou sobre os responsáveis de por seu desenvolvimento. Sem ser, como veremos, ideologicamente neutralizadas, muito ao contrário, elas podem marcar discursos politicamente muito heterogêneos. É sem dúvida o que faz a ambigüidade política do tema da pobreza: ela é o adversário declarado tanto dos partidários do “mais Estado”, quanto daqueles do “Estado mínimo”. De fato — e este artigo tentará aprofundar esta hipótese — perguntar se uma maior intervenção do Estado permitiria reduzir, ou mesmo eliminar, a pobreza seria colocar uma questão equivocada: a gestão da pobreza é constitutiva do Estado latino-americano<sup>6</sup> moderno? A intervenção sobre a pobreza, e sobre os pobres, determina largamente a forma, os modos de legitimação e a reprodução do Estado, o que implica, é claro, que a “erradicação” da pobreza só poderia fazer sentido como um *slogan*. Esta hipótese será analisada na segunda parte deste artigo, sendo a primeira consagrada a uma descrição de visões-tipo de pobreza que combinam os discursos estatais. A terceira parte tentará apresentar a noção de “regime estatal de regulação da pobreza”, e a quarta confrontará esta noção à evolução da América Latina depois dos anos 1980.

### AS TRÊS VISÕES DA POBREZA

Os discursos sobre a pobreza na América Latina são marcados por três visões-tipo que podem coexistir ou alternar em um mesmo país. Cada uma refere-se mais a um tipo de agente que a outro (os poderes públicos, os pobres eles mesmos, os intelectuais, os filantropos). Mas é raro que estas visões não estejam combinadas, mesmo de maneira hierarquizada; são precisamente os modos de combinação destas três visões (e de suas variantes) que permitem caracterizar modos estatais de regulação da pobreza.

<sup>6</sup> A hipótese poderia se estender a outras zonas geográficas, o que transcende os quadros do presente artigo.

### A VISÃO “MODERNISTA-TECNOCRÁTICA”

Esta visão da pobreza é a mais evidente nos discursos recentes das organizações internacionais; ela é expressa sob o modo da patologia e emprega freqüentemente uma linguagem meio médica, meio guerreira. A pobreza é uma doença que se precisa “erradicar”, e para tanto é necessário adotar “estratégias para os pobres”. Toda patologia pressupõe uma definição do estado normal. O problema é que o único estado “normal” que imaginamos não tem história real. Ele não passa de uma reconstrução ideal de um projeto passado (versão “estruturalista”) ou da construção mítica de um futuro no qual, ultrapassados os entraves à iniciativa individual e restabelecidos os equilíbrios econômicos, a inserção produtiva dos pobres os faria escapar desta condição (versão “tecno-liberal”).

A primeira versão “estruturalista” permanece ainda forte no discurso de sindicatos, de certos partidos de oposição (PT brasileiro, PRD mexicano...), de universitários, quando se trata de pensar a pobreza. Mas ela domina apenas como referência, mais ou menos mítica, e não como guia para políticas: é o projeto (ou o sonho) de integração na normalidade salarial, tal como proposto pela CEPAL nos anos 50. A realização deste projeto supõe não apenas a integração ao assalariado da maioria da população urbana, mas também a efetividade e generalização dos direitos sociais referentes à condição salarial, que vemos surgir precocemente em vários países (Uruguai de Battle, Chile dos anos 20, Argentina de Peron ou o Brasil de Vargas, etc.). Pouco importam as análises ulteriores que mostram que os direitos sociais conquistados ou outorgados não passaram de modos precários de redistribuição de renda com o objetivo de estabelecer um compromisso político, ou de elementos de um sistema de dominação estatal-corporativo: o modelo “normal” permanece e estrutura o imaginário. O pobre é o excluído deste modelo, e trata-se de fazer a gestão efetiva de uma promessa não cumprida. Mas não se trata tampouco de fazê-la cumprir; isto é impossível. Este impasse leva à adoção de técnicas de gestão assistencialista da pobreza, próximas daquelas que conhecemos desde o século XIX na França; mas os fundamentos desta gestão são bem diferentes da problemática caritativa clássica.

Na versão tecno-liberal, o estado “normal” está ainda por vir; a doença do corpo social é uma doença de crescimento que demanda uma pediatria de choque (“tome, menino, é para o seu bem”). A pobreza — e trata-se de fato novo a partir de 1988, visível nos textos do Banco Mundial e do BID — não é mais vista como essas desagradáveis doenças de crianças (tanto para as crianças, como para os pais), mas como algo que passa. A pobreza pode debilitar por muito tempo a população adolescente, teríamos que tratá-la segundo nossos

objetivos, o corpo social que queremos produzir. Este não é mais um conjunto de assalariados protegidos, modernos cidadãos copiados da Europa, e de não-assalariados que adquiririam este estatuto. Trata-se de um agregado de indivíduos produtores levados a “valorizar seus ativos” (conforme a linguagem do Banco Mundial), sejam eles capital fundiário, uma micro-empresa ou capital humano (a hipótese da detenção de ativos financeiros pelos pobres é decentemente descartada; mas basta que descubramos *tontines*<sup>7</sup> latino-americanas para vê-la surgir). O fato de que esta sociedade não existe em lugar algum não questiona o caráter normativo das políticas adotadas, muito pelo contrário.

A pobreza e a miséria são então o sinal de uma doença do corpo social. O realismo impõe freios às ambições, quebramos então a pobreza em dois ou três, para delimitar uma pobreza “absoluta” a qual é necessário, antes de tudo, suprimir. A questão parece então plena e essencialmente ligada a pressupostos normativos de ordem moral (a pobreza absoluta é eticamente inaceitável). Mas, de fato, a questão é de normas técnicas: trata-se de determinar qual proporção de “anormais” uma dada sociedade pode suportar sem o risco de fragmentar-se de maneira irremediável. E, se a intervenção sobre a pobreza se apóia sobre um consenso que emprega a linguagem da moral, seu tratamento é essencialmente um problema técnico (assim como, feito o diagnóstico, intervém a farmacopéia). O perigo é evidentemente que a pobreza não absoluta (relativa) é por isso mesmo naturalizada, ou ao menos desculpada; seu tratamento, de qualquer forma, é deixado para mais tarde.

#### A VISÃO ASSISTENCIAL-REPRESSIVA

Esta visão aproxima-se daquela que dominou a história européia desde fins do século XV até o século XIX: a pobreza é vista como um perigo social e político, perigo este que devemos desativar, pela assistência, reeducação, repressão. Encontramos aqui a mesma ambigüidade das análises dos historiadores da pobreza na Europa: não sabemos se são os pobres, como indivíduos, como coletivo ou como grupos anômicos que constituem uma ameaça; ou se seria a própria pobreza, na medida em que ela é a manifestação da dissolução das relações sociais, ou até a imagem real de uma sociedade que recusa — por vergonha ou por medo — de enxergar-se tal como ela é.

Por um lado, as histórias de saques, pilhagens, as descrições de “república de pobres” (geralmente aliadas ao narcotraficantes), ou mesmo de movimentos

<sup>7</sup> Termo francês que se refere a associações informais de pequenos comerciantes e produtores.

urbanos de massa, como o Caracazo de 1989, apoiam a idéia de pobres como ameaça, sem que se tenha realmente o cuidado de verificar que são efetivamente os mais pobres que são os mais ativos nos movimentos de revolta. A terapia aqui só pode ser a pura violência repressiva, na medida em que os pobres que ameaçam a ordem pública são vistos como formando a margem desviante de uma massa de pobres “vergonhosa” como se dizia no último século, os quais certamente se deixaram conduzir pela violência reivindicativa, mas não tendem a ela por natureza. É então necessário separar os segundos, dos primeiros e assegurar aos bons pobres uma assistência que tem fins essencialmente reeducativos.

Mas, por outro lado, seria a própria pobreza (e não os pobres) que aparece como ameaça; e, numa espécie de paradoxal inversão da problemática, o perigo para a sociedade pode vir do fato de que os pobres são vítimas e não culpados; a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a exterminação de menores no Brasil em 1989<sup>8</sup> ou o aparecimento dos “novos pobres” na Argentina (Minujim, 1992), manifestam este medo do papel que tem a pobreza de dissolução do vínculo social.

É difícil distinguir empiricamente entre estas duas ameaças que representam os pobres de um lado, a pobreza de outro; mas elas são analiticamente distintas e dão lugar a tratamentos políticos distintos. Que uma ou outra ameaça seja preponderante, permanece o mesmo imperativo: é necessário controlar um perigo político e isto, através de meios políticos. Por razões diversas, e talvez duráveis, a solução puramente ditatorial é (a curto prazo?) excluída. Nos vemos então no contexto da clássica dupla da potência ou piedade (Geremek, 1987).

#### A VISÃO CARITATIVA

Esta terceira visão se distingue da segunda na medida em que, no tratamento “assistencial repressivo”, a caridade é um instrumento de gestão das ameaças sociais; nesse caso, ela é um elemento — acoplado à repressão — de uma política tendendo à transformação de comportamentos, pois é o comportamento dos pobres que está na origem da pobreza. A visão caritativa recusa este ponto de vista. Ela se distingue também da visão tecnocrática na medida em que, nesta, o tratamento da pobreza é a retirada necessária de um entrave à modernização, e que a referência à ética, quando ela aparece, é sempre

<sup>8</sup> A introdução (contextualização) do relatório desta comissão (pp. 11-12) mesmo admitindo que a pobreza não é a única causa da violência, faz dela explicitamente a principal origem deste “extermínio”, indigno para a nação.

relativizada historicamente (“é inaceitável que, no Brasil, 8ª potência industrial do mundo, crianças morram de fome...”, etc.). Na visão caritativa, a pobreza é declarada inaceitável em si, por razões transhistóricas e não ligada a uma preocupação de governo; estas razões podem participar da ética — religiosa ou não — do sentimento de solidariedade comunitária ou de um mal-estar pessoal dos segmentos mais abastados.

Algumas razões fazem com que esta ótica seja mais aceita pelos próprios pobres, ou por aqueles que estão diretamente em contato com eles, do que pelos não pobres. Não que estes últimos sejam monstros de imoralidade comparados a seus homólogos europeus (para quem, “desde o segundo quartel do século XIX, a má consciência dos ricos manifesta-se com crescente vigor”) (Barret-Cuerocq, 1991: 1) Tampouco é realmente por causa de uma segregação espacial muito maior (mesmo porque, um habitante de Paris *intra-muros* não tem uma probabilidade maior de encontrar o pobre de Monfermeil ou de Roubaix do que tem, no Rio de Janeiro, um habitante da Barra da Tijuca de encontrar um favelado da Baixada Fluminense). A razão fundamental reside na formação, na Europa Ocidental, de uma “ética da cidadania” que tem dificuldades em abrir seu caminho na América Latina. Quando ela está fortemente presente, ela encontra uma formulação prática mais próxima da idéia de “solidariedade”, (que claramente significa: solidariedade dos pobres entre si, mais que dos ricos com os pobres) do que da idéia de direitos sociais.

Esta visão da pobreza e de seu tratamento tem duas formulações bem distintas. A primeira é aquela do caritativismo clássico, religioso ou laico-democrático. Ela repousa sobre as transferências privadas de recursos (monetários ou *in natura*). Nesta visão (contrariamente à filantropia do antigo regime), há um intermediário (Igreja ou associação) entre o doador e aquele que recebe; mas no fim da cadeia, são indivíduos que encontramos. O paralelo com a filantropia do último século impõe-se<sup>9</sup>, mas com algumas precauções. De fato, a filantropia do século XIX se aproximava muito mais da visão “assistencial-repressiva” que da visão caritativa, dado o seu caráter seletivo (os “bons pobres”) e seu objetivo maior que seria a reeducação e não a ajuda.

<sup>9</sup> Cf. F. Barret-Ducroq (op. cit. p. 237): “Uns se colam aos pobres das metrópoles; os outros se interessam à detresse do Terceiro Mundo. O paralelo se impõe. Uma mesma convicção: a miséria é um mal; sofreremos dela antes de morreremos. Sobretudo, ela é um obstáculo à realização de ideais aos quais cremos: no século passado, os ideais morais da religião; no século atual, a causa da democracia e dos direitos do homem. Em um caso como no outro, não nos s’embarasse guère de precaution sur l’adehesion de ceux dont on veu le bien aux valeurs qui commandent ce bien-là. Estes valores são evidentemente universais. Estariam corretos? Estariam errados?”

A ação caritativa atual é, em grande parte, realizada por organizações não estatais nacionais ou estrangeiras, que têm esta ajuda como objetivo principal (não se trata apenas de um meio colocado a serviço de um proselitismo declarado)<sup>10</sup>; isto faz com que o aspecto “reeducador” ou disciplinar da caridade seja menos perceptível que entre os filantropos do último século.

A segunda forma da visão caritativa privilegia — em matéria de luta contra a pobreza — a “solidariedade dos pobres entre si” ou “a auto-organização” dos pobres. A ação caritativa não se funda sobre a distribuição, mas sobre a constituição da capacidade coletiva dos pobres encontrarem soluções para seus problemas de pobres; isto pode ir desde a construção de uma capacidade de mobilização política (através da associação de moradores, de agrupamentos de camponeses sem terra, etc.), à implantação de refeitórios populares ou escolas associativas (alfabetização ou formação profissional), de redes de difusão de conhecimentos sanitários, de associações visando a compensar certas carências em equipamentos coletivos, etc. Embora a imagem das ONGs venha imediatamente à mente, não se deve esquecer o peso importante, preponderante em certas regiões, das Igrejas neste tipo de intervenção (especialmente os padres católicos adeptos da teologia da libertação, e das Igrejas Protestantes pentecostais em particular). Empiricamente é difícil não encontrar, em uma intervenção que se propõe caritativa, elementos que não incorporem as duas visões precedentes. Mas, mesmo que ela possa utilizar elementos da retórica “modernista-tecnocrática” ou do dispositivo “assistencial-repressivo”, a visão caritativa não se confunde com elas.

#### HIPÓTESE SOBRE OS MODOS ESTATAIS DE REGULAÇÃO DA POBREZA

Na América Latina, a intervenção social do Estado sobre os pobres (ou em favor dos pobres) é constitutiva de um modo estatal — e logo, nacional — de regulação da pobreza. As políticas da pobreza não têm, então, por objetivo principal sua “erradicação”, ou mesmo a “luta” contra ela (mesmo sendo esta luta um elemento da política da regulação).

Esta hipótese exige uma definição terminológica, no que se refere ao termo regulação, e vem acompanhada de três hipóteses complementares. Um clássico da história social anglo-saxã intitula-se *Regulating the poor* (Fox Piven e Cloward, 1972) Mas o conceito inglês de “regulação” (que seria melhor

<sup>10</sup> Poderíamos levantar a hipótese que, além do “marxismo” da teologia da libertação denunciada pelo Vaticano e certas conferências episcopais (como a do Chile), não é bem este ponto, que constituía um problema: a luta contra a pobreza, e pelo desenvolvimento da solidariedade dos pobres, não é vista pela teologia da libertação como um meio para atender objetivos propriamente religiosos.

traduzido por “regulamentação”) não corresponde exatamente ao utilizado aqui. De fato, a tese de Fox Piven e Cloward é que os comportamentos sociais podem ser coerentes somente se o lugar de cada um nas relações de trabalho é estável e definido. Toda crise, todo desemprego durável, todo processo de pauperização destrói a coerência social e cria a desordem. A ajuda aos pobres não é suficiente para restaurar a ordem. É necessário um controle social específico sobre eles (idem: 6-7) A interpretação dada depois das intervenções sociais do Estado americano durante a crise de 30, e depois até os anos 60, é apaixonante; mas ela limita a noção de “regulação dos pobres” àquela de controle social sobre eles, visto como substituto de um controle pelo salário; o que constitui apenas uma parte da regulação da pobreza.

O conceito de “regulação” da pobreza diferencia-se também do uso que faz dele a “escola da regulação”, que emprega uma concepção sistêmica da regulação, isto é, um processo de conjunto sem sujeito (mesmo se certos agentes, ou fatores são preponderantes). Sem negar que a pobreza não é um estado, e sim um sistema de relações sociais, eu falarei de “regulação da pobreza” por um agente específico: o Estado. Em outras palavras — qualquer que seja o discurso político — o Estado procura regular a pobreza; esta regulação é considerada no sentido que lhe dá o *Petit Robert*<sup>11</sup>: o fato de manter o equilíbrio, de assegurar o funcionamento correto (de um sistema complexo), portanto, como se vê, um pouco diferente da definição sistemista tirada de Canguilhem.

Esta primeira hipótese tem por conseqüência que não podemos julgar um governo ou um homem político unicamente pelo fato de eles terem, ou não, conseguido “erradicar”, eliminar ou mesmo reduzir a pobreza. Isto não quer dizer que os governos sejam mentirosos, de cínicos sustentáculos dos ricos, etc. (o que às vezes o são, aliás); mas simplesmente que um governo governa; o “governo da miséria” é um elemento funcional essencial do governo em geral. Trata-se aqui de uma funcionalidade política que ultrapassa largamente a funcionalidade econômica: freqüentemente os pobres “não servem para nada” economicamente; em particular, uma grande parte não é “explorada” no sentido marxista<sup>12</sup>; ela não é mobilizável e não pressiona os salários para baixo.

A hipótese sobre a existência de modos políticos de regulação da pobreza é acompanhada de três hipóteses complementares:

<sup>11</sup> N. do Trad.: Dicionário da Língua Francesa.

<sup>12</sup> Aquilo que desde 1969, José Nun chamava da parte “a-funcional” da superpopulação relativa ou “massa marginal”.

A primeira é que toda regulação estatal da pobreza repousa sobre uma matriz ideológica que combina, dentro de proposições variáveis, as três visões-tipo da pobreza citadas acima e suas diferentes variações;

- a visão modernista-tecnocrática, com suas duas variantes: estruturalista e tecno-liberal;
- a visão assistencial-repressiva, com suas duas variantes: luta contra a ameaça constituída pelos pobres e luta contra o que representa a pobreza;
- a visão caritativa, com suas duas variantes: caritativismo clássico e ajuda à auto-organização dos pobres.

A segunda hipótese complementar é que o modo de combinação destas visões-tipo e suas hierarquizações dependem essencialmente de especificidades nacionais, constituídas durante um longo período: o tipo de projeto nacional de desenvolvimento adotado há um século, e particularmente a presença (ou não) de uma associação entre modernização e integração social; o tipo de projeto de modernidade salarial proposto aos trabalhadores urbanos (geralmente a partir da primeira metade do século); a definição nacional de cidadania, que recobre indissociavelmente uma relação de fidelidade, uma concepção de direitos a serem implementados e uma ideologia de pertencimento comunitário.

A terceira hipótese complementar é que o modo de regulação da pobreza define a forma do Estado no seu conjunto, e não apenas um setor particular de sua intervenção. Em outros termos, a regulação da pobreza é tão essencial na caracterização do Estado latino-americano quanto a generalização da proteção social o é na caracterização do *Welfare State*, do *Sozialstaat* ou do *Etat-providence* na Europa. A existência de uma pobreza bem mais difusa na América Latina do que na Europa ocidental não seria então somente o efeito de uma ausência do Estado-providência; é principalmente consequência (ao mesmo tempo, causa) de uma outra forma, e de um outro modo de reprodução do Estado. Neste sentido, seria completamente inútil perguntar se um aumento da intervenção do Estado contra a pobreza permitiria por si só implantar um Estado-providência. A questão pertinente consiste em procurar quais as condições de transformação da forma do Estado e de sua recomposição em torno do Estado-providência e não de uma regulação estatal da pobreza (Lautier, 1993).

AS CARACTERÍSTICAS DA VISÃO ESTATAL  
DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA

As hipóteses evidenciam “regimes nacionais de regulação da pobreza”. Sua caracterização, para cada uma das nações latino-americanas, extrapola evidentemente o contexto do presente artigo. Entretanto, parece possível apresentar certas características globais destes “regimes”, com base em uma simples interrogação: partindo da hipótese de que tais regimes existiam na Europa Ocidental no século passado<sup>13</sup>, e da constatação da passagem desta regulação ao *Welfare State*, podemos supor que as formas atuais de regulação da pobreza na América Latina vão desembocar em algo de análogo ao *Welfare State* europeu, ou a um de seus “regimes”?<sup>14</sup>

Não se trata aqui de reescrever a história, isto é, de se perguntar porque a América Latina *perdeu o bonde* do Estado providência. Esta ótica só levaria a analisar a perenidade dos regimes de regulação da pobreza na América Latina sob o ângulo da patologia (destacando o papel do corporativismo e notadamente do populismo) e analisar as políticas sociais neste continente como “faltando” alguma coisa, mesmo que elas sejam radicalmente diferentes daquelas conhecidas na Europa ocidental. Não se trata, tampouco, de fazer um catálogo normativo das medidas a serem implementadas (em matéria de política social, de política econômica, etc.) para desbloquear a situação, e passar da regulação da pobreza ao *Welfare-State*. De qualquer forma, este se liga a um tipo de crescimento econômico (ocorrido na Europa no começo, e, depois, no segundo terço do século XX) que não temos qualquer possibilidade de reencontrar na Europa e tampouco na América Latina.

Trata-se, antes de mais nada, de compreender como a regulação estatal da pobreza é uma forma geral de governo, compatível (ao preço de uma grande variação na combinação das visões-tipo da pobreza) com os níveis de desenvolvimento econômico e os tipos de agenciamento de status sociais extremamente diferenciados. Da mesma forma que a crise do Estado-providência não leva ao retorno do que o precedeu, os regimes estatais de regulação da pobreza não levam necessariamente ao Estado-providência. A questão que se coloca para o uso de comparações intercontinentais seria a seguinte: o Estado-providência europeu (admitindo que ele está em crise) e a regulação da pobreza latino-americana teriam igual capacidade de superar a situação atual, ou gerar um outro tipo de relação entre Estado e sociedade? Esta questão sobredetermina toda a questão da pobreza.

<sup>13</sup> Hipótese que, me parece, podemos deduzir da leitura da obra de Giovanna Procacci e Françoise Barret-Ducrocq, embora nenhuma empregue o termo

<sup>14</sup> No que se refere aos regimes do *Welfare State*, ver em particular G. Esping-Andersen (1991).

## A ANALOGIA ENTRE A EUROPA DO SÉCULO XX E A AMÉRICA LATINA CONTEMPORÂNEA

A América Latina atual, de norte a sul, parece legitimar plenamente a analogia com a regulação estatal da pobreza na Europa Ocidental no século passado, particularmente nos últimos dez anos; isto é visível sobretudo em quatro campos.

Em primeiro lugar, há a situação de fato; quaisquer que sejam os indicadores utilizados, existe uma pobreza forte, particularmente visível no meio urbano, da mesma ordem de grandeza da que havia em Londres e Paris há um século e meio.<sup>15</sup> Esta pobreza não decorre da crise de 1983 e do ajuste que lhe seguiu, mesmo que estes tenham agravado a pobreza, seja em termos de rendimentos, seja em termos de acesso aos serviços coletivos de base. A retomada econômica recente de alguns países (México, Argentina) não elimina a pobreza. Além de ter se revelado frágil, esta retomada pode, no máximo, apenas favorecer parte daqueles que se encontravam imediatamente abaixo da “linha da pobreza”. Se é verdade que a ação do Estado se concentra na pobreza absoluta, ela tem poucas chances de elevar um só destes pobres “absolutos” acima da linha de pobreza. Em resumo, a pobreza é um fenômeno de massa, durável, e a intervenção do Estado não tem vocação para eliminá-la, mas sim para geri-la.

Em segundo lugar, as políticas estatais repousam sobre a divisão entre “bons” e “maus” pobres. Embora os discursos sobre os vícios dos pobres sejam menos virulentos que aqueles das organizações “caritativas” londrinas dos anos 1860/1880, eles ainda se mantêm presentes. Os vícios denunciados são freqüentemente da mesma natureza, mesmo se a “fraca propensão a poupar” substituiu a “imprevidência”, a droga e o alcoolismo. O “mau pobre” permanece aquele que reivindica uma ajuda como devida, sem contrapartida social, e que joga com a sua capacidade política, em períodos de democratização, utilizando o registro da cidadania para alimentar sua preguiça. O “bom pobre”, como no século passado, é de um lado aquele que aceita a idéia de uma fatalidade econômica e, de outro, aquele que faz de tudo para sair

<sup>15</sup> Ver artigo de Pierre Salama no número 142, Tome XXXVI de juin/1995 da Revista Tiers Monde. Limitando-se ao exemplo do Brasil, a proporção de pobres (abaixo de uma linha de pobreza idêntica durante o período) é de 41,4% em 1960 e de 39,3% em 1970. Ela baixa a 24,3% em 1980, para remontar imediatamente a 41,9% em 1983, cair a 28,4% em 1986 e aumentar para 39,3% em 1988 (cf. M. Romão, 1991). Estes dados são bastante próximos daqueles encontrados por Charles Booth para Londres em 1902, a partir de uma pesquisa tão minuciosa (está publicada em 7 volumes) quanto os *poverty assessments* do Banco Mundial.

desta situação, pelo menos para libertar seus filhos.<sup>16</sup> E hoje, como no século passado, a distinção entre os “bons” e os “maus” pobres encontra sua eficácia na interiorização da distinção feita pelos pobres entre si.<sup>17</sup> Encontramos assim todas as variações das visões dos pobres pelos não pobres: a compaixão, a indignação moral e sanitária (a droga substituindo o álcool, a AIDS no lugar da sífilis), a indignação modernista (“é insuportável que um país tão desenvolvido como o nosso tenha uma tal proporção de pobres”), o medo de certos pobres — desviantes, marginais, criminosos — o medo de uma explosão do país que gera em contrapartida um autonomismo dos ricos (que se desenvolve tanto em uma fração do patronato de São Paulo como em certos setores dos industriais do norte do México, que não querem mais “pagar pelos pobres” acusados de se conformarem com sua pobreza e de tirar partido dela).

Em terceiro lugar — e sem dúvida é o ponto mais importante — estas políticas do Estado repousam sobre uma tensão política, conseqüente à questão da cidadania. Um exemplo é dado pelo Brasil; a reforma constitucional de 1988 é vista por Sonia Draibe como a passagem do “modelo particularista-meritocrático” para o “modelo redistributivo-institucional” (Draibe, Castro e Azevedo, 1991); este último se caracterizaria pela generalização de direitos sociais homogêneos, constitutiva de um novo modelo de cidadania democrática (Castro, 1992: 12). Nas recentes reformas constitucionais, as políticas da pobreza, por detrás da sua vocação explícita de luta contra os efeitos contra-redistributivos do corporativismo e do clientelismo, tendem a colocar a existência de direitos sociais universais como um elemento chave da democratização, bem diferentes do simples “nivelamento por baixo” promovido pelo neo-liberalismo. A América Latina em sua totalidade está atualmente

<sup>16</sup> Alias o Banco Mundial não se sente constrangido em declarar que a luta contra a pobreza vai beneficiar os pobres essencialmente através de progras favorecendo a educação de base de seus filhos. Os pobres aparecem como particularmente favorecidos por tais programas pelo fato que sua fecundidade é superior à média (World Bank, 1993, p. 11).

<sup>17</sup> Em *La mano izquierda del Estado* obra baseada sobre uma série de entrevistas nos subúrbios pobres de Buenos Aires, Emilio Tenti destaca o seguinte: “Nestas pesquisas vemos surgir, entre os pobres mesmo, discursos que descrevem e condenam certas formas de pobreza. Trata-se de selecionar os “pobres por sua própria culpa” que não merecem nenhuma ajuda (“Todos estes pais de família que passam seu tempo a não fazer nada e a receber ajudas do governo, deveríamos coloca-los no trabalho e não lhes dar o que comer”). Esta indignação moral funciona como uma espécie de parapeito, garante uma auto-estima, um reconhecimento por suas condutas pessoais diferenciadas – mesmo em situação de extrema pobreza – manifestações mais visíveis na pobreza urbana” (L. Golbert, S. Lumi, E. Tenti Fanfani, 1992, pp. 129-130).

colocada diante do “dilema republicano”: “apesar da miséria, os pobres não podem deixar de ser iguais, na medida em que participam do mesmo estatuto jurídico dos demais cidadãos”<sup>18</sup>, apesar de serem, de fato, diferentes.

A quarta analogia com o século XIX na Europa parece estar no forte particularismo nacional das políticas da pobreza, e no fato de que ele está profundamente inserido na história nacional; mas alcançamos então os limites da analogia com a Europa do último século. Nesta, as particularidades nacionais podem se explicar por três fatores principais: a concepção dominante da cidadania; o grau de urbanização e de industrialização; e o peso e o tipo de discursos religiosos. A análise da pobreza na América Latina contemporânea mostra que os particularíssimos nacionais das políticas de pobreza são muito mais complexos, o que nos leva a destacar os limites desta analogia.

#### OS LIMITES DESTA ANALOGIA ENTRE A EUROPA DO SÉCULO XX E A AMÉRICA LATINA CONTEMPORÂNEA

Estes limites vêm, de maneira geral, da história da relação entre Estado e a sociedade, e têm em comum sua origem nas diferenças entre a América latina e a Europa no tratamento histórico da questão da cidadania. A propósito dos três pontos levantados brevemente acima, a diferença entre cada um dos países da América latina e a França ou a Inglaterra do século passado é mais ou menos acentuada, e podemos portanto constatar certas origens das particularidades dos regimes nacionais de regulação da pobreza.

*A composição da população e o imaginário que ela produziu* — Os cortes raciais e étnicos que remetem à história das relações de dominação (os invadidos e os invasores, os escravos e seus mestres...) permanecem como determinantes estruturais na repartição da pobreza, enquanto que seu papel é débil na Europa do último século. Por exemplo, nos países onde a proporção de índios permanece ainda muito forte, seja em todas as regiões (Equador, Bolívia, Peru, Guatemala), seja em algumas delas (Colômbia, México), a existência de uma “pobreza indígena” tem um papel central. O fato de que esta pobreza seja maciça e, principalmente, rural entra em contradição com o papel que os índios tiveram na historiografia nacional (“os descendentes das gloriosas civilizações pré-colombianas”, etc.). As políticas em relação a eles oscilam então constantemente entre a afirmação de um respeito pelas formas culturais próprias e a idéia de que o passadismo e o respeito às tradições — por mais respeitadas que sejam — não são mais pertinentes, transformando-se no maior entrave para a erradicação desta pobreza particular. Sem chegar às

<sup>18</sup> Cf. G. Procacci, 1993, p. 14. O autor fala dos pobres na França por volta de 1850.

soluções extremas do exercito guatemalteco<sup>19</sup>, a política mexicana de desmantelamento dos *ejidos* depois de 1992 também vai neste sentido. O *ejido*, concessão feita à tradição índia em decorrência de seu apoio à revolução no início do século, aparece como um entrave à mobilidade dos camponeses e ao desenvolvimento da produtividade agrícola, e sua eliminação apresenta-se como um elemento da luta contra a pobreza.<sup>20</sup>

O papel que a herança escravista representa na pobreza específica dos negros, quer estejamos tratando do Nordeste brasileiro ou do Choco colombiano, é semelhante, na medida em que é o auto-fechamento no “círculo vicioso da pobreza”, mais do que o peso da tradição, que serve de pseudo-explicação à concentração da pobreza (como nos Estados Unidos nos anos 1960). Por outro lado, a questão da diversidade das imigrações européias não suscitou no imaginário coletivo a idéia de que uma origem determinada conduziria a um “destino de pobre”. A existência de uma pobreza específica dos “outros” (negros e índios) teve como efeito a representação de uma “fusão” dos migrantes: sua pobreza era uma questão de destino individual, e não era vista *a priori* como a consequência de sua procedência geográfica ou da data de emigração de seus antepassados.

O peso dos fatores étnicos e raciais é bastante diferente segundo as nações: os índios constituem apenas uma pequena parcela da população do Uruguai, Chile e Argentina, ao contrário do Equador e Guatemala, onde correspondem a quase metade da população; os negros são apenas alguns milhares no Chile, e são maioria no Haiti e em Belize, etc. Em outros termos, se em certos países a analogia com a Europa do último século guarda alguma pertinência (sobretudo no Cone Sul), em outros a regulação estatal da pobreza é ao mesmo tempo um modo de regulação do problema social e étnico (ao mesmo tempo em que é um modo de não reconhecimento deste último).

*A importância do clientelismo* — A questão da luta contra a pobreza na França e na Inglaterra no século XIX é raramente colocada em termos de apoio político, mas muito mais em termos de perigo político. Na América Latina, o pobre é um alvo e o clientelismo é a estratégia mais difundida para amenizar o perigo do pauperismo. A pobreza é, ao mesmo tempo, estruturalmente indispensável à reprodução do sistema de dominação

<sup>19</sup> Para quem a exterminação dos pobres era sem dúvida um modo radical de luta contra a pobreza; mas é verdade que eles não eram exterminados enquanto pobres, mas enquanto apoio potencial à guerrilha.

<sup>20</sup> Relatório interno do Banco Mundial tratando da política anti-pobreza no México, presta homenagem a esta reforma dos *ejidos* que é colocado no mesmo plano que uma reforma agrária (World Bank, 1993a, p. 79).

clientelista, e constantemente reproduzida por ela. De fato, de um lado o pobre contribui para reproduzir a relação de clientela<sup>21</sup>, e de outro o clientelismo funciona “passo a passo”, baseado em uma distribuição pontual e não em investimentos de longo prazo, na relação individual de cooptação e não no projeto coletivo, realimentando assim ao mesmo tempo a precariedade e a pobreza.

O clientelismo tem necessariamente formas nacionais muito específicas; por exemplo, em certos países permanece um clientelismo de caciques locais com fraca base partidária (o Nordeste brasileiro é um exemplo); em outros domina um clientelismo de partidos dando uma estrutura bipartidaria geralmente antiga (Colômbia e Uruguai); em outros o clientelismo é quase monopartidario (México, embora desde o PRONASOL ele se transforme em clientelismo presidencialista). A característica da “luta contra a pobreza” atual é sua ambivalência face ao clientelismo. De um lado este é apresentado como um desvio dos instrumentos desta luta, como se o lucro político que daí tiram os padrões fosse necessariamente antinômico ao lucro social que poderiam tirar os pobres. Mas, de outro lado, a descentralização é apresentada como um avanço da democracia (parecendo ir no sentido do interesse dos pobres); ora, esta descentralização apresenta o perigo de uma renovação do clientelismo sobre uma base local e setorializada.<sup>22</sup> De forma mais geral, todas as políticas pontuais parecem mais ser um novo fermento do clientelismo que um meio de lutar contra ele.<sup>23</sup>

Para escapar deste leque de contradições, uma solução seria um “jacobinismo social”, uma política da pobreza diretamente comandada do centro da nação; mas este tipo de política é denunciado imediatamente como

<sup>21</sup> Rodrigo Uprimny (1989, p. 128) mostra bem que o voto clientelista responde a uma estratégia de minimização dos riscos por parte do cliente: o jogo do voto é fraco e a revolta ultra arriscada. A distribuição clientelística permitindo se manter no nível da sobrevivência, o clientelismo é uma resposta racional à precariedade, ao mesmo tempo em que reproduz esta última.

<sup>22</sup> Como nota M. H. Guimarães de Castro (1991, p. 16) os objetivos da “estratégia de descentralização setorializada se ligam aos recursos do poder, através de pactos ou intervenções que terminam por perpetuar os “cartéis políticos”, já enraizados nas políticas públicas brasileiras”. A autora deduz que seja pouco provável que as políticas sociais néo-liberais sejam coroadas de sucesso, na medida em que o objetivo de privatização dos serviços públicos entra diretamente em contradição com aquele do controle de recursos públicos pelos detentores do poder local.

<sup>23</sup> Cf. J. Marques-Pereira (1993, p. 128): “A luta contra a pobreza, definida por ações específicas cuja adoção depende de uma negociação mais ou menos eleitoreira com as autoridades públicas, é o fermento do reganho do clientelismo, e mesmo, em alguns casos, de uma colisão entre os grupos mafiosos e o Estado”.

antidemocrático, ou como subterfúgio com o único objetivo de alterar as características do clientelismo (é o sentido das denúncias do PRONASOL mexicano); apenas em situações particulares o clientelismo “jacobino”, apoiado por setores externos à representação política constitucional (comunidades religiosas, associações de bairro), chega a ter um alto grau de legitimidade junto aos pobres (o exemplo típico é o de Fujimori no Peru, entre 1992-1993). O clientelismo, fora destes casos particulares, permanece em vigor, como mecanismo principal das políticas contra a pobreza (não desprovido de eficácia, repetimos, em termos de sobrevivência imediata), mesmo se tanto os políticos como os especialistas da ciência política subestimam seus efeitos em termos de fidelidade política: a fidelidade dura apenas o instante da ajuda e o clientelismo é sempre uma troca regulada “passo a passo”.

A política do Banco Mundial quando advoga intervenções setorializadas, de preferência *in natura*, destinadas a “populações-alvo”, será marcada pela ingenuidade, pelo faz de conta, ou pela duplicidade, já que é evidente que ela oferece um terreno propício ao clientelismo? De fato, ela tem consciência de que “na falta de alvos precisos, as transferências orçamentárias diretas com destino aos pobres são geralmente captadas pelas classes médias (Banco Mundial, 1993a: XII) Mas, será isto o resultado de uma falta de precisão no alvo, dada a falta de informação estatística, ou um sinal de que o Banco Mundial é incapaz de se situar ao mesmo tempo além e aquém das estruturas políticas nacionais? Pretendendo ao mesmo tempo determinar as escolhas políticas nacionais em matéria de pobreza e agir diretamente, o Banco Mundial corre o risco de sobretudo dar aos homens políticos latino-americanos simultaneamente a legitimidade (o “rótulo Banco Mundial”) e os meios para suas práticas clientelistas.

*A existência histórica de um embrião abortado de Estado-providência.* Seria muito longo voltar aqui a todas as histórias nacionais de proteção social e àquilo que torna a referência ao *Welfare-State* mais uma “utopia legitimadora” (Lautier, 1993) que um projeto político análogo àquele que animou a Europa ocidental durante a primeira metade do século XX. Mas, que se veja aí um fracasso parcial ou completo, a tentativa abortada de implementação de um Estado-providência teve conseqüências duráveis sobre a percepção da pobreza, o que contribui para diferenciá-la claramente daquilo que se conheceu na Europa do último século. Dois pontos merecem ser destacados:

O primeiro é que, em sua origem, a proteção social assistencial foi apresentada (por Battle, Peron, Cardenas, Vargas...) como uma medida em favor dos pobres, e como um elemento entre outros de uma política da pobreza. Em todos os cantos da América Latina o desenvolvimento do corporativismo de Estado baseado na proteção social só intervém após alguns anos da adoção

desta última. As denúncias sobre a transformação das “vantagens sociais” em privilégios, da forma como eles serviram para consolidar um compromisso político com as frações socialmente “fixas” do assalariado datam apenas dos anos 1980. Inúmeros trabalhos mostram que a manutenção das vantagens corporativas rompeu as distâncias entre estas frações do assalariado e as camadas pauperizadas (particularmente no México e Argentina). Mas seria um pouco apressado deduzir, primeiro, que esta manutenção seja a causa da pauperização e, em seguida, que a eliminação destas vantagens permitiriam, como sustenta o FMI, reduzir a pobreza.

Seria necessário, primeiramente, provar que os benefícios sociais destinados aos setores interessados são financiados primeiro pelos orçamentos sociais; ora, isto é certamente falso até os anos 70 (sendo os organismos de seguro social eram a o sorvedouro das finanças do orçamento geral) e muito freqüentemente falso no período seguinte (é sobretudo uma alta maciça nas taxas de cotização que assistimos, como na Colômbia, ou uma redução dos benefícios, como no Brasil, e depois na Argentina). Em segundo lugar, seria necessário provar que aqueles que não são “privilegiados” são vítimas, mesmo que indiretas, da manutenção de alguns na proteção social. Ora, isto não tem sentido; o enorme movimento de precarização do assalariado, sobretudo nas empresas industriais (Lautier, 1991), sobretudo depois de 1983, provoca uma pauperização em massa nas camadas sociais que escapavam largamente deste processo até aquele momento; mas seria um pouco forçado identificar neste processo a consequência da manutenção parcial do seguro social; é sobretudo o seu desmantelamento que está em questão. Em terceiro lugar, este desmantelamento tem consequências que ultrapassam o assalariado antes protegido; ficamos um pouco constrangidos ao assistir o Banco Mundial, o PREALC e, claro, o governo, fazerem quase nenhuma referência ao fato, aliás bem conhecido em países como a Colômbia, de que uma importante parcela dos domicílios (em torno de um terço) que contavam com um ativo “formal” (com proteção social) contam também com pelo menos um ativo que não tem este estatuto. O desmantelamento da proteção social, em nome da luta contra os privilégios, atinge bom número de “não privilegiados”. Para terminar, a situação de “privilégio” dos beneficiários da proteção social é em grande parte uma lembrança<sup>24</sup>; são sobretudo os ditos “protegidos” que formam a parcela que mais cresce dentre a população pauperizada. As leis, em certos países,

<sup>24</sup> Lembrança que remonta a uma época onde o sistema poderia financeiramente se garantir, isto é, onde a relação cotizantes/tendo direito, era elevada. Ora, a diminuição do crescimento da população cotizante, junto com o envelhecimento geral, gera mecanicamente a impossibilidade de pagar as prestações – sobretudo as aposentadorias – devidas.

não são mais aplicadas há muito tempo. Por exemplo, a lei sobre as aposentadorias na Argentina (antes da reforma de 1993) previa (para o regime geral, o SNP) aposentadorias de 70 a 82% do salário médio; em 1992, esta relação era, em média, de 43,7% (Isuani e S. Martins, 1993: 28-30), ou seja 193 pesos, o que significa muito pouco quando conhecemos os preços elevados na Argentina nesta época de supervalorização. Apesar das múltiplas decisões da justiça condenando o governo argentino, e os diversos subterfúgios utilizados por ele (em particular a transferência às províncias da responsabilidade do pagamento)<sup>25</sup>, ele recusou-se a pagar a dívida do sistema de aposentadorias. Não espanta, portanto, que poucas vozes se elevassem contra a reforma do sistema em 1993 (passagem à capitalização), coberta de vociferações entusiásticas pelas instituições financeiras. Os aposentados se transformaram na categoria de pobres mais numerosa na Argentina; mas será realmente culpa de um sistema de “privilégios”?

O segundo ponto a ser lembrado a propósito do “Estado Providência abortado” é que este desempenhou um papel importante na formação do imaginário social. Ele estava longe de se reduzir a um sistema de proteção e era coerente com o processo econômico e político da sociedade. Qualquer que seja o caráter ditatorial do regime de Vargas, o Estado Novo representa uma forte referência simbólica, ainda hoje, no Brasil. O mesmo ocorre com o período de Cardenas e o de Peron, e seus herdeiros não deixaram de aproveitar deste fato. Quanto ao Battlismo uruguaio, o pai de todos, os três principais partidos (inclusive a “Frente ampla” que diz se opor aos partidos tradicionais, inclusive o de Battle) se referem a eles permanentemente.

Este embasamento histórico é apenas uma referência nostálgica a uma “era de ouro” que na verdade nunca existiu. Parece sobretudo retomar uma visão confusa segundo a qual, para todo cidadão, não existiu “política social” (inclusive em períodos de autoritarismo) a não ser como elemento de uma política de Estado entendida como política econômica, mas também de identidade nacional. Em outros termos, a implantação do “Estado-providência abortado” não tem a ver apenas com a cidadania como instauradora de direitos e deveres sociais, mas principalmente como partícipe de uma construção da cidadania como modo de pertencimento a um conjunto nacional. Neste particular, o dismantelamento de seus fragmentos ineficazes e sua substituição por políticas sociais com alvos específicos não propunham nada em seu lugar. Este dismantelamento, inacabado, não impediu que a visão “estruturalista” sobre a questão da pobreza permanecesse. Apesar da “década perdida”, a idéia

<sup>25</sup> Cinco milhões de dólares segundo a mesma fonte p. 38.

da marcha em direção ao progresso social tal como o concebíamos antes vai retornar e com bastante força. O discurso de Estado sobre a necessidade de regular em primeiro lugar os problemas do equilíbrio macroeconômico, antes de desenvolver as políticas globais contra a pobreza, teve difícil aceitação pela sociedade; um sinal é que, a cada período eleitoral (como vimos no Brasil em 1994), ele se colocava entre parênteses.

*A regulação da pobreza: retirada ou retorno do Estado?* Desde 1988-1990 apareceram alguns indícios de uma tendência do regime dominante de regulação da pobreza na América Latina a se modificar. Estas modificações não podem ser interpretadas simplesmente como perpetuação do, ou freios ao, neo-liberalismo. Por trás dos debates sobre uma nova modalidade de intervenção social do Estado ou, ao contrário, da denúncia de suas falsas aparências, assistimos sobretudo a uma evolução da combinatória de visões-tipo no que permanece sendo um regime de regulação da pobreza.

#### A VISÃO “TECNICO-LIBERAL” E O “LIBERALISMO SOCIAL”

A primeira evolução reside na predominância acentuada, no seio da visão “modernista-tecnocrática”, da variante “tecnico-liberal” (face à visão “estruturalista”). Isto se deduz, é claro, do desmantelamento ou até do esfacelamento do embrião do Estado-providência, dos ataques contra os sindicatos e da precarização crescente do trabalho assalariado. Mas esta visão liberal é freqüentemente obrigada a compor com o antigo populismo (que se combinou com as visões estruturalistas), gerando por exemplo o “liberalismo social”<sup>26</sup> de Salinas de Gortari, que caracterizava o PRONASOL mexicano, forma híbrida, ao mesmo tempo arcaica e antecipadora de políticas sociais pós-neo-liberais. Entretanto, esta visão “tecnico-liberal” não pode mais, depois de 1990, ser identificada como retirada pura e simples do Estado, retirada que foi maciça nos anos de 1980. De um lado, a intervenção direta do Estado em matéria de pobreza é algumas vezes acentuada e não diminuída, se a vemos no sentido amplo (ou seja, incluindo a intervenção das coletividades territoriais e as ações implementadas em colaboração com as organizações internacionais — Banco Mundial, BID — ou as ONGs). Se raciocinarmos em termos de partilha entre o Estado e o mercado, o único domínio em que observamos a substituição importante do primeiro pelo segundo é o das aposentadorias, com a passagem

<sup>26</sup> Segundo Luis J. Garrido (1993, p. 4), o termo contraditório de “liberalismo social” foi forjado pelo presidente Salinas durante a celebração do 63º aniversário do Partido Revolucionário Institucional (PRI). Este seria “uma antecipação da crise do neo-liberalismo e uma procura de conciliação entre as políticas neo-liberais e as velhas políticas populistas reativadas pelo PRONASOL”.

à capitalização em diversos países. Mesmo assim, esta substituição é apenas parcial (pois, para toda a mão de obra sem contrato estável, tratava-se sobretudo do desaparecimento das aposentadorias) e estreitamente enquadrada.<sup>27</sup> No que se refere aos pobres propriamente ditos, com exceção de sua fração mais miserável (que escapa às medidas das políticas específicas, particularmente no meio rural, e nas favelas), há sobretudo uma retomada da intervenção do Estado.

Como dissemos, esta intervenção “liberal” tem um caráter eminentemente contraditório, pois as políticas específicas não aumentam a curto prazo o acesso dos pobres ao mercado, muito pelo contrário. O único campo em que este pode ser o caso — a longo prazo — é o das ajudas às atividades produtivas, essencialmente dos empréstimos de equipamentos aos pequenos proprietários rurais ou às micro-empresas. Mas este tipo de intervenção do Estado é muito minoritário.<sup>28</sup> Quer se trate do aumento do esforço estatal e internacional em matéria de saúde de base ou educação primária, de saneamento básico, da distribuição de alimentos, estas políticas “liberais” na verdade não o são. Em certos casos (passagem de um controle sindical para um controle estatal dos organismos responsáveis), trata-se mesmo de reestatização. Mas não se trata de voltar ao modelo “estruturalista cepalino” de intervenção do Estado, pois o modelo “tecnológico-liberal” de gestão da pobreza é de fato liberal em dois aspectos: a desregulamentação do mercado de trabalho e o caráter limitado, em termos de peso financeiro, da intervenção social do Estado.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> No Chile, como provavelmente na Argentina no futuro, são cerca de três quartos dos mutuários, e não os cotisantes-poupadores eles mesmos, que geram os fundos, com as taxas de cotização negociadas ao nível das convenções coletivas. Seria melhor, segundo o modelo norte americano, falar de substituição do público pelo “parapúblico” do que público pelo privado.

<sup>28</sup> No México segundo Victor Soria (1992) em 1989 a repartição prevista das despesas do PRONASOL foi de 13,3% para os “programas de infra-estrutura de apoio às atividades produtivas” (essencialmente em zonas rurais), 30,8% para os programas de infra-estrutura de serviço serviço” (todas meios de comercialização) e 55,9% para os programas de infra-estrutura sociais (educação, água, esgoto...). Durante os quatro anos seguintes (Soria, p. 5), a parte das despesas consagradas às “atividades produtivas” jamais superou 20%. Da mesma forma, entre as 46 medidas propostas pelo presidente Menem em janeiro de 1993 (o “Plano Social”), três somente (concessão de subsídios extraordinários aos aposentados em caso de necessidades primárias insatisfeitas”, um aumento das alocações familiares e a criação de 4000 empregos municipais) se traduziram por um maior acesso dos pobres ao mercado.

<sup>29</sup> Segundo V. Soria (1993, p. 4) as despesas consagradas ao PRONASOL representam apenas 0,68% do PIB médio de 1998 a 1993, com uma ponta de 1,08% em 1992 (ano em que elas representaram 7,7% das despesas sociais). Para uma análise detalhada do PRONASOL cf. J. Marques Pereira e M. Prévot-Schapira, 1994).

## A DOMINAÇÃO DA VISÃO “ASSISTENCIAL-REPRESSIVA”

O caráter pouco liberal da intervenção sobre os pobres está muito ligado à dominação generalizada, desde o relatório do Banco Mundial de 1990, da visão “assistencial-repressiva”. É óbvio que não encontraremos qualquer traço do segundo epíteto na linguagem das organizações internacionais e dos governos. O aspecto repressivo da intervenção estatal sobre os pobres é raramente explícita (como o foi nas repressões das manifestações venezuelanas); mas o desenvolvimento da intervenção policial sobre os pequenos delinquentes e os marginais de todo tipo parece aumentar nas cidades onde a pauperização é manifesta (Recife, Lima). O que caracteriza a repressão “moderna” da pobreza é sobretudo a tolerância estatal em relação às formas semi-privadas desta repressão: assassinatos de pequenos delinquentes pelos esquadrões da morte para-policiais ou paramilitares, linchamentos, etc. Encontramo-nos diante de uma situação “mista” se nos referimos à história europeia: de um lado, o Estado de direito está bem estabelecido, muito mais do que no século XIX francês, pois a proporcionalidade entre delitos e penas é real (nada de perdão para os jovens ladrões, mas sim instituições de reeducação). Mas por outro lado, a justiça privada — ou algo que possa ser chamado como tal — está sempre presente, e isto com a garantia de impunidade por uma parte do aparelho de Estado.<sup>30</sup>

O aspecto assistencial é mais visível que o aspecto repressivo. A assistência apresenta de forma indissociável os dois aspectos de “luta contra a pobreza” e “assistência aos pobres”. Mesmo se descartarmos o argumento reiterado pelo Banco Mundial, segundo o qual a melhor política contra a pobreza é uma política de crescimento (o que significa dizer que toda política econômica é uma política contra a pobreza), é sempre o aspecto de “luta contra a pobreza” que domina, através das medidas que têm a ver tradicionalmente com as políticas urbanas ou administrativas, mais que a assistência aos pobres. Ou seja, uma maioria das medidas propostas ou efetivamente adotadas concerne a equipamentos coletivos, à formação de pessoal de intervenção social ou a reformas administrativas.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> O relatório citado da CPI brasileira cita nominalmente um certo número de policiais da ativa assassinos de menores e escreve (p. 35) que a “magistratura brasileira aceitou tranquilamente taxas de impunidade de 80/90%” sublinhando que uma comissão do mesmo tipo, quinze anos antes, tinha já denunciado esta impunidade. Entretanto, a denúncia pela mídia dos massacres de crianças de rua, depois da Candelária no Rio em agosto de 1993, é extremamente forte.

<sup>31</sup> Uma contagem empírica a partir do “plano social” argentino de 1993 mostra que, das 46 medidas propostas (importantes, em termos de custo provisional, muito desigual), somente 17 podem ser individualizadas; nós vimos anteriormente que somente 3 correspondiam a uma transferência de moeda para os pobres: as outras referentes à saúde (vacinação, controle sanitário), certas distribuições alimentares e a formação profissional.

Na promoção deste tipo de intervenção, o Banco Mundial e o BID insistem sobre a maior eficácia (“melhor taxa de rendimento interno”) dos investimentos coletivos. Isto é particularmente evidente no que se refere à educação. Diante da inconsistência metodológica da demonstração, afirmada inclusive pelo próprio BID<sup>32</sup>, o que é necessário reter em primeiro lugar é a visão política. Retornamos ao início dos anos 60, quando se debatia o “fator residual” do crescimento, e clamamos novamente as virtudes do ensino de base na luta contra a pobreza. Este ensino de base opera muito mais pelos seus efeitos indiretos (em matéria de saúde, de nutrição, de planejamento familiar, o que explica que a rentabilidade é mais forte para as meninas) que pelos seus efeitos diretos. A assistência através do ensino, de onde todo conteúdo político (a formação da cidadania) desapareceu, permite dar um fundamento “econômico” à tentativa de racionalização dos comportamentos, em uma problemática finalmente bastante próxima daquela da filantropia do século passado.

Encontramos um outro argumento, constantemente presente, em favor da ajuda pelo desenvolvimento dos investimentos coletivos: este tipo de ajuda baseada em políticas específicas não pode ser desviada. Este perigo do desvio viria muito menos dos “falsos pobres”, dissimuladores e atores, do que dos distribuidores nacionais ou locais da ajuda. Apresentando-se como os porta-vozes dos países, regiões ou cidades pobres, os políticos e administradores locais embolsariam a ajuda monetária, o que mostraria a superioridade das ajudas específicas *in natura*. Mas os eleitos locais rapidamente entraram no jogo das políticas específicas dos organismos internacionais; eles bem sabem que podem se beneficiar e que o controle pelas instituições internacionais nunca os impediu de enriquecer com um programa de vacinação ou de construções escolares.

<sup>32</sup> O relatório do BID de 1993 (p. 195) cita George Psacharopoulos (1985, quadro 1). Este calcula as “taxas de rendimento médio da escolarização” para a educação primária, secundária e terciária de 32%, 23% e 23% para o rendimento privado e 26%, 18% e 16% para o rendimento social”. O relatório coloca em dúvidas os dados (“tão elevados que não podem ser completamente creíveis”). Segue entretanto dizendo que, no que trata do rendimento social, “se as externalidades são positivas como afirmamos freqüentemente, o rendimento da escolarização pode ainda ser maior que o que indicam estas estimativas”, para concluir que “estas estimativas sugerem que a escolarização pode ter um importante efeito de equalização da renda e de diminuição da pobreza” (p. 196). Como o mesmo relatório comporta um capítulo metodológico (p. 190) explicando que é impossível interpretar as correlações renda/educação em termos de causalidade, ao mesmo tempo que ele mostrou que os dados e os métodos de cálculo não têm confiabilidade alguma, somos levados a um ato de fé: a educação é boa para os pobres.

O modelo “assistencial-progressista” permanece ainda o fundamento de toda política contra a pobreza<sup>33</sup>, embora varie de um país a outro. O aspecto no qual há uma ruptura radical com a Europa do século passado é essencialmente a forte atenuação do discurso moralista que o acompanha. A reeducação moral do pobre, a incitação ao casamento, etc., dão lugar à reeducação econômica e ao estímulo a um comportamento eficaz.<sup>34</sup> A aprendizagem da racionalidade tomou o lugar da interiorização das normas morais.

#### A PERMANÊNCIA DA VISÃO CARITATIVA

A visão caritativa também se mantém, associada às precedentes. Como foi ressaltado na primeira parte, a caridade no sentido clássico tende a desempenhar um pequeno papel em relação à ajuda para a auto-organização, que se torna a via principal da “ajuda”. O problema é saber se estamos na presença de um caritativismo moderno ou de um esquema “assistencial-repressivo”, ou “tecnoliberal”, mais ou menos disfarçado. As críticas nacionais às novas formas de intervenção social do Estado tendem à interpretação em termos do modelo assistencial-repressivo. Os organismos internacionais afirmam que colocam a “ética no comando”, sempre acrescentando que não se trata de fazer caridade, mas de atingir objetivos éticos através da eficácia. É este imperativo de eficácia que faz com que, para o Banco Mundial e o BID, a “participação” se torne essencial.<sup>35</sup> Mas o que significa “participação”? Quantos pobres têm assento nos escritórios de Washington? Pergunta idiota, pois não há nenhum lá por definição (só as diárias seriam suficientes para ultrapassar dez vezes a linha de pobreza). O peso na consciência gerado por este absurdo encontra então uma saída nas ONGs, vistas como um canal de escuta dos pobres na distribuição da ajuda.<sup>36</sup> De fato, esta insistência nas ONGs tem pouca correspondência nos

<sup>33</sup> Cf. E. Isuani (1990: 7): “O foco proposto pelo néo-conservadorismo tem poucas chances de não se transformar em uma espécie de néo-benevolência, desta vez a cargo do Estado e não mais das *damas de caridade* como no século passado.” (citado por S. Draibe, 1993: 84).

<sup>34</sup> Cf. BID (1993: 233): “As políticas que incitam a um comportamento eficaz devem ser provavelmente privilegiadas em relação às políticas que exigem uma informação detalhada para controlar, avaliar e modificar os comportamentos”.

<sup>35</sup> Cf. por exemplo, o Banco Mundial (1993a: 22): “Os programas e projetos têm maiores chances de sucesso quando os beneficiários presumíveis participam de sua concepção e sua implantação” e Banco Mundial (1993b: 24).

<sup>36</sup> As ONGs jogaram um papel ativo na promoção da participação dos beneficiários nos projetos financiado pelo Banco. Elas também contribuíram para melhorar a ciblage das ajudas, pois seus enraizamentos na realidade e suas experiências lhes permitem identificar e tocar grupos específicos, assim que difundir informações sobre a disponibilidade de certos serviços, em particular o planejamento familiar e a prevenção médica”.

fatos (apenas 12 projetos do Banco Mundial, em 1992, na América Latina, em que estavam envolvidas as ONGs, contra 32 na África). E todo este discurso sobre a “participação” é uma espécie de biombo colocado diante do que permanece o modo de intervenção clássica do Banco Mundial, a negociação onde o interlocutor é um governo que persegue objetivos políticos e não caritativos.<sup>37</sup>

Desde o fim dos anos 80, a intervenção das ONGs foi tão valorizada pelos governos quanto pelos organismos internacionais; isto não espanta, na medida em que estes aparecem aos primeiros como um caminho indispensável no período de adoção das políticas específicas enquanto o efetivo de funcionários no campo social diminuía consideravelmente. Elas são, igualmente, cada vez mais um expressivo trunfo na medida em que tendem a se transformar em um canal de desova de subsídios internacionais. Mas esta instrumentalização das ONGs encontra fortes resistências, pois é cada vez mais evidente que os governos são incapazes de lhes propor uma colaboração dentro de um projeto econômico para os pobres. A tentação das ONGs é de cada vez mais trabalhar na direção de uma “desconexão”, forma de tomar conhecimento do fracasso da adoção da visão “modernista-tecnocrática”. Prova disso é o uso maciço das expressões “economia popular” e “economia solidária” por numerosos intelectuais (universitários, padres, etc.) e, cada vez mais, na linguagem comum, no Chile e no Peru.<sup>38</sup> Constatamos primeiro que, apesar da retomada econômica ativa (Chile), a população economicamente ativa excluída do assalariado moderno representa de 40 a 50%. Vemos portanto, emergir uma economia popular, isto é, “onde as próprias pessoas são os sujeitos”. Uma vez que estas pessoas são ao mesmo tempo qualificadas de “marginalizadas” e de “pobres”, é a sua auto-organização, com a ajuda das ONGs que faz delas sujeitos econômicos e sociais. Trata-se não somente de uma auto-organização individual, mas coletiva (novos circuitos comerciais, difusão de inovações). A luta contra a pobreza é então vista ao mesmo tempo como extra-estatal e contra-capitalista. E os pobres são carregados de virtudes, transformadores do mundo moderno, não por sua mobilização política (como nos anos 60 e 70) mas por sua “mobilização econômica”.

<sup>37</sup> “Aqueles que conduzem as estratégias de ajustamento néo-conservadoras não podem decidir que são eles mesmos os representantes dos setores pobres, e então dispostos a modificar em seu favor as relações de força” (E. Isuani, art. citado, p. 7)

<sup>38</sup> Cf. por exemplo as publicações de Luis Razetto, cujo primeira referência é “*Los caminos de la economía de solidaridad*”, Santiago, Ed. Vivarium, 1993. Em francês, podemos consultar o debate (L. Razetto, B. Lautier, D. Palma) publicado no *Phénomènes d'exclusion, activités informelles, stratégies de survie et d'emploi* dossier de informação do CEDAL, Paris, 1991, nº 1.

Este processo não está isento de ambigüidades: primeiro, é evidente que um conjunto de vínculos com a economia “moderna” (capitalista) é a condição de sobrevivência da economia “popular”<sup>39</sup>; em seguida, a confusão é inevitável entre todas as formas de luta contra a pobreza pelos próprios pobres (o pequeno trabalho inventivo e o roubo a mão armada, a micro-empresa familiar e o tráfico de droga); enfim, esta idéia de promoção de uma “economia popular”, versão moderna da caridade, torna-se em si mesma um elemento do discurso do Estado. Na medida em que ela parece neutralizada politicamente (não se fala mais em socialismo), ela vem, de uma forma mais insidiosa por ser extrínseca, e com a vantagem de um custo quase nulo, ocupar o papel que o Banco Mundial gostaria de, desesperadamente, dar à “participação”.

Encontramo-nos então diante de uma situação confusa; o modelo caritativo “puro” (humanitário) predomina na visão do Terceiro Mundo (representado primordialmente no imaginário coletivo por uma África esfomeada), na Europa e nos Estados Unidos; é ele que permite recolher fundos e beneficiantes. O trabalho de campo na América Latina choca-se com a predominância de outras visões de gestão da pobreza; a colaboração com as ONGs locais continua possível, pela via da ajuda à auto-organização; mas a imagem apresentada aos cotizantes e financiadores dos fundos é evidentemente muito menos espetacular que a ajuda emergencial. As relações com os governos e as organizações internacionais levam inevitavelmente a uma instrumentalização em que a ação das ONGs é imediatamente lançada como meio de legitimação. Podemos recusar esta instrumentalização, seria difícil firmar com ela um compromisso; podemos assim fechar os olhos, atraídos pelos milhões de dólares que estão prontos a ser desembolsados pelo Banco Mundial e pelo BID.

## CONCLUSÃO

Serão “bem-aventurados os mansos porque herdarão a terra”? Parece que não, pois eles “não têm o direito de falar como patrões aos governos (corrompidos) que os negligenciam”. Entretanto, por trás da utopia que marca a frase de Barère em 1792, o problema está bem colocado: o da capacidade de intervenção política dos pobres. A tradição marxista tinha conseguido, no nível do discurso, desvincular a maior parte dos pobres, o proletariado, do estatuto de pobres para torná-los sujeitos de uma positividade política, mas

<sup>39</sup> Não somente as matérias primas da segunda provêm em boa parte da primeira, mas geralmente também uma poupança, até mesmo a renda de assalariados das famílias pobres engajadas na economia popular e, freqüentemente, mercado para os produtos.

evidentemente num quadro bem diverso do de Barère (que fundava esta positividade somente sobre o estatuto de cidadão). O Estado-providência conseguiu, no nível dos fatos, fazer com que a maior parte dos pobres escapasse de seu estatuto, mas reduzindo ao puro domínio da representação parlamentar ritualizada a sua capacidade de intervenção política. O problema, para a América Latina, é de saber se há uma terceira via, as duas primeiras estando obstruídas.

A comparação com a história europeia tenderia a reaproximar a situação da maior parte da América Latina do período dos anos 1830-1860 na França e na Inglaterra, período em que o modelo “assistencial-repressivo”, embora combinado aos outros dois, era dominante. Mas, se este modelo domina fortemente nos discursos estatais atuais, o imaginário coletivo permanece marcado pela visão “estruturalista”, uma idéia do progresso que vai retomar e reestruturar a sociedade assim que a década perdida termine.<sup>40</sup> Enquanto isto, o discurso do Estado e das organizações internacionais, assistencial mais do que liberal, predomina. Isto não é muito animador, sobretudo porque o período atual de “correção” dos efeitos nefastos do ajuste estrutural vai totalmente no sentido do reforço deste modelo, com o apoio das organizações internacionais e de uma parte das ONGs. Se este reforço passa por uma extinção do “Estado-providência abortado”, ou pela sua manutenção parcial, não muda fundamentalmente a questão (uma ou outra hipótese será mais provável conforme os países). Nos dois casos, parece evidente que vamos em direção a uma ligeira restauração da intervenção social do Estado (em termos de peso financeiro) e sobretudo de uma regulação muito mais fina da pobreza, que se transforma em um instrumento político dominado.

No entanto, sabemos que a questão democrática, na França, conduziu de novo, em 1848 e no fim do século XIX, à questão da revirada desta regulação da pobreza. É claro que a história europeia do nascimento do Estado-providência não se repetirá; mas certas interrogações ou reivindicações daquele momento reaparecem aqui e ali hoje em dia. Por exemplo, a idéia de que os direitos sociais são constitutivos da cidadania e da democracia é bastante difundida no Brasil; a idéia de que certos riscos sociais tomados pelo Estado (ou, pelo menos, sua forma local) poderiam ser benéficos para os empresários surge no norte do México e na Colômbia. E, em todo o continente, a denúncia da corrupção leva a um questionamento (ainda que frágil) do clientelismo, que permanece o meio principal da regulação assistencial-repressiva da pobreza.

<sup>40</sup> Como testemunham, por exemplo, as frequentes referências a Juscelino Kubitschek feitas por Fernando Henrique Cardoso durante a campanha para as eleições presidenciais brasileiras de 1994.

O Banco Mundial pelo menos tem razão neste ponto: não “erradicaremos” a pobreza na América Latina sem crescimento econômico. Seu principal erro é outro: acreditar que este crescimento possa ser alcançado sem uma reforma política profunda. A América Latina não é a Coreia ou Taiwan, onde o crescimento econômico foi, historicamente, o produto de mudanças políticas maiores (que puderam não tomar o caminho da democracia). A forma atualmente dominante de relação entre o político e o social — uma democracia sem direitos reais e uma economia que produz quase o mesmo número de pobres quando vai bem que quando não vai — está fadada ao impasse. Desde o golpe de Estado brasileiro de 1964, temos uma idéia bem precisa de uma das formas de sair deste impasse, que é um dos modos possíveis de “retorno do Estado”; talvez inconscientemente, o BIRD aplica uma política que pode levar diretamente a este resultado. A outra saída ainda está por ser construída no plano político; teremos compreendido que a questão não é: mais ou menos Estado para os pobres, mas: como fazer uma reforma do Estado que o transforme em uma outra coisa que não regulador da pobreza?

Tradução: *Emmanuelle Girard Ferreira Nunes*

#### ABSTRACT

*This article develops a critical vision of State policies with regard to poverty in Latin America Since 1930. The author's argument is that the institutions charged with managing the problem treat it in a technical and/or humanistic way, depoliticizing it and disconsidering the structural character of poverty.*

#### RÉSUMÉ

*L'article développe une vision critique sur les politiques d'État par rapport à la pauvreté en Amérique Latine à partir des années 30 et discute la façon dont les institutions chargées de gérer cette problématique la cernent d'une manière technique et/ou humanitaire, sans considérer son contenu politique et son caractère structurel.*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banque Mondiale (1993a) *Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty. Progress end challenges*. Washington: Banque mondiale, agosto.
- Banque Mondiale (1993 b) (J. Dayton, A Khan, H. Ribe, M. Schneider), *Country policies for poverty reduction. A review of poverty assessments. ESP discussion paper series nº 15*.
- Barret-Ducrocq, Françoise (1991) *Pauvreté, charité et morale à Londres au XIX siècle. Une sainte violence*. Paris: PUF, coll. "Recherches politiques".
- BID (1993) *Economic and social progress in Latin America – 1993 report – Special section: human resources*. Washington: Inter-American Development Bank, outubro.
- Booth, Charles (1902-1903) *Life and labour of the people in London*. Londres: 17 t.
- Bourdieu, Pierre (org.) (1993) *La misère du monde*. Paris: Ed. du Seuil.
- CEDAL (1991) *Phénomènes d'exclusion, activités informelles, stratégies de survie et d'emploi*. Paris: Dossier d'information du CEDAL, nº 1.
- CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) (1992) *CPI destinada a investigar o extermínio de crianças e adolescentes no Brasil, Relatório Final*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Draibe, Sonia (1993) "Etat de bien-être, inégalité et pauvreté au Brésil: les dilemmes actuels". *Cahiers des Amériques Latines*, IHEAL-Paris III, nº 15, outubro, pp. 71-86.
- Draibe S., Guimarães de Castro, M. H. e Azevedo B. (1991) *The system of social welfare in Brazil*. São Paulo: CEBRAP-Mellow/Kellogg's, mimeo.
- Fox Piven, Frances e Cloward, Richard A. (1972) *Regulating the poor: the functions of public welfare*. New York: Vintage Books.
- Garrido, L. J. (1993) "Neoliberalismo". *Zona abierta*, México: Vol. 1, nº 24, 5 de março.
- Geremek, Bronislaw (1987) *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours*. Paris: Ed. Gallimard.
- Golbert, Laura, Lumi, Susana e Tenti Fanfani, Emilio (1992) *La mano izquierda del Estado. La asistencia social segun los beneficiarios*. Buenos Aires: Miño y Davila Editores.
- Guimarães de Castro, Maria Helena (1991) *Décentralisation et politique sociale au Brésil: tendances et perspectives*. Mimeo, NEPP, Campinas: Unicamp.
- Guimarães de Castro, Maria Helena (1992) *Democratic transition and social policy in Brazil: some dilemmas in the agenda of reforms*. Mimeo, DCP/NEPP, Campinas: Unicamp.
- Isuani, Ernesto A. (1990) "Crisis, Estado y opciones de politica social". *Seminário internacional: Economie, Etat, Santé*. Campinas: NEPP/UNICAMP, OPS, UDUAL, 2-6 juillet.

- Isuani, Ernesto A. e San Martino, Jorge A. (1993) *La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos*, Buenos Aires: Miño y Davila editores.
- Lautier, Bruno (1991) "Les travailleurs n'ont pas la forme. Informalité des relations de travail et citoyenneté en Amérique latine" in Bruno Lautier, Claude de Miras, Alain Morice, *L'Etat et l'informel*. Paris: Ed. L'Harmattan.
- Lautier, Bruno (1993a) "L'Etat-providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement?" in B. Marques Pereira (org.), *L'Amérique latine: vers la démocratie?* Bruxelles: Ed. Complexe.
- Lopes, Juarez R. Brandão (1991) *Um estudo sócio-econômico da indigência e da pobreza urbanas*. Projeto Kellogg/CEBRAP, relatório preliminar, mimeo, São Paulo.
- Marques-Pereira, Jaime (1993) "Les limites de l'Etat en Amérique latine. Citoyenneté, intervention sociale et croissance économique". *Cahiers des Amériques latines*, IHEAL – Paris III, n° 15, outubro, pp. 107-132.
- Marques-Pereira, Jaime e Prévôt-Schapira, Marie-France (1994) *Le programme national de solidarité, ou la promotion d'une citoyenneté à géométrie variable au service d'un développement libéral au Mexique*, Mimeo, Paris: UNESCO.
- Minujin, Alberto (org.) (1992) *Cuesta abajo, Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Ed. UNICEF/Losada.
- Nun, José (1969) "Superpoblacion relativa, ejercito industrial de reserva y masa marginal". *Revista mexicana de sociologia*, 2. México: IIS-UNAM.
- Prévôt-Schapira, Marie-France (1993) "Du Welfare à l'assistance: la décentralisation de l'intervention sociale en Argentine". *Cahiers des Amériques latines*, IHEAL-Paris: III, n° 15, outubro, pp. 29-50.
- Procacci, Giovanna (1993) *Gouverner la misère. La question sociale en France, 1789-1848*. Paris: Ed. du Seuil.
- Psacharopoulos, George (1985) *Returns to education: a further international update and implications*. In 20, pp. 583-597.
- Razetto, Luis (1993) *Los caminos de la economia de solidariedad*. Santiago: Ed. Vivarium.
- Romão, M. (1991) "Distribuição da renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil" in J. M. Camargo et F. Giambagi (org.), *Distribuição da renda no Brasil*. São Paulo: Ed. Paz e Terra.
- Salama, Pierre e Valier Jacques (1994) *Pauvretés et inégalités dans le Tiers Monde*. Paris: La Découverte.
- Sandström, Sven (1993) *Pour une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté. Vaincre la pauvreté: priorité mondiale*. Washington: Banque Mondiale, janeiro.
- Soria, Victor (1992) "Las políticas de gasto social y privatización en México. Un proyecto de legitimación estatal". *Las nuevas políticas de ajuste en América*

*Latina*, Chapala, GREITD – Universidade de Guadalajara – Universidade Autônoma de Mexico, fevereiro de 1992.

Soria, Victor (1993) “Desinflacion, austeridad y politica social en Mexico, 1982-1993. El sendero neoliberal hacia la pobreza”. Colóquio do GREITD: *L'Etat et le marché en Amérique Latine, nouvelles internactions, nouvelles lignes de partage*. Chantilly, dezembro.

Uprimny, Rodrigo (1989) “Legitimidad, clientelismo y politica en Colombia. Un ensayo de interpretacion”. *Cuadernos de Economía*. Bogota: Universidad Nacional de Colombia, nº 13.