

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
ROSANA DE CARVALHO MARTINELLI FREITAS**

**A POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA E AS AGÊNCIAS
MULTILATERAIS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O
BRASIL E O MÉXICO NAS DÉCADAS DE 80 E 90.**

**FLORIANÓPOLIS
2004**

ROSANA DE CARVALHO MARTINELLI FREITAS

**A POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA E AS AGÊNCIAS
MULTILATERAIS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O
BRASIL E O MÉXICO NAS DÉCADAS DE 80 E 90.**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina para obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.

Orientador: Dr. Erni José Seibel

**Florianópolis
2004**

ROSANA DE CARVALHO MARTINELLI FREITAS

**A POLÍTICA DE COMBATE Á POBREZA E AS AGÊNCIAS
MULTILATERAIS: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O
BRASIL E O MÉXICO NAS DÉCADAS DE 80 E 90.**

Esta tese foi submetida ao processo de avaliação da Banca Examinadora para a obtenção do título de **Doutor em Sociologia Política** .

BANCA EXAMINADORA :

Dr. Erni José Seibel
-Presidente -

Dr. Geraldo di Giovanni
-Membro-

Dra. Marilena Jamur
-Membro-

Dra. Lígia Helena Hahn Lüchmann
-Membro-

Dra. Ivete Simionato
-Membro-

Dra. Heloísa Maria José de Oliveira
- Suplente-

Dr. Fernando Ponte de Sousa
-Suplente-

Ao Carlos e Eduardo
companheiros nesta caminhada

AGRADECIMENTOS

Ao Carlos que compartilhou este desejo, que me apoiou durante estes anos, pela sua presença na minha vida e tudo o que isto representa de bom.

A Ivone, Nestor, Theresa e Manuel que de diferentes formas se fizeram presentes e possibilitaram estar concluindo este trabalho.

Ao meu orientador professor Erni José Seibel, que me auxiliou a conceber questões, e encaminhar aspectos que contribuíram para o enriquecimento do conteúdo aqui apresentado e sobretudo por ter arriscado acreditar nesse empreendimento, cuja magnitude parecia impossível.

Aos professores da Escola de Serviço Social/UFRJ em especial a Myrian M.Lins e Barros, Ivete Ribeiro (*in memoriam*), Leilah Landim Assumpção, Luciana P. Zucco, Andréa Moraes Alves, Ludmila Cavalcanti, Maria Magdala V. de Araújo, Paula Poncioni Mota e Amarita Lages que me apoiaram no projeto inicial de realização do doutorado e cuja convivência sempre foi motivo de enriquecimento profissional e afetivo.

Aos professores do Departamento de Serviço Social/UFSC, que me acolheram, acompanharam minha caminhada e que com interesse compartilharam minhas inquietações em especial a Marly Venzon, Krystina Matys Costa, Vera Nogueira, Heloísa M. José de Oliveria, Ivete Simionatto, Theresa Kleba Lisboa, Iliane Kohler, Catarina Maria Schimickler, Marly Palma, Maria del Carmem Cortizo, Raul Burgos, Beatriz Augusto Paiva, Luziële M. Tapajós e Myrian R. Mitjavila.

Aos professores e colegas do Departamento de Sociologia Política, que tão bem me receberam e cuja convivência foi muito prazerosa e enriquecedora, em especial a Ilse Scherer Warren, Ligia H. Halm Luchmann, Fernando Ponte de Sousa, Ricardo Silva, Maria Ignez S. Paulilo, Hector Ricardo Leis, Franz J. Brüseke, Cecile Hélenè J. R. Mattedi.

Aos professores, Ricardo Silva, Klauss Frey e Erni José Seibel, que compuseram a Banca de Qualificação pelas sugestões realizadas.

A Heloísa, amiga e interlocutora constante, pela leitura atenta da primeira versão e cujas sugestões, permeadas pelo respeito intelectual, foram valiosas fontes para o aprimoramento da versão final.

A Ivete Simionatto, Vera Nogueira e Regina Célia Miotto, pelo apoio, atenção permanente e carinhosa e pela disponibilidade em ceder trabalhos acadêmicos e livros.

A Vera Nilsson pela presença constante e generosa.

Aos autores que referencio neste trabalho, entre eles, Rafael Aliena Miralles, Rafael Lo Vuolo, Alberto Barbeito, Laura Pautasi, Corina Rodrigues, Asa Cristina Laurell, Sara Gordon Rapport, Pierre Bourdieu por suas valiosas contribuições intelectuais.

As minhas alunas(os), pelo permanente desafio intelectual a que sou submetida na nossa relação educacional.

A Secretaria do Curso de Pós-Graduação, na pessoa de Albertina e Fátima pela permanente disponibilidade em prestar informações e auxiliar-nos durante o Curso.

A Rosana Maria Gaio e Berenice Petry Braum, pela presença alegre e profissional em nossa relação cotidiana.

A Andréa, Maria Elisa e Márcia, equipe do Estúdio das Letras, pela paciência e dedicação com que realizaram a revisão final deste trabalho.

A Marilis e Rita funcionárias do COMUT/UFSC, pela disponibilidade em auxiliar-me na obtenção de valiosas publicações e documentos, sem o qual este trabalho estaria comprometido.

A Didita, *in memorium*, pelo constante apoio e carinho.

Tão logo expressamos uma coisa com palavras, e estranhamente ela como que se desvaloriza. Pensamos ter mergulhado no mais fundo dos abismos, e, quando retornarmos à superfície, a gota d'água que trazemos nas pálidas pontas dos nossos dedos já não se parece com o mar de onde veio. Imaginamos haver descoberto uma mina de tesouros inestimáveis, e a luz do dia só nos mostra pedras falsas e cacos de vidro. Mas o tesouro continua a brilhar , inalterado, no fundo escuro.

Maurice Maeterlinck

RESUMO

Este estudo insere-se no conjunto das produções que procuram apreender a pobreza, as suas causas, as formas para o seu enfrentamento e a engenharia institucional que as vem fundamentando. O objetivo é analisar a influência das agências multilaterais Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na conformação das Políticas de Combate à Pobreza no Brasil e no México, do século XX, tendo como questões norteadoras: O Brasil e o México seguiram as prescrições das agências multilaterais no processo de implementação da Política de Combate à Pobreza? Em caso afirmativo, o que é possível apreender desse processo? A partir das classificações ontológica, descritiva, interpretativa e topológica são apresentadas diferentes representações da pobreza, bem como os principais indicadores de medição da pobreza. Posteriormente, recupera-se a presença e as prescrições das agências multilaterais referentes à Política de Combate à Pobreza para os países considerados de baixa e média renda. Finalmente, através do método comparativo, apresenta-se o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL), implementado no México durante o sexênio do presidente Carlos Salinas de Gortari, de 1988 a 1994, e o Programa Comunidade Solidária (PCS), executado no Brasil durante as duas gestões de governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002. Identificou-se as semelhanças e diferenças entre os dois Programas, considerando os seguintes elementos constitutivos dos Programas: justificativas, princípios, objetivos, arranjo institucional, programas e avaliações, para verificar se o PRONASOL e o PCS representam adesões ao *modus dicendi* e ao *modus operandi* das agências multilaterais. Conclui-se que a influência do Banco Mundial/FMI e do BID ocorre por meio de assessoria técnica e financeira e mediante possíveis sanções e está cada vez mais presente, através do que se denominou “rede de convergência”. Entende-se que, sob a coordenação das agências multilaterais, esta rede constituiu-se e vem se fortalecendo a partir de articulações e acordos expressos numa relação quadripartite: bancos, governo, organizações da sociedade civil (fundações, institutos empresariais, ONGs) e beneficiários diretos ou não dos Programas que, através de instrumentos teóricos, políticos e administrativos, vem dando sustentação à manutenção das políticas neoliberais e a uma Política de Controle da Pobreza.

Palavras-chaves: combate à pobreza; políticas sociais; agências multilaterais; solidariedade; rede de convergência.

ABSTRACT

This study is carried out in the context of investigations seeking to learn poverty, its causes, anti-poverty strategies and the institutional engine informing it. The aim is to analyze the influence of the multilateral agencies - **the World Bank, the International Monetary Fund (IMF) and the Inter-American Bank of Development (IDB)** – in the making of Anti-Poverty Policies in Brazil and in Mexico, in the 80s and 90s. The research questions guiding the study are: Did Brazil and Mexico follow the instructions made by the multilateral agencies in the process of implementing the Anti-Poverty Policy? In case of an affirmative answer, what can be learned from this process? From ontological, descriptive, interpretive and topological classifications, different representations of poverty are presented as well as the main poverty measurement descriptors. Then, the presence and instructions of the multilateral agencies are retrieved as regards the Anti-Poverty Policy for low- and medium-income countries. Finally, through the comparative method, the study presents the National Solidarity Program (PRONASOL) implemented in Mexico during Carlos Salinas de Gortari's presidency, from 1988 to 1994 as well as the Community Solidarity Program (PCS) implemented in Brazil during Fernando Henrique Cardoso's presidency, from 1995 to 2002. Similarities and differences were identified between the two Programs as regards their constitutive elements, namely, justifications, principles, objectives, institutional arrangement, programs and evaluations, with a view to verifying if the NSP and the CSP represent forms of compliance with the *modus dicendi* and *modus operandi* of the multilateral agencies. The results of the study suggest that the influence of the World Bank, the International Monetary Fund (IMF) and the Inter-American Development Bank (IDB) is exerted by means of technical and financial advisory and possible sanctions and is becoming more and more present, through what is called a “**convergence net**”. It is understood that under the coordination of the agencies, this **net** is constituted and strengthened by articulations and agreements expressed in a quadripartite relationship: banks, the government, civil society organizations (foundations, organizational institutions, non-governmental organizations (NGO's) and direct or indirect beneficiaries of the Programs who, through administrative, political and theoretical instruments, have been supporting the continuity of the neoliberal policies and the Poverty Control Policy.

Key-words: poverty combat; social policies; multilateral agencies; solidarity; convergence net.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Representações da Pobreza: ontológica, descritiva, interpretativa e topológica.....	27
Quadro 2 – Os princípios que sustentam o enfoque baseado no PERP	145
Quadro 3 – Aspectos considerados na elaboração de um PERP	147
Quadro 4 – A organização do processo participativo	149
Quadro 5 – Documentação exigida	155
Quadro 6 – Mapa conceitual dos atores e instituições que produzem e/ou tem potencial para produzirem o monitoramento ou avaliação dos resultados das políticas públicas.....	203
Quadro 7 – Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL) 1989-1994.....	230
Quadro 8 – Programas para o combate à pobreza – Governo Fernando Henrique Cardoso 1995 – 2002	263
Quadro 9 – Interlocução Política: Programa Comunidade Solidária	279
Quadro 10 – Programas do PCS – 1996	287
Quadro 11 – Projeto Alvorada	307

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estratégia Tridimensional de Mudanças do Liberalismo Social	218
Figura 2 – Rede de Organizações do Programa Comunidade Solidária	271
Figura 3 – Política de Combate à Pobreza - princípio: solidariedade	312
Figura 4 – Política de Combate à Pobreza - princípio: focalização.....	328

LISTA DE SIGLAS

AAPCS	Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária
AED	Agência de Educação para o Desenvolvimento
AFORES	Administração Fundos de Pensão
AIF	Associação Internacional de Fomento
ALOP	Associação Latino Americana de Organizações de Promoção
AMGI	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
AP	Avaliação da Pobreza
BafD	Banco Africano de Desenvolvimento
BasD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BID	Banco Internacional do Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Fomento
BIRF	Banco Internacional de Reestructuración y Fomento
BM	Banco Mundial
BMDs	Bancos Multilaterais de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CAR	Revisão da Assistência ao País
CAS	Country Assistance Strategies
CBIA	Centro Brasileiro da Infância e da Adolescência
CCS	Conselho Comunidade Solidária
CENAFOCO	Centro Nacional de Formação
CEPAL	Comunicação Econômica para a América Latina
CFI	Corporação Financeira Internacional
CGAP	Grupo de Consulta para Assistência às Populações mais Pobres
CIADI	Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CIADRI	Centro Internacional de Arregio de Diferencias Relativas a Inversiones
CII	Corporação Nacional de Investimentos
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNA	<i>Canastra Normativa Alimentaria</i>
CNC	Confederação Nacional Camponesa
CND	Convênios Únicos de Desenvolvimento
CNDH	<i>Consenção Nacional dos Direitos Humanos</i>
CNSE	Canastra Normativa de Satisfatores Esenciales
CONASUPO	Compãnia Nacional de Subsistencias Populares
CONAMUP	Coordenadora Nacional del Movimiento Urbano Popular
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar
COPLAMAR	Coordinación General Del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CSByS	<i>Canastra Submínima de bienes y servicios</i>
CTM	Confederación de Trabajadores do México
CUD	Convênios Únicos de Desenvolvimento
DEF	<i>Development Grant Facility</i>
DELP	Documento Estratégico de Luta contra a Pobreza

DESAL	Centro de Estudos Sociais da América Latina
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio Econômicos
DIF	Documento de Informação Fiscal
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EAP	Estratégia de Assistência ao País
EDP	Exames das Despesas Públicas
ENDEF	Estudo Nacional de Despesa Familiar
ENE	Encuesta Nacional de Empleo
ENEU	Encuesta Nacional de Empleo Urbano
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility/Serviço Reforçado de Ajuste Estrutural
EXIMBANK	Banco de Importação – Exportação dos Estados Unidos
EZLN	Exército Zapatista de Libertação Nacional
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FICONG	Programa de Fortalecimento Institucional e Capacitação de Organizações Não-Governamentais
FIDEICOMISO	Fondo de Habitaciones Populares
FLASCO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONAES	Fondo Nacional de Empresas en Solidariedad
FSTSE	Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores do Estado
FUMIN	Fundo Multilateral de Investimentos
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo Escola
FUNRURAL	Fundo do Trabalhador Rural para a Previdência Social
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEF	Fundo Ambiental Global
GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
G7	Grupo dos Sete (Alemanha, EUA, França, Grã-Bretanha, Japão, Itália e Canadá)
G8	Grupo dos Oito (Alemanha, EUA, França, Grã-Bretanha, Japão, Itália, Canadá e Federação Russa)
HIPC	Heavily Indebted poor Countries/Alívio da Dívida dos Países Pobres muito Endividados
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento (International Development Association)
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFC	Corporação Financeira Internacional (International Finance Corporation)
IMSS	Instituto Mexicano de Seguridade Social
INB	Índice das Necessidades Básicas
INEGI	Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista

INUISD	Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación Social y e Desarrollo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicadas
IPH	Índice de Pobreza Humana
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LAC	América Latina e Caribe
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LCC	Linhas de Crédito Contingentes
LI	Linha de Indigência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LP	Linha de Pobreza
MBES	Ministério do Bem-Estar-Social
M&E	Movimento e Avaliação
MEC	Ministério da Educação e do Desporto
MEP	Memorandos Econômicos sobre o País
MESA	Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MID	Marco Integral de Desenvolvimento
MOG	Ministério de Orçamento e Planejamento
MRTA	Movimento Revolucionário Túpac Amaru
MuniNET	Rede Brasileira de Informação Municipal
NAFTA	North America Free Trade Agreement
NGOWG	Comitê Internacional Banco Mundial – ONGs
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODS	Diretrizes Operacionais
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Internacional de Comércio
ONG's	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIPS	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PACS'	Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PANFLOR	Programa Nacional de Qualificação Profissional
PAN	Partido da Ação Nacional
PAPP	Projeto de Apoio ao Pequeno Produtor
PASS	Programa de Ação Social em Saneamento
PCS	Programa Comunidade Solidária
PDRI	Projeto Desenvolvimento Projeto Desenvolvimento Rural Integrado
PDS	Partido Social Democrata
PERP	Plano Estratégico de Redução da Pobreza
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido da Frente Liberal
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PIB	Produto Interno Bruto
PID	Documento de Informação do Projeto
PINMUDE	Programa de Integración Nacional de la Mujer in Desarrollo
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAA	Planos Nacionais de Ação Ambiental

PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNI	Programa Nacional de Imunização
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PNTE	Programa Nacional de Transporte Escola
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
PPA	Paridade do Poder Aquisitivo
PPME	Países Pobres Muito Endividados
PRAF	Programa de Asignación Familiar (Programa de Assistência Familiar)
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility/Serviço para a Redução da Pobreza e do Crescimento
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PRN	Partido de Renovação Nacional
PROCAMPO	Programa Pró Campo
PROCON	Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor
PRODEA	Programa de Distribuição e Estoques de Alimentos
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Nordeste
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PROGRESA	Programa de Educação, Saúde e Alimentação
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAGER	Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda
PRONAM	Programa Nacional de Alimentação
PRONASOL	Programa Nacional de Solidariedade
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PSB	Partido Social da Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Rede Brasil	Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais
RITS	Rede de Informações do Terceiro Setor
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPS	Rede de Proteção Social
SAS	Secretaria de Assistência Social
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha Contra la Pobreza
SCR	Serviço de Complementação de Reserva
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento
SEAS	Secretaria do Estado de Assistência Social
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDESOL	Secretaria do Desenvolvimento Social
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SFC	Serviço de Financiamento Compensatório
SGP	Fundos de Pequenos Projetos
SIG	Sistema de Informações Gerenciais
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência Social
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUS	Sistema Único de Saúde
THDP	Programas de Desenvolvimento Humano Focalizado
UNESCO	Organizações das Nações Unidas para a Ciência e a Cultura
UNICEF	União das Nações Unidas para a Infância
UNISOL	Universidade Solidária
USAID	Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional
WIDER	Instituto Mundial de Investigação Econômica e Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1 REPRESENTAÇÕES E MEDIDAS DA POBREZA.....	25
1.1 Representações Ontológicas: a essência da pobreza	28
1.1.1 Representação ontológica: “o pobre como pessoa”	28
1.1.2 Representação ontológica: “o pobre como vítima do sistema”	35
1.1.3 Representação ontológica: “o pobre como agente”	38
1.2 Representações Descritivas: os atributos da pobreza	41
1.2.1 Representação descritiva: “pobreza como ausência de renda”.....	42
1.2.2 Representação descritiva: “a pobreza como falta de recursos”	45
1.2.3 Representação descritiva: “a pobreza como falta de qualidade de vida” ..	46
1.3 Representações Interpretativas: parciais e abrangentes	51
1.3.1 Representações interpretativas parciais: “o (des)emprego, a proteção social e a família”	51
1.3.1.1 Representação causal parcial: “o (des)emprego é a causa da pobreza”	51
1.3.1.2 Representação causal parcial: “a proteção social é a causa da pobreza” .	55
1.3.1.3 Representação causal parcial: “a família é a causa da pobreza”	56
1.3.2 Representações interpretativas abrangentes: “a natureza humana, o capitalismo, e a modernidade/globalização”	59
1.3.2.1 Representação interpretativa abrangente: “a natureza humana é a causa da pobreza.....	59
1.3.2.2 Representação interpretativa abrangente: “o capitalismo é a causa da pobreza”.....	62
1.3.2.3 Representação interpretativa abrangente: “a modernidade/globalização é a causa da pobreza”	63
1.4 Representações Topológicas: o lugar do pobre na sociedade	67
1.4.1 Representação topológica: “o pobre como oprimido e explorado”	67
1.4.2 Representação topológica: “o pobre como excluído”	72
1.4.3 Representação topológica: “o pobre como membro de baixa renda”	81
1.5 As Diferentes Representações e a Conformação de Matrizes que Orientam as Políticas de Combate à Pobreza	88
1.6 Os Diferentes Indicadores de Pobreza: compostos e simples	92
1.6.1 Os indicadores de pobreza no Brasil e no México	100
2 NEOLIBERALISMO, AGÊNCIAS MULTILATERIAS E (RE) DEFINIÇÃO DO ESTADO E DA POLÍTICA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA	111
2.1 A pobreza e o <i>Welfare State</i> na América Latina.....	111
2.2 O Neoliberalismo e as Políticas Sociais nos anos de 1980 e 1990	119
2.3 O Banco Mundial/FMI e o BID: a questão do combate à pobreza	131
2.3.1 O Banco Mundial/FMI, os países subdesenvolvidos Plano Estratégico de	

	Redução da Pobreza	140
2.3.2	O Banco Mundial/FMI e a Estratégia de Assistência aos Países em desenvolvimento	156
2.3.3	O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Política de Combate à Pobreza	159
2.3.4	O Banco Mundial/FMI, o BID, as reformas estruturais e o combate à pobreza: a tentativa de conciliar o inconciliável	173
2.4	A presença das Agências Multilaterais, Banco Mundial/FMI e BID, e a Política de Combate à Pobreza implantadas no México e no Brasil	180
2.4.1	O Banco Mundial, o BID e a Política de Combate à Pobreza no México .	181
2.4.2	O Banco Mundial/FMI, o BID e a Política de Combate à Pobreza no Brasil.....	187
3	POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL E NO MÉXICO velhos padrões - novas coalizões	204
3.1	A Política de Combate à Pobreza no México: a adesão às propostas neoliberais	205
3.1.1	O Governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) e o Programa Nacional de Solidariedade	216
3.2	Política de Combate à Pobreza no Brasil: entre a inovação e o conservadorismo	248
3.2.1	O Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o Programa Comunidade Solidária: novos direcionamentos, articulações e acordos ...	259
3.3	A Modernização da Política de Controle da Pobreza o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL) e Programa Comunidade Solidária (PCS)	311
	CONCLUSÕES	342
	REFERÊNCIAS	349
	ANEXOS	394
	Anexo A – Países habilitados pelo PRGF até dezembro de 1999	395
	Anexo B – Banco Mundial/México: projetos financiados concluídos 1990-1997	397
	Anexo C – BID – Projetos México Aprovados (1993-2003)	398
	Anexo D – Banco Mundial/Brasil: projetos financiados concluídos 1949-2003.....	400
	Anexo E – BID – Projetos Aprovados Brasil 1997-2004	401
	Anexo F – Quadro Comparativo: PRONASOL / Programa Comunidade Solidária	405
	Anexo G – Os quatro períodos do PRONASOL	406
	Anexo H – Sobre o método de trabalho do PRONASOL	407
	Anexo I – Representação da Rede de Convergência	408

INTRODUÇÃO

Em diferentes ocasiões, vários órgãos como a CEPAL, o Banco Mundial, a ONU, reconheceram que a América Latina e o Caribe representam as regiões mais afetadas do mundo (além da África subsahariana) em termos de aumento da incidência e intensidade da pobreza. Por isso, esses órgãos sustentam que os anos 80 foram “a década perdida” para a região, pois o poder de compra interno dos países entrou em colapso, a fome eclodiu, centenas de milhões de crianças tiveram negado seu direito à educação, à saúde e à proteção social.

Ao final da década de 90, esta situação não havia se alterado substancialmente, constatava-se baixo crescimento econômico, os países vulneráveis diante da instabilidade financeira internacional e avanços questionáveis em termos de equidade.

Na América Latina no ano 2000 os índices de pobreza eram maiores do que os de 1980. Houve um crescimento, entre 1997 e 2000, de 204 para 220 milhões de pessoas pobres. No Brasil, estima-se que 43,5% da população ganha menos de dois dólares por dia e 40 milhões vivem em pobreza absoluta (WERTHEIN; NOLETO,2003). Esta situação é estarrecedora e exige uma reflexão a respeito de uma futura agenda social que possa, com urgência, resolvê-la.

A construção desta nova agenda dependerá da luta para a superação da situação de pobreza e indigência em que vivem milhares de pessoas e está condicionada, em boa parte pela capacidade de desvendar as formas como ela é apreendida e dos arranjos institucionais que objetivam combatê-la.

A partir do levantamento realizado identificou-se que inúmeras produções teóricas da América Latina apontam para a existência de um baixo índice de efetividade na redução da pobreza devido ao baixo acesso aos serviços; aos efeitos regressivos de algumas políticas do ponto de vista redistributivo; à duplicação de ações; aos altos custos administrativos decorrentes da burocracia e do centralismo tradicionais; às debilidades estatais para enfrentar a fragmentação institucional, à precariedade dos serviços oferecidos e, sobretudo, à implementação dos chamados Planos de Ajuste Estrutural.

Referenda-se Øyen(1992), quando a autora aponta que a pobreza apresenta-se como propriedade emocional e ideológica de muitos grupos (políticos, mídia, pesquisadores, religiosos) e que o tema pode parecer peculiar, porque as pessoas atuam como se fizessem parte de um vocabulário compartilhado quando, em realidade ele não é o mesmo. Acredita-

se que isto seja uma herança cultural e um empecilho para o pensamento analítico. Portanto, é importante desenvolver um vocabulário mais específico que permita uma melhor compreensão sobre o tema.

O objetivo principal deste trabalho foi analisar a influência do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), duas organizações distintas cujas ações são cada vez mais estreitas e complementares no que diz respeito à política que se propõe combater a pobreza; e também do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na conformação da Política de Combate à Pobreza mexicana e brasileira na década de 1980 e 1990, considerando as seguintes questões: *O México, através do Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL), e o Brasil, através do Programa Comunidade Solidária, seguiram as prescrições da Política de Combate à Pobreza do Banco Mundial/FMI e do BID ou possuíram lógicas próprias? Em caso afirmativo, o que é possível apreender desse processo?*

O México foi escolhido por ter sido o país que, após ter decretado moratória em 1982, implementou um conjunto de medidas econômicas impostas pelas agências multilaterais FMI, Banco Mundial e BID. Converteu-se em um paradigma no que diz respeito à implementação do Plano de Ajuste Estrutural (PAE) e à implementação de Programas de Combate à Pobreza, a saber, o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL).

O Brasil foi escolhido por que identificando-se e confirmando-se a influência das agências multilaterais na conformação da Política de Combate à Pobreza implementada no México, entendeu-se que esta influência poderia estar ocorrendo em outros países, entre eles o Brasil. Desta forma o Programa Comunidade Solidária implementado durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso adquiriu particular interesse, por que este, a exemplo do PRONASOL, também foi implementado no período em que se consolidou a implementação das políticas neoliberais no país.

Cabe destacar que a ampliação da bibliografia a esse respeito da Política de Combate à Pobreza, no Brasil, ocorreu a partir de 1980, período em que, após duas décadas de autoritarismo, passou-se a vislumbrar a possibilidade de um novo projeto para o país, democrático, desenvolvido e civilizado; e período em que também houve uma ampliação dos cursos de pós-graduação, principalmente na área das Ciências Sociais e Humanas.

No Brasil existem trabalhos que procuram analisar a pobreza em determinadas faixas etárias: crianças, jovens, adultos e idosos; outros que procuram analisar a relação entre

pobreza e gênero; outros ainda que analisam a pobreza a partir de um recorte geográfico rural ou urbano, ou com relação à forma como ela se manifesta em diferentes regiões do país. Há também análises sobre a pobreza junto a determinados segmentos da população: negros, índios, judeus, entre outros, e aqueles que analisam a relação entre as políticas sociais e seus efeitos e impactos sobre a pobreza: previdência, trabalho e renda, assistência social, saúde, existindo ainda outros estudos, que como este, analisam a pobreza, a engenharia institucional para combatê-la e sua relação com a política.

Apesar do tema pobreza ser debatido, por governos, profissionais, organizações da sociedade civil e igrejas, o levantamento bibliográfico realizado no Brasil e no México indica um conjunto muito diversificado com relação à forma como este tema vem sendo abordado; sendo que o presente trabalho tem caráter inaugural, na medida em que não identificou-se trabalhos que realizassem um balanço sobre a influência das agências multilaterais sobre a Política de Combate à Pobreza.

No México, segundo Loméli, Gendreau e Valle (2000), é recente o interesse das Ciências Sociais pelo tema da pobreza e da política social. Para esses autores, são diversas as procedências daqueles que falam, estudam e propõem medidas para se acabar com a pobreza: intelectuais, políticos, religiosos, empresários, membros de organizações não-governamentais, funcionários municipais, estatais e federais, entre outros, que se preocupam em realizar estudos e propor alternativas para resolver o problema.

A análise realizada por Gordon (1997) sobre a Política Social no México aponta que os estudos sobre pobreza caminham segundo duas grandes vertentes. A primeira tem como objeto as medidas para identificar a população pobre com maiores carências, e a segunda detém-se em analisar a relação da pobreza com o funcionamento do modelo econômico, o mercado de trabalho e a distribuição do emprego. Também se tem analisado as estratégias de sobrevivência de diferentes localidades em face do empobrecimento. No entanto, a autora ressalta a pouca atenção dada no México à simultaneidade das dimensões sociais, culturais e políticas na reprodução da pobreza e na geração de fenômenos de exclusão social.

Destaca-se que a riqueza do material empírico existente no Brasil e no México ainda precisa ser organizada e analisada. No Brasil, a experiência do Programa Comunidade Solidária não foi motivo de um trabalho de pesquisa acadêmica abrangente. As suas várias transformações não foram analisadas até a presente data. Pela inconsistência de alguns dados

e ausência de algumas informações relevantes nas publicações realizadas, foi exaustivo o trabalho para apresentá-las e apreendê-las, condições necessárias para o estudo comparativo.

Na teoria das políticas sociais, há duas teses que parecem serem indiscutíveis: nenhum problema social pode ser reduzido (e, muito menos erradicado), sem algum tipo de distribuição ou redistribuição dos recursos econômicos, políticos ou sociais pois, todos os tipos de distribuição e redistribuição contêm um conflito em potencial. E esta é a dura realidade com que devem lidar os responsáveis pelas políticas e as organizações não-governamentais que trabalham nesta área. Não existem maneiras de se evitar estes conflitos, ainda que sob certas circunstâncias, eles possam ser minimizados ou controlados.

No processo de produção do conhecimento identifica-se uma interconexão derivada do objeto e objetivos do estudo que condicionam os passos a serem dados e as escolhas realizadas. Foi realizada uma pesquisa documental e adotou-se o método comparativo, enquanto modo de investigação, que cumpre um papel importante no processo de elaboração de teorias, pelo menos no campo dos estudos internacionais

Assim, realizou-se um estudo comparativo, baseado em Targa (1991), entre o PRONASOL, implementado no México durante o sexênio do Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 a 1994), e o Programa Comunidade Solidária (PCS), implementado no Brasil durante os dois mandatos do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), considerando que os dois presidentes apresentaram os Programas como sendo expressão de sua Política Social.

O estudo comparativo foi realizado por proporcionar:

a) produção teórica sobre a pobreza e as formas de combatê-la. A comparação, enquanto um momento da atividade cognitiva, foi o melhor recurso a ser utilizado devido permitir a descoberta de regularidades, deslocamentos, transformações, a identificação de continuidades de descontinuidades, semelhanças e diferenças e assim possibilitar explicitar as determinações mais gerais que vem regendo este fenômeno no Brasil e no México, bem como identificar a influência das agências multilaterais neste processo e o que isto pode ocasionar;

b) análise das possibilidades e das alternativas de futuras políticas de combate à pobreza, baseando-se mais consistentemente em uma experiência internacional, no caso o México, que sob um regime com características democráticas, compôs juntamente com o Chile o primeiro grupo de experimento das políticas neoliberais;

c) postura metodológica que obriga um afastamento do idealismo, que pensa modelos de proteção social gerais, a-históricos, bem como do historicismo, e que postula a irredutibilidade de cada caso histórico.

d) visão distinta sobre o que ocorreu em um outro país, chegando a conclusões que podem auxiliar as instituições governamentais e não-governamentais que atuam na defesa dos direitos sociais a terem uma releitura de explicações previamente aceitas e elaborarem estratégias alternativas para a Política de Combate à Pobreza.

A análise dos dois Programas ocorreu após a definição dos elementos a serem comparados. Optou-se pela escolha dos elementos comuns, constitutivos do PRONASOL e do Programa Comunidade Solidária: justificativas, princípios, objetivos, arranjo institucional, programas e avaliações, sendo que posteriormente a partir dos documentos do Banco Mundial/FMI e BID que representavam a sua Política de Combate à Pobreza para os países considerados de média renda procurou identificar a influência destas agências.

Cabe destacar que, no que se refere ao PRONASOL e ao PCS, houve amplo debate sobre seus objetivos e sua legitimidade. Há produções que consideram que o PRONASOL foi implementado desconsiderando os objetivos da Revolução Mexicana de 1917 e que expressa a presença da tecnocracia nos postos de responsabilidade da administração, em substituição à burocracia partidária até então existente. No caso do Brasil, as críticas voltaram-se fortemente para o fato de o Programa Comunidade Solidária não ter respeitado os princípios da Lei Orgânica de Assistência Social que dispõe sobre Política de Assistência Social.

Este estudo não teve entre os seus objetivos avaliar os Programas em termos de sua eficácia, eficiência e/ou efetividade, mas sim analisar o formato da Política de Combate à Pobreza implementada pelo Brasil e pelo México, procurando identificar as ligações existentes entre elas, identificando, sempre que se julgou necessário, as diferenças históricas entre os dois países.

Julga-se que a política e a tecnologia da política social possuem uma natureza complexa e estão no cerne dos grandes conflitos pois estão associadas às necessidades e aos desejos do ser humano, tendo de se identificar qual sistema econômico e político pode realizá-los da melhor forma.

Este estudo foi realizado considerando as formas de articulação das relações sociais numa economia dependente e monopolista que envolve também o caráter

contraditório do Estado de que existe um confronto de interesses entre frações de grupos hegemônicos e grupos das classes subalternas.

A democracia foi o quadro de referência mais amplo dentro do qual atores estatais e não-estatais do Brasil e do México estão inseridos. Conforme Coutinho (1997, p. 2), entende-se “[...] democracia como sinônimo de soberania popular, ou seja, como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e no controle da vida social”.

A realização da pesquisa norteou-se por dois eixos:

a) A conjuntura internacional: o contexto neoliberal, as reformas estruturais, pobreza e a Política Social na América Latina; e

b) A conjuntura institucional: as reformas estruturais dos Estados Nacionais e a concepção de Política de Combate à Pobreza no México e no Brasil, expressa através do Programa Nacional de Solidariedade e do Programa Comunidade Solidária.

Estes eixos foram estruturados esperando-se ampliar por meio deles, no quadro dos debates latino-americanos, a discussão sobre a autonomia no processo de concepção e de implementação da Política de Combate à Pobreza e, com isto, contribuir para a incrementação de propostas para o enfrentamento desta questão.

A análise da Política de Combate à Pobreza foi realizada sob a ótica das relações de classe, dentro da dinâmica da acumulação capitalista e como forma de enfrentamento da questão social e expressão da cidadania.

Na mensagem divulgada com maior intensidade nos anos 80 e 90, segundo Bourdieu (1998), o economicismo desresponsabiliza, desmobiliza, anula o político e impõe toda uma série de fins considerados indiscutíveis: crescimento máximo, competitividade, produtividade. Considera-se que essa mensagem fatalista assume ares de “mensagem de liberação”, por toda uma série de jogos léxicos em torno da idéia de modernidade, de desregulamentação, descentralização, competitividade, indivíduo, parceria, trabalho voluntário, auto-ajuda; e por toda uma série de eufemismos ou jogos duplos com palavras, entre as quais, a palavra “reforma” (do Estado, administrativa, da seguridade social, tributária), que foi apresentada como condição para garantir a estabilidade econômica e que ainda vem sendo utilizada para referendar e justificar a implementação de Políticas de Combate à Pobreza.

Nas seções que integram este trabalho, foram explicitados diferentes aspectos que permitiram a análise realizada.

No primeiro Capítulo, entendendo-se que não existe uma teoria da pobreza (ØYEN, 1992), apresenta-se o esboço de um mapa das diferentes representações sociais da pobreza, demonstrando quão variadas são as possibilidades de apreensão sobre a questão e quão diversificados são os indicadores que se propõem a dimensionar a pobreza.

No segundo Capítulo, explicita-se a presença e a influência do Banco Mundial/FMI e BID, através de suas políticas econômicas e de combate à pobreza para os países de baixa e média renda, entre os quais o Brasil e o México. A produção do conhecimento, no que se refere à presença das agências multilaterais, como mencionado anteriormente, é recente e parcial. Desta forma, procurou-se identificar seu *modus dicendi* e seu *modus operandi*, visando, com este procedimento, evitar conclusões generalistas e precipitadas, bem como buscar os fatores capazes de explicar as características singulares, ou não, assumidas pelo PRONASOL e o Programa Comunidade Solidária.

No terceiro Capítulo, inicialmente são apresentados os Programas e, posteriormente, desenvolve-se a análise comparativa entre o Programa Nacional de Solidariedade (México) e o Programa Comunidade Solidária (Brasil). A partir das semelhanças e diferenças entre eles, estabeleceu-se as principais causas destas, da qual derivaram diversos efeitos e consequências para o combate à pobreza. .

Ao final, são apresentadas as conclusões deste estudo, que expressam o estágio de compreensão do tema que foi possível alcançar.

O início deste terceiro milênio também se caracteriza pelo declínio do Estado de Bem-Estar Social (DRAIBE; WINÊS, 1988; OFFE, 1990). Desta forma, o aprofundamento das questões propostas é oportuno, porque permite reconstruir e reexaminar o passado para os profissionais de áreas afins a esta temática e, assim, ter uma avaliação mais consistente sobre os princípios e os objetivos presentes na Política de Combate à Pobreza e em seus Programas que, como poderá se verificar, ora é apresentada com caráter de “alívio à pobreza”, ora como de “superação”, ora como de “redução”, ora como de “erradicação”, constatando-se, no entanto, como sendo de “controle da pobreza”.

1 REPRESENTAÇÕES E MEDIDAS DA POBREZA

A abordagem do tema: **Política de Combate à Pobreza** imediatamente remete a algumas questões: *O que é ser pobre, ou seja, como se representa a pobreza? Quais são as causas da pobreza? Quantos pobres existem? Quais são as estratégias para se combater a pobreza?*

Este capítulo tem como objetivo recuperar as discussões sobre as diferentes formas de se apreender a pobreza e sobre os indicadores existentes para medi-la, inclusive os utilizados no Brasil e no México.

Entende-se que não existe uma teoria completa ou dominante sobre a pobreza, mas diferentes conceitos e disciplinas que se inter-relacionam, e que há uma convivência das múltiplas representações da pobreza que podem até colaborar para a existência de determinadas teorias: da marginalidade, do desenvolvimento, da cultura da pobreza, da modernização, da estratificação, entre outras (ØYEN, 1992).

Com relação aos indicadores de pobreza, reitera-se a compreensão de Salama (1999), ou seja, sob os aspectos de rigor, objetividade e procedimento científico, o cálculo dos indicadores de pobreza é construído a partir de um grande número de variações subjetivas que vão influenciar o resultado final, fazendo aumentar ou diminuir em muitos milhares o número de pobres reconhecidos e contabilizados.

Para o desenvolvimento deste Capítulo, teve-se como referência Miralles (1996, p. 71). O autor elaborou o “esboço de um mapa” de representações da pobreza, agrupadas segundo o estilo de uma aproximação que pode ser de quatro tipos: **ontológica, descritiva, interpretativa e topológica.**

O trabalho realizado pelo autor possibilitou um melhor entendimento sobre as diferentes representações existentes e constituiu uma referência para a abordagem deste tema. Contudo, algumas classificações foram alteradas e outras introduzidas, sendo ainda incorporadas e analisadas as contribuições de outros trabalhos científicos no âmbito das ciências sociais e humanas. Também se procurou apreender as mudanças na forma de se conceber a pobreza através de quatro períodos históricos: Antiguidade, Idade Média, Idade

Moderna e Contemporânea¹. Esta classificação, embora importante, foi utilizada somente para melhor identificar o período em que determinadas representações se fizeram mais presentes, entendendo, no entanto, a permanência de determinadas concepções convivendo com outras.

As diferentes representações sobre o pobre e a pobreza foram recuperadas visando apresentar como elas se manifestam, se interpenetram, e às vezes até se confundem. Espera-se através desta sistematização, contribuir para a construção de um vocabulário mais preciso, mais claro sobre as concepções, bem como para o estabelecimento da relação das variantes que compõem a pobreza e a situação de quem nesta situação se encontra.

A seguir, será apresentado um quadro resumo da representação da pobreza. Cabe destacar que se entende por representação “toda elaboração que conjugue idéias e dados. As idéias mais elaboradas encontram-se escritas e tomam formas variadas: criação literária, reportagem, artigo de opinião, ensaios, sociografia e produções no âmbito da sociologia” (MIRALLES, 1996, p.71). Para efeito de abordagem desta questão, foi incorporada a contribuição do autor, que entende por “idéia” uma expressão abreviada de um complexo que inclui não apenas conceitos e proposições (comuns e teóricas), mas também imagens e, por detrás de tudo isto, atitudes, valores, crenças e percepções. O “dado” não tem de ser necessariamente quantitativo, nem de primeira mão e nem obtido através de um procedimento (homologado). Quando o é, está-se diante de uma representação científica.

¹ A História começa quando os homens encontram os elementos de sua existência nas realizações de seus antepassados. Do ponto de vista europeu, divide-se em cinco grandes períodos: Pré-História, Antigüidade (utilização da escrita até a queda do Império Romano do Ocidente em 476 d.c.), Idade Média (séc.V da era cristã até a queda de Constantinopla, capital do Império Romano do Oriente em 1453), Idade Moderna (séc. V até 1789 – Revolução Francesa) e Idade Contemporânea (final do séc. XVIII, com a Revolução Francesa até a atualidade). Baracho (2001) considera para sua análise a existência de três concepções: a medieval, a clássica e a contemporânea. Oliveira (1996) considera três períodos: Antigüidade, Idade Média e Moderna.

REPRESENTAÇÕES DA POBREZA	
CLASSIFICAÇÕES	
ONTOLÓGICA	<p>“O pobre como pessoa” (CORTINA, 1996; CODURAS, 1995; MORIN, 1995). “O pobre com pessoa honrada” (FRANCO, 2001).</p> <p>“O pobre como vítima do sistema” (PAUGAM, 1995; 1996)</p> <p>“O pobre como agente” (LEWIS, 1961; 1965; PERLMAN, 1977; SEABROOK, 1987; JORDAN et al. 1992; MIRALLES, 1996).</p>
DESCRITIVA	<p>“A pobreza como ausência de renda” (LO VUOLO et al., 1999).</p> <p>“A pobreza com falta de recursos” (TOWSEND, 1985; 1987; 1993).</p> <p>“A pobreza e a qualidade de vida” (WALTZER, 1992; GIDDENS, 1996; BOLTVINIK, 1996; SEN, 2000).</p>
PARCIAL	<p>“Causa da pobreza: o (des)emprego” (NEVES 2002)</p> <p>“Causa da pobreza: a proteção social” (MURRAY, 1984; GILDER; 1981)</p>
ABRANGENTE	<p>“Causa da pobreza: a natureza humana” (MURRAY; HERRNSTEIN, 1994).</p> <p>“Causa da pobreza: o capitalismo” (WRIGHT, 1995; PREZEWORSKI; WALLERSTEIN, 1986).</p> <p>“Causa da pobreza: a modernidade/ globalização” (DAHRENDORF, 1983; BETTHLEIM, 1991; GLAZER, 1992; GRZYNSZPAN, 1996).</p>
TOPOLÓGICA	<p>“O pobre como oprimido e explorado” (SINGER, 2002).</p> <p>“O pobre como excluído” (CASTELL, 1991; 1995; SPOSATI, 1998).</p> <p>“O pobre como membro de baixa renda” (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (1999); BANCO MUNDIAL, 2000)</p>

Quadro 1 - Representações da Pobreza: ontológica, descritiva, interpretativa e topológica

Visando atender aos objetivos deste capítulo, um caminho ao mesmo tempo importante e exaustivo foi percorrido. Ou seja, foram recuperadas inúmeras publicações cujas contribuições ajudaram na abordagem deste tema. Entre os principais autores consultados destacam-se: Lewis (1965); Simmel (1977); Kowarick (1985); Bresciani (1987); Castel (1991); Giddens (1993); Paugam (1995); Miralles (1996); Oliveira (1996); Sen (2000); Baracho (2001); e Franco (2001).

Esses autores apontam diferentes formas de conceber os pobres e de enfrentamento à pobreza que foram se configurando, compondo, por meio de seus programas, a Política de Assistência Social. Outros autores entendem que a Política de Combate à Pobreza engloba a Política de Assistência Social, portanto, indicando uma trajetória rumo a uma assistência social universal, em que se identifica a íntima relação entre política econômica e política social.

A inserção dos autores foi provisória e não houve a intenção de realizar classificações, mas permitir um melhor ordenamento para a compreensão do tema. Reconhece-se que um autor, em determinado momento de suas reflexões acadêmicas, pode indicar algumas características que, em outro, não permanecem. Reitera-se que existe uma convivência das múltiplas representações que se apresentam historicamente sem que haja uma real ruptura entre a que se apresentou hegemônica e outra, que não. Estas representações fundamentam a constituição de diferentes tipos de políticas, como apresentado, de medidas (indicadores) da pobreza e de modelos de Estado de Proteção Social.

1.1 Representações Ontológicas: a essência da pobreza

O que é ser pobre? Para a questão que se apresenta, é possível identificar três respostas, presentes na literatura sobre o tema, manifestas por meios e linguagens diferentes: **“o pobre é uma pessoa”, “uma vítima do sistema”** ou **“um agente”**.

1.1.1 Representação ontológica: “o pobre como pessoa”

A primeira resposta, que considera que o pobre é uma pessoa, expressa a linguagem da emoção e do reconhecimento de uma mesma humanidade. A linguagem da interpretação ética dos excluídos diante da sociedade satisfeita está presente na obra de Adela Cortina (1996) e na linguagem do privilégio epistemológico dos pobres, segundo Pedro Coduras (1995). Para uns, a linguagem do cristianismo e da igualdade de todos os filhos de

Deus; para outros, a auto-ética laica de um pensador como Edgar Morin (1995), com sua fé no amor, na compaixão, na fraternidade para com os pobres. Pobres ou pessoas? Simplesmente pessoas, esta seria a referência para as relações.

É possível considerar que foi durante a Idade Média², período em que a pobreza e a caridade são marcadas pelo valor positivo que o cristianismo deu à renúncia dos bens do mundo, que a concepção de pobreza esteve assentada na compreensão do cristianismo. A pobreza, isto é, a renúncia aos bens desse mundo, é o cumprimento da humildade da qual Cristo deu o exemplo supremo. Considerando que “*Pauperitas et humilitas*” são inseparáveis um do outro, apenas a pobreza aceita e escolhida é verdadeiramente digna de admiração. É sobre os fundamentos do cristianismo “ama o teu próximo como a ti mesmo” que se identifica a existência de uma pessoa que antecede a sua condição social e econômica.

A distinção entre os bons e os maus pobres é apontada por Geremek (1987) quando realça a evolução, a partir do século XII, da doutrina teológica, que distingue duas categorias de pobreza: “**os pobres com Pedro**” e os “**pobres com Lázaro**”. A primeira categoria designa aqueles que renunciaram voluntariamente à riqueza para servir a Cristo, os apóstolos. A categoria dos “pobres com Lázaro” abrange a população que sofre de penúria. Os pobres que se enquadram nessa categoria não são considerados como sujeitos ativos, mas unicamente como assistidos pela Igreja, e os fiéis deveriam aceitar esta carga. Dentre esses assistidos, distinguiam-se os mendigos “honestos”, que não tinham condições de trabalhar, e os mendigos “desonestos” que, apesar de válidos e capazes de trabalhar, preferiam a ociosidade.

Na Idade Média, o reconhecimento do valor da pobreza sofria ambigüidades. Por um lado, conforme Geremek (1987), o que se exaltava era o valor espiritual da pobreza enquanto miséria física, com seus efeitos degradantes perfeitamente visíveis por todos os que a observavam. Sob o ponto de vista doutrinário e da conscientização social, essa era considerada uma situação que ofendia a dignidade humana, inclusive precipitando os pobres nos limbos do vício. Por outro lado, a pobreza como figura santificada assentava-se na confiança e na crença, sendo possível revoltar-se ou não contra essa situação. A prática da pobreza, para o cristão, seria um meio de purificar os inevitáveis pecados decorrentes da existência mundana. A palavra fundamental estaria nas Escrituras, segundo a qual a prática da caridade absolveria um grande número de pecados.

² A Idade Média, na cronologia européia, inicia-se com a queda do Império Romano do Ocidente, em 476 d.c. É marcada pela ruralização e descentralização do poder, que permite o desenvolvimento do feudalismo. O retalhamento do território em feudos estende-se por todo o continente europeu, acompanhando a expansão dos reinos bárbaros. A consolidação do poder da Igreja Católica é a característica fundamental desse período.

O amor desinteressado ao próximo e a prática da caridade para os cristãos – centro da vida e da fé cristã - devem demonstrar uma atitude de misericórdia, expressão, por parte dos cristãos, do “amor gratuito de Deus pelo homem”, mas cabe ressaltar que o verdadeiro amor não se reduz a *caritas* compreendida como sendo o amor de Deus pelo homem e do homem pelo seu próximo. Segundo Geremek (1987), na Idade Média, já havia uma tensão entre a concepção de caridade puramente gratuita e desinteressada e a concepção que distinguia os pobres “merecedores”, dignos de serem auxiliados, dos outros que não o eram. No vocabulário contemporâneo, o termo caridade foi sendo abolido devido à ausência de sua autenticidade, ou seja, por não expressar o amor desinteressado ao próximo.

Foi ainda neste período que, segundo Oliveira (1996), a Igreja seguiu administrando as obras de caridade. Começaram a surgir instituições especializadas, como hospitais, leprosários, orfanatos e escolas, e, nos séculos XIII e XIV, congregações religiosas especialmente dedicadas à assistência social, através de auxílios materiais, visitas domiciliares e assistência hospitalar. A autora destaca que, neste período, o Estado não se preocupava com os pobres, pois a Igreja cuidava deles. Limitava-se aquele à defesa do território e à manutenção da ordem interna, auxiliando, por vezes, pecuniariamente as obras de caridade.

Na sociedade medieval, os pobres tinham um lugar necessário, dentro de uma espécie de contrato de assistência recíproca entre o mendigo e seu benfeitor. A história da pobreza aponta a lenta e inexorável não-socialização dos pobres (como será visto no decorrer deste Capítulo) que, ao final do século XX, passam, segundo Castel (1991), também à condição de desfiliaados³.

A partir do século XII⁴, em razão da imensa mutação cultural, notadamente com a Reforma que condena a pobreza, passa a haver o desenvolvimento da doutrina do trabalho como valor supremo do ser humano, ao mesmo tempo em que se instituem programas de

³ A questão da pobreza tem estado presente na sociedade desde os seus primórdios. No entanto, ela se apresenta como uma questão social a partir do sec. XIX. Baracho (2001, p. 1) considera que a concepção negativa e o menosprezo que a sociedade tem pelos pobres é uma característica recente. Esta análise será recuperada, ainda neste capítulo, visando identificar em que medida esta concepção negativa pode estar presente nos contornos das Políticas Sociais de Combate à Pobreza implementadas nas duas últimas décadas no Brasil e no México. Baracho (2001) baseando-se em B. Geremek (1987), afirma que a atitude negativa com relação à pobreza constitui uma ruptura com toda a concepção pré-industrial da pobreza, particularmente, na Idade Média. A tradição cristã e todas as grandes religiões fizeram da pobreza um estatuto de santificação, enquanto a riqueza não era um valor nos mais antigos modelos sócio-culturais.

⁴ Compreende o período histórico que, na Europa, estende-se da queda do Império Romano do Oriente para os turcos, em 1453, até a Revolução Francesa, em 1789. Constitui o período de transição do feudalismo para o capitalismo. Tem como principais marcos a formação dos Estados nacionais modernos, o renascimento cultural, a expansão marítima, a descoberta de novos territórios, as reformas e contra-reformas cristãs, o colonialismo, o surgimento das monarquias absolutistas, o iluminismo e a independência dos Estados Unidos.

assistência coletiva, desenvolvidos a partir do século XIX, no quadro da doutrina liberal da beneficência.

A pauperização da Idade Média, muitas vezes, é apresentada de maneira exagerada. Estudiosos⁵ desse período ressaltam que, até o século XII, a verdadeira pauperização das famílias camponesas era um fenômeno excepcional, pois, desde que as mesmas pudessem permanecer em suas terras, sua situação econômica não seria pontualmente agravada. Apenas quando a estrutura agrária da sociedade foi ameaçada pelo aparecimento do capitalismo comercial, como na Inglaterra, a massa dos camponeses foi lançada à pobreza, na cidade. Assim, já na Idade Média a verdadeira miséria era um fenômeno essencialmente urbano. A pauperização das massas, com o desenvolvimento do capitalismo do século XVIII, constituiu um dos maiores fenômenos das sociedades modernas, como demonstra Polanyi (1983), em seu livro *A grande transformação*.

No Brasil, com a publicação do livro *Promoção Humana – Princípios e práticas numa perspectiva cristã*, Frances O’Gorman et al. (1982)⁶ apresenta os modelos históricos da Igreja, os valores religiosos que inspiraram os quatro modos de promoção humana: assistência, ensino, participação e transformação, indicando que estes modos refletem tendências no relacionamento cultural da Igreja Católica que podem ser divididas em três fases: **a igreja da cristandade colonial, a igreja da neocristandade e a igreja popular.**

A breve recuperação histórica que será apresentada foi realizada por se entender que o “neoconservadorismo progressista”, presente na Igreja, também influenciou a implementação das políticas de combate à pobreza nas últimas duas décadas no Brasil e no México. Cabe esclarecer que:

Esta corrente [o neoconservadorismo progressista] busca reconstruir a cristandade com um novo espírito, com novos temas e valores progressistas [...], não questionando a estrutura específica da cristandade, mas apenas dando-lhe um novo conteúdo e uma nova função social, para renovar assim a vida eclesial institucional [...] Integra em suas estruturas sociais, ideológicas e teológicas todos os temas, conteúdos e valores da igreja popular (por

⁵ Livros como os de BOUDON, R. **Effets pervers et ordre social**. Paris: PUF, 1977; ROSANVALLON, P. **Le libéralisme économique**. Paris: Le Seuil, Points Politique, 1989; POLANYI, K. **La grand transformation**. Paris: Gallimard, 1983; TERESTCHENKO, Michel. **La pauvreté, et la lutte contre l’exclusion sociale, en Philosophie Politique**. Paris: Individu et société, Hachette, 1994, p. 123 e seguintes têm tratado sobre os diversos aspectos dessa temática.

⁶ Para aprofundamento sobre os modelos históricos da Igreja e os valores que inspiraram os quatro modos de promoção humana: assistência, ensino, participação e transformação sugere-se a leitura do livro: O’GORMAN, Francês. **Promoção Humana: princípios e práticas numa perspectiva cristã**. São Paulo: Paulinas/Rio de Janeiro: Fase-Nuclar, 1982.

exemplo: análise da realidade sócio-política, libertação, justiça, solidariedade), mas mantém como inquestionável a legitimação do poder político e social dominante para assegurar a presença e influência da Igreja no conjunto da sociedade (RICHARD, 1981, p. 81).

Ainda, segundo O’Gorman (1982), a partir de 1492, com o descobrimento da América, foi desencadeado o processo de conquista e colonização, forjando a **crístandade colonial**. Nessa fase, a função da Igreja era conservar o depósito da fé e administrar os sacramentos. O ministério era autoritário, legalístico e devocional. A Igreja mantinha aliança com a aristocracia colonial, encarnando os valores da classe senhorial, assumindo a orientação patriarcal, latifundiária e escravocrata. Nesse conservadorismo clássico, a Igreja aceitava incondicionalmente como legítimo o poder vigente, ou seja, toda a autoridade estabelecida.

O’Gorman (1982, p. 182-183) relata que se recomendava “aproveitar para sofrer agora, para ganhar o céu”. Os negros africanos e os indígenas eram os necessitados: a ajuda prestada a eles era o batismo para remir os castigos da escravidão. A autora considera que permanecem vestígios dessa religião-desterro no conservadorismo, que assume explicitamente a ideologia ou a doutrina política sobre a qual se apóia o Poder vigente.

A partir do século XIX, é possível identificar o período denominado **Neocrístandade**. Neste, a Igreja firmou-se como prepotente poder espiritual, construindo uma instituição hierárquica e clerical sobre valores sociais da burguesia e idealizando uma sociedade perfeita em harmonia com o poder estatal. A Igreja adaptava-se ao liberalismo econômico, político e cultural sem se “contaminar”, fazendo sua aliança com a classe média. Dessa forma, desencadeava uma ofensiva missionária para converter o liberalismo para a Igreja. A atuação sócio-religiosa limitava-se a fazer práticas religiosas e caritativas para armazenar virtudes e “ganhar o céu”. Os necessitados eram os pobres e a ajuda consistia em dar esmolas, distribuir alimentos, sustentar orfanatos, ensinar catecismo. Os necessitados serviam de instrumento para a burguesia conquistar seus méritos eternos. Nessa religião-mérito, fundavam-se versões católicas de instituições sociais modernas: escolas, hospitais, asilos, organizações de ação social. Hoje, no cristianismo social, a Igreja ainda se apóia no poder social e político dominante, mas a legitimação desse poder é condicionada ou relativa. Por exemplo: a legitimidade de um sistema é condicionada ao respeito pelos direitos humanos.

A partir de 1950, a Igreja começa a se desvincular do poder das classes dominadoras, despertando, segundo O’Gorman (1982, p. 184, grifo do autor), a consciência de ser povo:

Esta Igreja, agora denominada **Igreja Popular**, procuraria oferecer recursos espirituais e instrumentos sociais pra a transformação da sociedade para o respeito pelos valores humanos e para a justiça que leva a estratégias radicais. Percebem-se mudanças fundamentais de atitudes: superação da apatia política; respeito pelo mundo, porque Deus o criou e andou nele; compreensão de que o trabalho humano tem valor, porque é extensão do trabalho do Criador; fazer justiça é uma dimensão da pregação do evangelho; opção preferencial pelos pobres etc.

A mesma autora considera que a atuação mais comum e de mais longa história na promoção humana de inspiração cristã é a promoção do necessitado pela assistência, sendo que, quem presta ajuda ao necessitado geralmente o faz porque sente compaixão ante o sofrimento e a privação do próximo. Os agentes de promoção humana, que respondem a necessidades com obras de assistência, são os compadecidos. Para o compadecido, promover quer dizer providenciar recursos financeiros, materiais, sociais e culturais para suprir as carências dos pobres. *Quem são os necessitados?* São mendigos, doentes, famintos, abandonados, desempregados, vítimas de catástrofes, pessoas desprovidas das mais elementares condições de vida.

O emblema desta postura foi Madre Teresa de Calcutá, fundadora da Ordem das Missionárias da Caridade e Prêmio Nobel da Paz, em 1979. Em uma entrevista à Revista Veja, durante sua visita a Salvador, em 25 de setembro de 1979, Madre Teresa apresentou a sua concepção:

[...] o mais pobre dos pobres é uma pessoa bonita, que não conhece o sentimento negativo de rejeição. Enquanto os mais pobres dos pobres são livres, nós estamos excessivamente preocupados com o pão, com a casa, com o dinheiro, com as coisas materiais. O mais pobre dos pobres é uma pessoa já liberta, feliz, sem aquela agressividade dos que aspiram ou podem aspirar muitas coisa. Ele é puro, íntegro. Não admiro a fome, nem o relento, nem o frio, mas a disposição de enfrentá-los, a coragem de sorrir e de viver mesmo assim. O amor pela vida, a capacidade de descobrir riquezas nas menores coisas – como num pedaço de pão que dei, certa vez, a um menino na Índia, e que ele comeu migalha por migalha, achando que assim seria melhor, mais gratificante (VEJA, 1979 apud MARTINELLI, 1998, p. 11).

Durante a entrevista, ainda lhe perguntaram como ela via o assistencialismo a que ela respondeu: “Muitas vezes já me disseram que eu não deveria oferecer peixes aos homens, mas, sim, varas para que eles pesquem. Ah, meu Deus! Muitas vezes eles nem têm forças para segurar as varas [...] Ao dar-lhes peixes, ajudo-os a recuperar forças para a pesca de amanhã” (VEJA, 1979 apud MARTINELLI, 1998, p. 11).

A resposta de Madre Teresa expressa a concepção de que ser pobre é ser pessoa e simultaneamente desconsidera uma preocupação com as causas da pobreza e o alcance que as ações assistenciais sobre sua coordenação poderiam ter.

Franco (2001), em sua análise sobre a pobreza no México, afirma que houve uma mudança significativa na forma de se conceber a pobreza nesse país:

[...] nos anos quarenta era possível que os atores populares mexicanos consideravam que eram pobres ‘porém honrados’; eram pobres trabalhadores, auto-suficientes, dignos. Podia-se dizer que o dinheiro não trazia a felicidade e que se podia ser feliz e pobre ao mesmo tempo (FRANCO, 2001, p. 2).

Era evidente a presença de uma certa orientação ideológica direcionada à população. Amplos grupos da população desfrutavam de um pedaço de terra e dos avanços da organização sindical e institucional dos anos trinta. Com emprego, salário modesto, água encanada e eletricidade, saúde e acesso dos filhos ao sistema escolar, segundo o autor, parecia que se havia conseguido tudo.

Ainda conforme Franco (2001), esforçar-se para obter mais implicaria na moral popular, em perder valores, como por exemplo, a honestidade, para a obtenção do supérfluo, o que não garantiria a felicidade, uma vez que estava vinculada à solidez da família e da comunidade, assentada no povo rural, no bairro urbano ou na vizinhança.

Talvez a imagem fosse idílica. O importante, no entanto, é que era aceita pela maioria da população. Tratava-se de um valor que não estava em divergência com o desejo popular. Os que possuíam esta visão não se rebelavam diante dos que possuíam capital e/ou maiores recursos financeiros. Parecia aceitável ser pobre, honrado, trabalhador, viver modestamente e ser feliz. Era aceitável, sobretudo, porque era a situação de quase todos.

Segundo Franco (2001, p. 4), a realidade encarregava-se de explicar as exceções. Os ricos eram “os pontos negros do arroz”, pois sua riqueza era de origem duvidosa, movida por relacionamentos hipócritas e interessados. O comportamento da pessoa rica era motivo de críticas por ser orientado pelas aparências, sua vida familiar era considerada sem valores e seus esforços para conseguir o supérfluo e viver de aparências desembocavam na infelicidade.

Porém, diferentemente do rico, o pobre continuava a ser pobre apesar dos contratempos e vicissitudes e “podia sentir-se satisfeito de si mesmo” (FRANCO, 2001, p. 4).

De acordo com Franco (2001, p. 2), essa proposta não era absurda nem inovadora, apenas apresentava uma herança de séculos durante os quais o cristianismo havia pregado a pobreza como ideal ou como está na Bíblia: “é mais fácil um camelo passar por um buraco da

agulha do que um rico entrar no reino dos céus”. O Reino de Deus era somente para os pobres.

Algumas ordens religiosas, as menores, reconheciam essa tradição e seus integrantes aceitavam, inclusive, viver voluntariamente na pobreza. *Porém, de qual pobreza falam?* De uma pobreza que não é miséria nem fome, senão simplesmente ter uma alta satisfação pessoal com um nível de vida modesto, ajustado ao necessário e com aspirações e objetivos definidos por valores não-econômicos.

Após esta breve recuperação sobre a influência da Igreja Católica, é importante destacar que, na América Latina, nos anos 50 e 60, o tema da pobreza ressurgiu sob o rótulo de estudos sobre “marginalidade”, principalmente em organizações acadêmicas ou voltadas para a mobilização popular. Uma das vertentes do estudo era católica e se confundia, em parte, com a marxista, mas, para Schwartzman (1997), tinha um sentido muito mais claramente ético e moral. A pobreza, esclarece o autor, era vista como produto da exploração, não de um sistema econômico impessoal, mas de classes dominantes, gananciosas e desprovidas dos dons da caridade e da solidariedade. A mensuração da pobreza equivaleria à mensuração dos níveis de iniquidade e injustiça existentes em uma sociedade, a serem reduzidos pelo arrependimento dos ricos e pela mobilização dos pobres.

Dentro de sua indefinição, a pobreza varia em conotações e seus significados implícitos e emocionais são também variados e de extrema importância.

1.1.2 Representação ontológica: “o pobre como vítima do sistema”

Esta representação minimiza, ignora ou nega tanto as potencialidades (talvez porque seja possível pensar que pobre rima com impotência) como os capitais (porque se pensa que não tenham mais valor, senão algum valor econômico) ou as possibilidades, talvez porque, em última instância, embora sem este objetivo, localize as causas da pobreza na necessidade de se perseguir uma transformação que não tem se demonstrado alcançável. Ou melhor, um “pessimismo congênito” poderia ser uma explicação para a existência e/ou manutenção de uma situação de pobreza ou a construção de uma sociedade com um outro sistema econômico que não o capitalismo.

Na realidade, esta representação apresenta o pobre como passivo, inversamente à representação do pobre como agente (e, portanto, ativo). Logo, há uma polarização e, como bem analisa Seabrook (1987, p. 222), quando se descreve a vida daqueles que dependem do Estado para sua sobrevivência, é importante não reduzir a soma dos “capitais” que possuem.

Existe um conjunto variado de recursos e de criatividade presente entre os pobres que se encontram em um elevado grau de privação. O autor, a partir desta afirmação, não quer postular as virtudes da pobreza, mas apenas ressaltar que, por exemplo, o trabalho das mulheres tem um efeito importante no enfrentamento de diversas questões e, sem este, a experiência de viver uma vida em situação de pobreza seria insuportável. A representação dos pobres como vítimas pode ocultar sua resistência, elemento que tem sido imprescindível para a sua sobrevivência.

Seabrook (2003) considera que todas as ações voltadas à pobreza têm um coisa em comum: uma obsessão com o bem-estar, mas que o problema real não são os pobres, e sim os ricos: “Lo opuesto a pobreza no es bienestar, sino suficiencia. La gente pobre qui par su subsistencia. Quieren ser aliviados de la inseguridad, que los amenaza con desahucios constantes” (SEABROOK, 2003, p. 1). O autor critica o fato de a pobreza não ser definida pelos pobres, mas sim pelos mais poderosos atores das instituições econômicas financeiras, o mundo corporativo – que expressa os valores do mercado global.

Outros autores que contribuem para a melhor compreensão desta representação são Jordan et al. (1992), que afirmam que, ao se retratar as pessoas em situação de pobreza como passivas e penalizadas, sistematicamente prejudicadas pelas políticas públicas, apesar de seus melhores esforços para contribuir para com a sociedade, desconsidera-se que muitos relatos das pessoas em situação de pobreza contêm sofrimento e privação e uma grande quantidade de conflito com seus empregadores e/ou funcionários, porém transmitem “muita energia e entusiasmo, em contraste com o quadro triste habitual presente na literatura sobre a pobreza” (JORDAN et al., 1992, p. 38) .

Fernández (2000), analisando as sociedades modernas, sugere que a inclusão na categoria de pobres ocorre quando os que estão em situação de privação são considerados aptos a receberem a assistência. Uma vez que os indivíduos são reconhecidos publicamente como necessitados de assistência e a aceitam, o *status* de pobre passa para o primeiro plano e, desta forma, passam a ser incluídos na categoria de pobres e a ser vistos e classificados em virtude do que possuem ou não. O *status* especial que têm os pobres nas sociedades modernas está marcado pelos atributos negativos, decorrentes do que não possuem e das conseqüências de tal situação. Diferentemente de qualquer outro status, o de pobre não implica em qualquer expectativa de contribuição social, o que, do ponto de vista de Fernández (2000, p.25), “simboliza a falta de visibilidade social do pobre”. Os pobres não padecem somente de segregação física, mas também de uma espécie de invisibilidade moral que existe normalmente nas sociedades opulentas, como denunciou Michael Harrington em *The Other*

América (1962). Este livro teve grande influência nos anos 60 por ter chamado a atenção do Presidente Kennedy e de profissionais e acadêmicos para a contradição existente nos Estados Unidos, onde as pesquisas apontavam que um maior número de americanos estavam em melhor situação do que antes, enquanto o autor constatou que existia “uma outra América”, formada por milhões de pobres que pareciam invisíveis, pois não eram vistos pelos intelectuais, embora totalizassem, à época, 50 milhões.

Para este ocultamento da pobreza, contribui, atualmente, a força e a forma com que os meios de comunicação transmitem as imagens de êxito, ou seja, com enorme conteúdo simbólico. No Brasil, por exemplo, a utilização do Índice de Desenvolvimento Humano tende a apontar para um momento em que os municípios apresentam qualidade de vida, refletindo otimismo de quem governa ou de quem se beneficia desta idéia.

O fato de prestar assistência às pessoas que se encontram em situação de pobreza demonstra que existe uma certa vontade por parte do Estado e da sociedade em assumir a responsabilidade para com eles e o reconhecimento de que compõem a sociedade. *Porém, quais são os termos em que se garante a assistência e quais são as conseqüências para os que a recebem?* Estas indagações são importantes, pois os dois Programas analisados, Programa Nacional de Solidariedade e Programa Comunidade Solidária, elegeram os mais pobres como sendo os seus participantes. Neste sentido, receber assistência significa ser estigmatizado e ser considerado como membro de um grupo diferente de pessoas implica uma “degradação de *status*” no sentido que Harold Garfinkel (1956) deu a esta expressão. Ou seja, a identidade pública de quem recebe assistência experimenta uma transformação, pois o ato de ser assistido assinala um *status* inferior, um novo rol de papéis, o de pobre e, a partir desse momento, qualquer ato desta pessoa será interpretado através deste rol de papéis. Goffman (1973) já apontava que acontecia o mesmo com a pessoa portadora de uma doença mental ou com aquele que cometia um delito, que era considerado um delinqüente (BECKER, 1971).

Uma das manifestações desta degradação de *status*, segundo Coser (1965), está na violação do direito à privacidade de quem é assistido socialmente. Para que uma pessoa em situação de pobreza tenha reconhecido seu direito à assistência, ela é obrigada a abrir sua vida ao escrutínio público, tendo sua casa e seus atos investigados. Com estes procedimentos, considerados humilhantes e degradantes, as pessoas em situação de pobreza são infantilizadas.

1.1.3 Representação ontológica: “o pobre como agente”

As representações “o pobre como vítima do sistema” e “o pobre como agente” estão alicerçadas em modelos distintos de análise da sociologia e da filosofia e se inserem no debate sobre: *É o ser humano agente de sua própria história? Ele pode influir sobre os processos sociais e históricos que o afetam? Tem ou não poder para fazê-lo? Em última instância, é uma vítima ou um agente? Um escravo ou um ator? Um vendedor de sua força de trabalho ou um sujeito?*

A resposta afirmativa de que o pobre é um agente exige que se pense em potencialidades, aspirações, habilidades, talentos e competência, nos âmbitos: relacional, familiar, cultural, econômico e nas possibilidades de mudança que estes oferecem à realidade.

Existem vantagens em se abordar o pobre como ator, como agente? Pode-se dizer que sim, pois passa a existir um enriquecimento analítico no momento em que também as estratégias e as respostas ante a pobreza, bem como os mecanismos psicológicos através dos quais as pessoas em situação de pobreza operam e tomam decisões tornam-se elementos importantes para a melhor compreensão da situação. Considera-se ser importante substituir a concepção da pobreza, presente na literatura, como um quadro triste pela compreensão de que ela é o resultado de um processo de injustiça social marcado por uma desigual distribuição da riqueza ao longo da história, que impede um número cada vez maior de pessoas participarem ativamente e efetivamente de um projeto de desenvolvimento nacional e acesso a uma cidadania planetária. As causas e manifestações da situação de pobreza vão além dos indicadores econômicos, sendo expressão de uma história acumulada da deterioração e da exploração das relações humanas, nacionais, internacionais; entre capital e trabalho; da relação de dominação dos homens sobre a natureza que vai além dos indicadores econômicos que a apresenta. Contudo, vem se configurando como uma situação que embora indesejável para muitos está cada vez mais difícil erradicá-la.

Para melhor entender a concepção do pobre como um agente, faz-se necessário recuperar as contribuições da chamada Escola da Cultura da Pobreza.⁷ Segundo Schwartzman (1997, p. 2):

[...] esta abordagem [Escola da Cultura da Pobreza] vem do norte, sobretudo dos Estados Unidos, e interpretava o que ocorria em termos culturais. A

⁷ Schwartzman (1997) considera que este seria a terceira vertente que, nos anos 50 e 60, abordaria o tema da pobreza sobre o rótulo de estudos referente à “marginalidade”, sobretudo em organizações acadêmicas ou voltadas para a mobilização popular.

pobreza era, nesta perspectiva, uma questão de atraso cultural ou psicológico, que fazia com que as pessoas não tivessem iniciativa, não fizessem uso de seus recursos e não buscassem melhorar a vida.

Esta abordagem aponta a emergência de certos traços de personalidade como reação a um estado de privação, traços esses que se perpetuam mediante o processo de socialização às gerações subseqüentes, persistindo mesmo depois de alterações objetivas nas circunstâncias econômicas e sociais. Considera-se que esse fato cria um círculo “vicioso” da pobreza, supostamente mais difícil de vencer do que a própria penúria econômica. O principal teórico da cultura da pobreza é Oscar Lewis e Sánchez.

Para Lewis (1965), a cultura da pobreza representa, nas palavras de Kowarick (1985), uma situação de vida caracterizada pela precariedade sócio-cultural de certos segmentos da população de baixa renda. Extremo grau de passividade e formas incipientes de organização social, cuja tônica é um circuito de interações pouco numerosas e diferenciadas, marcariam os indivíduos e os grupos inseridos nesta situação. Lewis (1965) assevera que a cultura da pobreza seria marcada por quatro características que merecem destaque: a) “uma falta de participação e integração efetiva dos pobres nas instituições sociais mais abrangentes da sociedade inclusiva”; b) “um mínimo de organizações que transcende o nível da família nuclear ou extensa”; c) “no plano das relações familiares, os principais traços seriam a ausência da infância enquanto um estágio prolongado e protegido do ciclo de vida, iniciação sexual precoce, uniões livres ou casamentos consensuais, uma incidência relativamente alta de abandono das esposas e filhos”; e d) “no âmbito do indivíduo, os principais traços são um forte sentimento de marginalidade, de desamparo, de dependência e inferioridade”.

Além de não relacionar a pobreza às suas causas, o autor confere a seus pobres certas características que os diferenciam dos demais segmentos da sociedade. Em outros termos, a cultura da pobreza teria um conteúdo próprio, diverso da cultura global. No entanto, como demonstrou muito bem Perlman (1977), tal fato seria possível num grau de isolamento extremo, mas as evidências empíricas demonstram que este não é o caso.

Kowarick (1985, p. 38) considera que a deficiência primordial do modelo de Lewis (1965) está no fato de que “não só a cultura da pobreza não é relacionada às suas causas, como também os pobres são caracterizados como portadores de uma cultura ao mesmo tempo específica e diversa do cenário que constitui o seu contorno”.

Schwartzman (1997) julga que os estudos antropológicos sobre a pobreza trouxeram importantes contribuições. Em primeiro lugar, porque eles permitiram entender as estratégias de sobrevivência das populações pobres; em segundo, porque contribuíram para o

entendimento sobre como os recursos públicos e privados orientados para a solução dos problemas de pobreza chegam efetivamente aos setores interessados; e, em terceiro, porque permitiram compreender as eventuais dificuldades de adoção de políticas que poderiam mudar as condições de vida destas populações – pela educação, por exemplo – e que muitas vezes não conseguem obter os resultados esperados ou têm resultados negativos, mesmo quando existem recursos disponíveis.

No entanto, um problema comum que o autor levanta é que estes estudos antropológicos mais qualitativos apresentam o risco de que os problemas da pobreza terminem sendo vistos como insolúveis ou até mesmo como preferências “culturais” de determinados grupos, que deveriam ser deixados à sua própria sorte.

Miralles (1996) acredita que o pobre não é um superagente nem um marionete movido pela má sorte ou manipulado pelo sistema. O autor inclina-se a considerá-lo um agente, ainda que sem ingenuidade, porque considera importante lembrar que a pobreza tem um sujeito com recursos próprios, porém limitados e, ademais, afetados pela própria pobreza, que pode matar a vontade, provocar depressões ou romper vínculos afetivos. Um sujeito que responde criativamente às circunstâncias opressivas, que busca adaptar-se, que resiste, que tem seu próprio legado de energia e luta, muitas vezes fracassa, porque a realidade tem suas resistências. Interpretação semelhante já foi realizada por Perlman (1977) em seu livro *O Mito da Marginalidade*.

A produção dessa autora insere-se no conjunto das publicações que tiveram origem nos anos 50 e 60, na América Latina, e que abordavam o tema da pobreza sob o rótulo de estudos sobre “marginalidade”. Entretanto, a recuperação que Perlman (1977) realiza localiza-se entre aquelas de inspiração marxista que tratam de interpretar os fenômenos da pobreza em termos do conceito de “exército industrial de reserva”. Os pobres da América Latina que se deslocavam em grande número dos campos para as cidades, repetindo de alguma forma, séculos depois, a transição demográfica da revolução industrial europeia, seriam uma criação do próprio capitalismo, que dependeria de sua existência para manter seus altos níveis de lucro e exploração.

Perlman (1977) retoma as diversas escolas de pensamento que levam ao constructo da marginalidade, apontando que elas convergem devido ao fato de que, no nível sócio-cultural, todas lidam com o pobre urbano e que, comumente, elas se confundem ou se baseiam umas nas outras e não são discretas, tanto no que diz respeito à seqüência cronológica quanto ao conteúdo. Essas escolas têm ascendentes teóricos diversos e utilizam metodologias e técnicas analíticas muito diferentes. Perlman (1977) destaca a impossibilidade

de qualquer classificação ou taxonomia segura das escolas de pensamento que estudaram a marginalidade e, para efeito de sua pesquisa, agrupou sete tipos de abordagem: 1) a psicossociológica; 2) a arquitetônico-ecológica; 3) a etnográfica; 4) a tradicional-modernizante; 5) a da cultura da pobreza; 6) a da ideologia da participação, elaborada pelo Centro para Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL) no Chile; e 7) a teoria do radicalismo⁸.

A autora conclui que a teoria da marginalidade pode ser criticada não apenas por constituir uma afirmação falsa sobre a natureza de um grupo social, mas também por constituir um mito, no pleno sentido da palavra – uma maneira de contar a história da humanidade segundo os interesses de uma classe em particular. E ainda esclarece que o paradigma da marginalidade baseia-se num modelo equilibrado ou integrado da sociedade. Dessa forma, os mitos são falsos e o modelo também não é válido.

A teoria da marginalidade supõe que, num sistema em funcionamento, as interconexões entre os segmentos tendem a ser mutuamente satisfatórias e benéficas para o funcionamento dessa sociedade. É possível haver um sistema estável cujo equilíbrio beneficie alguns precisamente graças à exploração explícita ou implícita de outros (PERLMAN, 1977). Os grupos assim explorados não são marginais, mas integrados em larga medida ao sistema, funcionando como uma parte vital do mesmo. Em resumo, integração nem sempre implica em reciprocidade.

Perlman (1977), no entanto, alerta que o conceito de marginalidade não existe sem uma noção básica de igualdade e, nesse sentido, nos sistemas tribais e feudais ele não se apresentava, porque no sistema tribal não estava constituída fortemente a concepção de superioridade e no sistema feudal havia aceitação tácita de seus membros na sua posição e aceitação da natureza hierárquica da sociedade.

1.2 Representações Descritivas: os atributos da pobreza

Como caracterizar a pobreza? Quais são os seus atributos? Considera-se que é possível identificar três representações: a “pobreza como a ausência de renda”, a “pobreza como falta de recursos” e “a pobreza como falta de qualidade de vida”. As duas primeiras

⁸ Optou-se por não discorrer sobre outras abordagens existentes, inclusive esta apresentada por Perlman (1977), devido tal intento implicar numa ampla recuperação das mesmas, que são muitas, bem como o debate na qual se inserem.

representações são de natureza mais técnica e a terceira, mais filosófica, situa a pobreza no contexto aristotélico de reflexão sobre “a boa vida”.

A primeira representação referente às duas questões baseia-se no clássico debate entre os autores e as instituições que medem a pobreza pela renda (e abordam a pobreza no sentido *stricto*). A segunda representação utiliza os recursos (e fala da privação) para caracterizar a pobreza e seus atributos, tendo Townsend⁹ como um autor de referência, pois ele elaborou uma ampla lista dos recursos que não deveriam faltar a ninguém, em nenhum lugar. Em sua pesquisa, demonstrou que há pobres sem privação e pessoas com privação que não são pobres¹⁰. A terceira representação é definida por Hermstein e Murray (1994); Waltzer (1992); Lever (1997); Giddens (1996); Sen (2000); entre outros.

1.2.1 Representação descritiva: “a pobreza como ausência de renda”

Segundo LoVuolo et al. (1999, p. 57), em termos práticos, pode-se considerar que os diferentes valores de uso, cujas características intrínsecas permitem às pessoas satisfazerem determinadas necessidades básicas, têm se transformado em um valor homogêneo para se poder medir e comparar a pobreza. Neste sentido, conforme os autores, parece razoável que este valor homogêneo seja a capacidade de consumo, isto é, a forma combinada do auto-consumo mais a apropriação mediante sua capacidade de compra. Uma pessoa estaria em uma situação de pobreza se sua capacidade de consumo de certos bens não lhe permitisse ter acesso à satisfação de necessidades que são consideradas básicas.

As formas de acesso ao consumo variam de acordo com o tipo de sociedade. Nas sociedades capitalistas de mercado, é razoável assumir que o grau de consumo obtém-se por meio de trocas no mercado e que estas trocas se realizam mediante o uso do dinheiro. Mas, se para os grupos pobres da população a produção para o auto-consumo é importante, isto não se aplica da mesma maneira quando se trata da pobreza urbana. Portanto, o problema passa a ser o de verificar a disponibilidade de recursos monetários como indicadores brutos de disponibilidade de recursos econômicos para o consumo.

⁹ Para maior aprofundamento, sugere-se a leitura de três obras do autor TOWNSEND, P. **A sociological approach to the measurement of Poverty: A rejoinder to Professor Amartya Sen** Oxford. *Economia Paper*, 37, 1985, p. 659-668; TOWNSEND, P. **The international analysis of Poverty**. London: Haverster Wheatsheaf. 1993; e TOWNSEND, P. **Deprivation**. *Journal of Social Policy*, 16(2), 1987, p. 125-146.

¹⁰ O autor sueco Hallerod formulou uma lista menor que a de Townsend considerando como “pobres de verdade” aqueles que são pobres e estão privados. HALLEROD, Bjorn. **The truly poor: Direct and indirect consensual measurement of povert in Sweden**. *Journal of European Social Policy*. 5:2, 1995, p. 111-129.

A prática indica que, ao invés de agregar e comparar a quantidade de características de diversos bens e serviços que um lugar possui, com o método da Linha da Pobreza (LP), trabalha-se com o valor monetário. A Linha da Pobreza por renda apresenta-se como uma medida de disponibilidade do poder de demanda que possui um lugar (e supõe-se seus membros) para adquirir bens e serviços cujas características garantiriam a efetiva capacidade de acesso à satisfação das necessidades consideradas básicas. Não mede o efetivo consumo, mas o poder efetivo para eleger esse consumo.

Os problemas decorrentes da adoção dessa prática são conhecidos. A renda corrente pode subestimar ou sobreestimar a capacidade de consumo e também variar em função do local. Tal critério pode fazer com que uma pessoa apresente-se como precisando de ajuda porque suas necessidades extrapolam o padrão de consumo que foi considerado “normal”. Outro fator a ser destacado é que as condições para a satisfação das necessidades podem não estar disponíveis, mediante, por exemplo, a escassez de ofertas. O consumo também varia em decorrência da renda, segundo apontam as instituições, e, sobretudo, os recursos financeiros definem o acesso ao consumo de certos bens e serviços.

Um outro problema que pode ser mencionado é o fato de a renda ser muito variável. Esta dificuldade somente se suaviza quando se toma como referência a chamada “Renda Permanente” (*Permanent Income*), que seria aquela renda que um indivíduo espera obter através do trabalho e da posse de riquezas durante toda a sua vida (estritamente, refere-se à renda esperada, que manteria intacto seu atual nível de riqueza). Desta forma, a renda anual seria um indicador melhor do que a renda mensal, porque seu cálculo permite compensar as variações conjunturais.

No entanto, para os cálculos da pobreza, a noção de renda permanente não resolve os problemas próprios de variações de renda. *Por que?* Porque, como já se discutiu, o que se requer é que a pessoa satisfaça essas necessidades com regularidade. Portanto, no que diz respeito à renda como possibilidade de satisfação das necessidades básicas, a falta de consumo hoje não se resolve com consumo posterior, uma vez que os danos produzidos podem ser irreparáveis.

Apesar dessas dificuldades, Lo Vuolo et al. (1999) ponderam que o uso da renda como medida das possibilidades de acesso a satisfações básicas tem suas vantagens:

Em primeiro lugar, a renda pode ser um melhor indicador que o consumo no momento de ponderar o controle que as pessoas têm sobre os recursos [endowments] que as habilitam e legitimam para terem acesso a satisfações pertinentes.

Em segundo lugar, também a renda pode ser uma medida melhor que o consumo das oportunidades de vida que se abrem ao campo das decisões que as pessoas em uma economia de mercado e, como se discutiu, a liberdade de escolha é um aspecto importante na hora de compreender o bem-estar (e as privações) a partir da ótica proposta pela teoria das capacidades.

Terceiro, olhar a renda nos leva a observar suas fontes geradoras, e dali as causas pelas quais não se tem acesso a determinados consumos, em lugar de detectarmos apenas a ausência do consumo.

Por último, com seus inconvenientes, a noção de renda permanente ilumina o caminho para pensar estratégias efetivas que apontem para a resolução sobre o impacto da insuficiência de renda sobre a satisfação de necessidades básicas: não se trata de transferir recursos financeiros em um momento, senão de garantir de forma permanente um determinado nível de recursos financeiros (LO VUOLO et al., 1999, p. 59, tradução nossa).

Considerando que as moedas diferem segundo a sociedade, elas se diferenciam não somente pelo seu valor de troca, mas principalmente pela sua forma de representar o conjunto dos valores sociais e de definir a pertença dos indivíduos a uma determinada sociedade.

Dependendo do tipo de sociedade que se aborda, a quantidade de moeda que as pessoas controlam e a forma pela qual chegam a este controle definem em grande medida a forma como se inserem na sociedade. A moeda controlada pelas pessoas é, em si mesma, uma medida do modo e do grau de sua integração nas sociedades capitalistas de mercado.

Resumindo, de acordo Lo Vuolo et al. (1999), os recursos financeiros constituem-se em um elemento essencial que aparece como uma medida-chave dos recursos que uma pessoa controla e comanda, permitindo-lhe escolher sua forma de vida. Não se trata, então, em discutir o consumo efetivo das satisfações básicas, mas do caráter real e permanente do direito e da possibilidade de acesso a quem necessita.

O tema da pobreza, bem como a avaliação dos padrões de vida, relaciona-se com o grau de disponibilidade de direitos sobre recursos. A disponibilidade de renda, ao menos ao nível básico, constitui-se, assim, em um pré-requisito para a participação na sociedade, algo como uma garantia de “liberdade positiva”. Em suma, a discussão sobre a falta de direitos das pessoas para controlar fontes de renda que garantam sua capacidade de acessar recursos suficientes para prevenir e superar um estado de pobreza é um aspecto que precisa ser discutido (LO VUOLO et al., 1999).

O problema da pobreza remete inevitavelmente ao controle de um determinado nível de recursos financeiros e da distribuição das fontes destes recursos. Note-se que não se trata somente de distribuição de renda em termos de fluxos periódicos, senão da distribuição dos valores capazes de gerar renda. Assim, o caráter distributivo do problema volta a ficar

totalmente exposto. Estas questões não são consideradas habitualmente nas medidas da pobreza através da renda.

1.2.2 Representação descritiva: “a pobreza como falta de recursos”

No final do século XX, a pobreza assumiu novos sentidos em várias partes do mundo, fato que indicava que este tema estava sendo motivo de estudo por pesquisadores oriundos de diferentes sociedades. Contudo, as análises continuaram a manter um alto grau de subjetividade e serem influenciadas por valores e crenças presentes em cada sociedade, expressas, inclusive, na interpretação dos autores que se dedicavam à análise sobre a pobreza. A pobreza, enquanto expressão de falta de recursos, pode assumir uma dimensão relativa, e isto indica uma mudança conceitual importante.

Para Townsend (1970 apud ALLEM; THOMAS, 2000), qualquer conceituação rigorosa da determinação social das necessidades retira a idéia das necessidades absolutas e uma relatividade completa se aplica no tempo e no espaço. As necessidades da vida não são fixas. Continuamente, estão sendo adaptadas conforme ocorrem mudanças em uma sociedade e seus produtos.

Ainda segundo Townsend (apud ALLEM; THOMAS, 2000), a pobreza relativa está relacionada ao padrão de vida, às atividades e aos costumes observados em cada sociedade. Assim, as famílias ou os indivíduos excluídos são aqueles que vivem abaixo de um nível mínimo de participação ou de emprego desses bens, serviços ou costumes. A noção de pobreza relativa permite, por exemplo, incluir no rol de pobres as pessoas que, embora vivendo em países de alta renda (industrializados), não têm condições de possuir uma televisão ou um refrigerador. Esses bens podem ser fundamentais para determinados grupos sociais e menos importantes para outros.

A pobreza relativa está baseada na comparação entre pessoas pobres de uma sociedade e pessoas de outras sociedades. Segundo Townsend (1970 apud ALLEM e THOMAS, 2000), é preciso substituir o significado tradicional de pobreza como falta de dinheiro por um conceito mais abrangente, que envolva a privação de direitos, a exclusão e a falta de participação social.

1.2.3 Representação descritiva: “a pobreza como falta de qualidade de vida”

Na Antigüidade¹¹, as sociedades apresentavam uma organização social caracterizada pelo clã. A pobreza ou miséria social evidenciava-se em épocas de crise econômica gerada por invasões, guerras ou catástrofes naturais (HUBERMAN, 1984). Salvo nesses casos, a produção resultante da atividade agro-pastoril era distribuída igualmente entre todos, o que determinava que pobres fossem os velhos, os doentes, as viúvas e as crianças órfãs ou abandonadas. Segundo Oliveira (1996), era de responsabilidade da família, clã ou tribo assistir a essa categoria de necessitados.

A autora destaca:

[...] neste contexto, não se exaltava a caridade como virtude, nem se tinha consciência de seu papel nas relações sociais. Estas relações, com o início da exploração agropecuária – nova forma de atividade econômica -, sofreram uma ruptura com o modo de vida anterior, em função da estratificação social daí decorrente. Surgiu, então, a escravidão, a dominação de uns sobre os outros com fins econômicos, [...] fato que se estendeu até a civilização greco-romana, tomada por alguns autores como o marco da história de nossa civilização (OLIVEIRA, 1996, p. 86).

Somente a partir do cristianismo¹² é que a caridade revestiu-se de sentido e valor como forma de ajuda.

Aristóteles, pensador grego, afirmava a necessária e indissolúvel união entre espírito e matéria, alma e corpo do homem. Ele sugeria que as distribuições aos necessitados não resolveriam sua situação, pois os auxílios deveriam ter um caráter permanente e não eventual. Era preciso dar-lhes o material indispensável para que se tornassem artesãos. Ou seja, dar-lhes condições para que eles pudessem prover sua subsistência através do trabalho. Contudo, a autora relata que, em contraposição a essas idéias e ao contingente de pobres

¹¹ As primeiras civilizações surgem entre 4000 e 3000 a.c. Formam-se às margens dos grandes rios Nilo (Egito), Tigre e Eufrates (Mesopotâmia), Amarelo (China), Jordão (Palestina), Indo e Ganges (Índia e Paquistão), como resultado da revolução neolítica. Essas civilizações dominam algumas técnicas comuns, como domesticação dos animais, agricultura, metalurgia, escultura e escrita. As relações sociais comunitárias são substituídas pelo escravismo ou pela combinação deste com diferentes formas de servidão. Na Europa, esse período acaba com a queda do Império Romano do Ocidente, em 476. Nos outros continentes, várias civilizações preservam os traços da Antigüidade até o contato com os europeus, a partir do séc. XVI. Disponível em: <<http://www.bvbv.hpg.ig.com.br/acervo/hist/hist10.html>>. Acesso em: 07 fev. 2003.

¹² O cristianismo surgiu durante o século I, no governo de Augusto. Durante o governo de Nero, teve início a perseguição aos cristãos, provavelmente porque eles se recusavam a adorar os deuses romanos, não queriam prestar serviços no exército, negavam a divindade do imperador e pregavam a igualdade, que era uma concepção revolucionária na época. Constantino deu liberdade de culto aos cristãos, transformando a igreja cristã num dos sustentáculos do seu poder. O cristianismo foi transformado em religião oficial do Império Romano em 380 por outro imperador romano, Teodósio I. A igreja estrutura-se como poder temporal e Estado Pontifício, entre 440 e 752. Em 440, Leão I determina o primado da Igreja Romana sobre as demais. Disponível em: <<http://www.bvbv.hpg.ig.com.br/acervo/hist/hist10.html>>. Acesso em 07 jan 2003.

existentes, uma minoria aristocrática colocava-se em posição privilegiada pela valorização de suas qualidades, como beleza, força, harmonia, heroísmo e gênio. Para essa minoria, os pobres nada significavam.

Segundo Miralles (1996), o filósofo Michael Waltzer (1992) representa, na atualidade, este pensamento. Waltzer (1992, p. 35) considera:

Os indivíduos dominados e que experimentam privações podem estar desorganizados além de empobrecidos, no entanto pessoas pobres com sólidas famílias, religião, sindicatos, partidos políticos e vínculos étnicos não sofrem dominação ou experimentam privações por muito tempo.

Também, faz-se necessário recuperar a contribuição de Boltvitnik (1996) com relação a esta questão. Para ele, a pobreza é uma situação complexa que se expressa em um conjunto de carências capazes de ameaçar a dignidade de quem as padece. É uma situação identificável a partir do contraste existente entre uma série de normas socialmente estabelecidas, nem sempre explícitas, que definem as condições mínimas de uma vida digna, com as situações reais das pessoas. Conforme o autor, as necessidades básicas que devem ser satisfeitas para que uma pessoa não seja considerada pobre são:

- a) Alimentação que atenda às exigências nutricionais;
- b) Manutenção da saúde, o que supõe serviços de saúde, incluindo os bens necessários para a cura e a reabilitação e a satisfação das condições pessoal e de habitação;
- c) Habitação com espaços adequados ao tamanho da família;
- d) Educação básica;
- e) Acesso a bens e serviços básicos de informação, recreação e cultura;
- f) Vestuário e calçado;
- g) Transporte público ou privado;
- h) Acesso a comunicações básicas como correio e telefone; e
- i) Segurança de que poderá ter acesso às satisfações básicas durante toda a vida e em qualquer circunstância, ou seja, de que estará protegido por seguros contra os riscos da velhice, invalidez, incapacidade, orfandade, viuvez, desemprego, entre outros (BOLTVITNIK, 1996, p. 3, tradução nossa).

O autor acredita que superar a pobreza significa aumentar as titularidades ou recursos das pessoas para que superem os níveis de pobreza. Tais recursos podem dividir-se em renda (financeira ou em espécie), direito de acesso a serviços públicos gratuitos, patrimônio pessoal acumulado, habilidades e conhecimentos e, por último, tempo disponível, ou seja, tempo para o lazer.

Lever (1997), ao analisar a relação entre pobreza e qualidade de vida, recupera as contribuições de Lei e Anderson (1975), uma concepção inclusive mais ampla do que a de Boltvitnik (1996), pois esses autores afirmam que um nível alto de vida ou um aumento dos recursos econômicos podem ou não vir acompanhados de um alto nível de satisfação individual, bem-estar e qualidade de vida. Para eles, o maior determinante da qualidade de vida é a combinação entre as características situacionais (demandas e oportunidades) e as expectativas individuais, habilidades e necessidades percebidas pelos indivíduos. Para isto, os autores consideram importante dar a mesma ênfase aos critérios subjetivos de bem-estar físico, mental e social e que devem ser incluídos vários aspectos do meio ambiente, como a satisfação das necessidades e a congruência entre expectativas e percepção da realidade, sendo que algumas pesquisas procuram exatamente conhecer as diferenças entre os indivíduos e explicar porque algumas pessoas experimentam um sentimento de bem-estar enquanto outras não, ainda que possuindo as mesmas condições de vida.

Lever (1997) também cita os trabalhos realizados por Rotter, que procurou estudar a relação entre a qualidade de vida e algumas variáveis psicológicas como o estresse, o conflito social, a localização do controle da própria vida, o apoio social, a extroversão, a depressão, a ansiedade e a neurose. Seus estudos apontam que existe uma relação entre os fatores psicológicos e sociais e as percepções da qualidade de vida. Foi possível observar que o estresse, a depressão e a neurose relacionam-se fortemente e de maneira negativa com a percepção de bem-estar, vinculando-se de modo positivo com o controle interno, a extroversão e o apoio social. Segundo Lever (1997), esta constatação parece sugerir que, independentemente das condições materiais, algumas características pessoais e da vida social contribuem significativamente para explicar a qualidade de vida.

A autora ainda aponta a existência de tentativas de abordar o fenômeno qualidade de vida por meio da avaliação das diferentes áreas que compõem a vida do indivíduo. É necessário ressaltar que estas áreas são os indicadores presentes nas estatísticas mais significativas em termos globais e incluem aspectos relacionados à família, ao trabalho, à habitação e ao entorno.

O debate sobre esta questão tem implicado na investigação de algumas questões que parecem interessantes, quais sejam: 1) *Até que ponto os indicadores subjetivos do bem-estar são independentes dos indicadores objetivos? Ou melhor, existe um déficit de base no bem-estar das pessoas consideradas marginalizadas de tal maneira que, ainda que exista bem-estar em suas relações familiares, suas redes sociais, sua saúde, seu trabalho, a qualidade de sua vida possa não ser satisfatória?* 2) *Em que medida a condição tida como*

marginal e o bem-estar subjetivo do indivíduo podem ser compensados pela satisfação em outras áreas de sua vida?

Em seu trabalho, Lever (1997)¹³ propôs analisar a qualidade de vida de sujeitos de diferentes estratos sócio-econômicos, mediante a avaliação da satisfação em diferentes áreas de sua vida. A autora partiu da concepção de que “qualidade de vida é uma construção multidimensional subjetiva que se refere ao nível de satisfação de um indivíduo, segundo o grau de importância que o sujeito concede a cada uma das áreas que determinam sua felicidade ou bem-estar” (LEVER, 1997, p. 62).

Os resultados explicativos utilizados por Lever (1997) para determinar a qualidade de vida foram: 1) sociabilidade e amigos; 2) família em geral; 3) bem-estar econômico; 4) percepção pessoal; 5) desenvolvimento pessoal; 6) atividades recreativas; 7) reconhecimento social; 8) família de origem; 9) bem-estar físico; 10) relação do casal; 11) desenvolvimento pessoal através do trabalho; 12) reconhecimento econômico e social mediante o trabalho; 13) relação afetiva com os filhos; e 14) realização pessoal com os filhos.

Outro autor que trouxe contribuições para o debate sobre os atributos da pobreza foi Giddens (1996). Em seu livro *Para além da esquerda e da direita*, ele propõe, em parte influenciado pelo conservador liberal norte-americano Charles Murray, que a qualidade de vida seja constituída pelo triângulo “bens materiais”– *dignidade* – *realização pessoal*.

Giddens (1996) julga que estes fatores são relativamente independentes e aponta para o que há alguns anos ele chama de “Política de Vida”, certamente não muito presente na vida de milhares de pessoas. A “Política de Vida” passaria, entre outras coisas, por um novo pacto entre ricos e pobres, cujas forças motoras seriam: a aceitação de mútuas responsabilidades de enfrentar os “males” que o desenvolvimento tem provocado; o desejo de uma mudança por parte de todos para uma vida que valorize menos o sucesso econômico e mais o amor e a comunicação afetiva; e um amplo conceito de bem-estar, em que prevalece a idéia do bem-estar obtido pela ajuda econômica aos desfavorecidos, para associá-la ao cultivo do eu “autotélico” (o eu que busca suas próprias metas). “A Política da Vida” passaria também pela divisão do trabalho em benefício dos pobres, sendo que o restante da sociedade exigiria, em contrapartida, a confiança em si mesmos, a integridade e a responsabilidade social.

¹³ A autora realizou sua pesquisa em duas etapas, na primeira entrevistou 320 pessoas residentes em 18 colônias da cidade do México, de ambos os sexos, de idade entre 20 e 50 anos e quatro estratos econômicos (baixo, médio-baixo, médio-médio, médio-alto). Sendo esta classificação a realizada pelo Bureau de Investigación de Mercados. Na segunda etapa, aplicando a Escala Likert, participaram 768 pessoas, de ambos os sexos, de idade entre 20 e 50 anos e dos mesmos quatro estratos sócio-econômicos.

O debate ampliou-se a partir de então, pois, para alguns, onde há pobreza não pode haver dignidade nem realização pessoal, enquanto, para outros, o estado psíquico dos indivíduos não é algo sobre o qual o governo possa ou deva influir.

A política de auto-estima desvia a atenção do problema real. Havendo uma centralização na discussão sobre como se sentem as pessoas, ocultam-se as causas verdadeiras de seu mal-estar, sendo que a resposta poderá variar: para alguns, no capitalismo, para outros, no individualismo possessivo ou nas políticas neoliberais. Considera-se que a preocupação com relação à forma como os indivíduos se sentem melhor abre a possibilidade para que a solução de seus problemas ocorra através da centralização de suas energias em suas subjetividades. Esse entendimento leva a um afastamento da política, a um isolamento do indivíduo com relação aos seus semelhantes e às dificuldades para a ação coletiva, correndo-se o risco de transformar a suposta falta de auto-estima em causa da pobreza. Tal situação novamente converteria “o pobre” em responsável pela sua pobreza, portanto se reiteraria uma polarização em que seria possível identificar um culpado e uma vítima.

A objeção com relação a esta abordagem deve-se ao fato de que ela destaca somente uma idéia e também porque as grandes convicções, com freqüência, comprometem uma análise equitativa dos fatos, contemplando todos os seus lados. Além do mais, a política de auto-estima supõe a intromissão dos profissionais na esfera privada. Esta política dita aos indivíduos como sentir-se. Ela é mais uma manifestação da história da erosão da esfera privada já abordada por autores como Christopher Lasch (1991) em seu livro *Refúgio de um mundo sem coração*¹⁴.

Pode-se dizer que a expropriação da produção e reprodução de sua força de trabalho (objeto da atenção de Lasch) seguiria a expropriação de sua psique, porque esta não fugiria à atenção dos profissionais, prestadores de serviços sociais. *Como responder a isto?* Pode-se dizer que esta crítica reduz a complexidade de um processo secular a um único determinante (os interesses dos profissionais); nega a possibilidade de processos não-intencionais (não-dirigidos por uma vontade conspiratória); e somente vê conseqüências claramente negativas em que dominam a ambigüidade e a ambivalência, ignorando que muito desta política passa hoje por estruturas não-profissionais, ou melhor dizendo, de categorias de profissionais.

A política de auto-estima busca a dominação e a subordinação dos indivíduos. Esta política mescla os objetivos, os desejos particulares e as necessidades das pessoas com os

¹⁴ Neste livro, Lasch trata da constituição e destruição de um mito moderno: a família burguesa, e estabelece um diálogo crítico com as teorias antropológicas, sociológicas e psicanalíticas sobre as relações familiares.

da sociedade e busca, se é que seja possível, produzir cidadãos felizes, ativos e participativos, que se submetam voluntariamente ao poder.

1.3 Representações Interpretativas: parciais e abrangentes

As representações interpretativas sobre as causas da pobreza podem ser reunidas em dois grandes grupos: as parciais e as abrangentes. Embora se reconheça os limites existentes para a realização de qualquer tipo de classificação, procurou-se evidenciar as principais representações que vêm influenciando a concepção das políticas de combate à pobreza.

1.3.1 Representações interpretativas parciais: “o (des)emprego, a proteção social e a família”

No conjunto das representações interpretativas denominadas parciais, existem muitas indagações sobre as causas da pobreza¹⁵, sendo possível agrupá-las em torno de três pólos: **o (des)emprego, a proteção social e a família**. Estas causas serão abordadas a seguir, com o objetivo de explicitar sua existência, seus limites porque acabam se fazendo presentes nas diferentes formas de se conceber programas, projetos e políticas de combate à pobreza.

1.3.1.1 Representação causal parcial: “o (des)emprego é a causa da pobreza”

São muitas as explicações da pobreza que giram ao redor da questão do emprego¹⁶. Provavelmente, ouvir-se-ão frases como: “não existe emprego”; “não quer trabalhar”; “não é qualificado”, “não é competente”; “não sabe lidar com figuras de autoridade”; entre outras.

Ao longo do século XIX e até a primeira metade do século XX, a pobreza esteve ligada à condição operária. Ainda hoje é possível dizer que a questão da assistência social está ligada, se não totalmente ao menos parcialmente, ao problema do mercado de trabalho.

¹⁵ Cabe indagar: De que pobreza está se falando? Tem-se de explicar a pobreza ou a pobreza extrema? A pobreza geral ou a pobreza circunscrita aos serviços de assistência social? A velha ou a nova pobreza? As explicações de uma pobreza não servem para as outras?

¹⁶ Para maior aprofundamento, sugere-se a leitura CAVALCANTI, Helenilda e BURITY, Joanildo (Org.) **Polifonia da Miséria** – uma construção de novos olhares. Recife: CNPq, BNN, FJN, Editora Massangana, 2002.

Continua-se a discutir se é interessante estimular as empresas a criar empregos ou distribuir suas vagas, ou se caberia ao Estado, através de sua política econômica, financeira, de trabalho, criá-los e/ou garanti-los. E se, na impossibilidade total de garantir a inclusão no mercado de trabalho, poder-se-ia, mediante serviços assistenciais, garantir a renda e/ou suprir as necessidades daqueles que precisam, porque ainda não se inseriram no mercado ou porque, se o fizeram, não conseguem com o salário suprir suas necessidades e/ou foram excluídos do mercado de trabalho. A ligação entre a assistência e a situação do mercado de trabalho é caracterizada pela concepção moderna de ajuda aos pobres.

A afirmação de que *Não há emprego!* é claramente insuficiente dirão alguns ou então “há muitos que são mal remunerados” pelo menos em relação às necessidades de muitos lugares.

Ao se afirmar: *Não quer trabalhar!* a imagem, antiga e recorrente, do “vadio” ou do “dependente”, que vive da assistência social, como estereótipo, segue orientando diagnósticos atuais ainda que, na literatura especializada, constata-se que esta explicação venha acompanhada por duas outras. A primeira é a do “cálculo racional”: *Como querer que trabalhem*, dirão alguns, *se o trabalho, ao final, não lhes traz benefícios?* Inclusive porque aos maus salários é possível acrescentar a ausência de tempo livre. Diante de tal situação, o não-emprego pode se constituir em uma boa opção para um mau trabalho. “*Como querer que trabalhem*”, dirão outros, *se são privados sistematicamente dos frutos de seu trabalho?* (principalmente com relação à questão da participação nos lucros). Tem-se criado, através da renda mínima ou do seguro desemprego, concluirão muitos, um marco institucional que, em alguns casos, não incentiva ou até mesmo sanciona o desemprego. Contudo, o problema estaria sempre na indolência.

Quando se considera que o indivíduo não consegue emprego porque *Não é qualificado, competente, ou não sabe lidar com figuras de autoridade*, o desemprego refere-se ao âmbito da inteligência, da moralidade, da personalidade, do comportamento, entre outros, localizados tão-somente em quem está desempregado. Porém, como afirmam Mattoso (1994), Pochmann (1997) e outros, o quadro consolidado de desemprego, na década de 90, refere-se a uma profunda mudança na organização mundial da economia, que se configurou como uma “resposta” à crise econômica iniciada em meados dos anos 60 e agravada na década de 70. Essa mudança afetou drasticamente o conjunto do mundo do trabalho: as suas relações no interior do processo produtivo, a divisão do trabalho, o mercado de trabalho e o papel dos sindicatos, as negociações coletivas e a própria sociabilidade de um sistema baseado no trabalho (MATTOSO, 1994 apud NEVES, 2002).

Portanto, ao apresentar o desemprego como se fosse gerado pelo indivíduo, retirado do seu contexto, a atenção desloca-se desse tempo e desse lugar para um “indivíduo isolado”. Assim, o que estaria em jogo seriam as capacidades, as aptidões, o caráter e a personalidade do indivíduo e não a realidade sócio-econômica, política e cultural na qual esse está inserido.

Para Neves (2002), ao olhar para o “indivíduo isolado”, compõe-se a imagem deste como o único culpado pela sua condição. Dessa forma, a autora chama a atenção para o quanto a ciência pode (ou não) fornecer certo respaldo por meio de instrumentos que “comprovem” as premissas de que o indivíduo deve ser responsabilizado pela situação de desemprego. Num mundo em que a técnica e os especialistas têm lugar privilegiado, a psicomетria, as técnicas situacionais (dinâmicas de grupo), entre outras, ganharam legitimidade para revelar quem tem ou não um “perfil adequado” a um determinado cargo ou função, contribuindo, assim, para a separação entre quem pode e quem não pode fazer parte do “mercado de trabalho”.

Finalmente, corrobora-se a análise de Neves (2002) sobre as conseqüências de tal concepção com relação ao desemprego:

O isolamento da situação considerando-a como sendo de responsabilidade pessoal passa a fortalecer os discursos e as práticas que retiraram o sentimento de pertença dos sujeitos e comprometem substantivamente a possibilidade de construção de soluções coletivas (tanto por meio da desarticulação dos sujeitos da ação, como da desqualificação e deslegitimação de movimentos sociais, como por outros modos) (NEVES, 2002, p.79).

A última afirmação, *Não quer trabalhar porque simplesmente os empregos existentes são pura exploração, “coisa de escravos”*, apresenta a imagem alternativa do herói anticapitalista. Acaso, não há na pobreza de muitos rebeldes solitários ou membros de uma tribo *punk* uma dignidade que oculta as aparências? Novamente é possível identificar a indolência como causa primeira da pobreza.

Sen (2001, p. 109) considera que:

[...] a perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da idéia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa.

Para o autor, a privação de capacidades elementares pode se refletir em morte prematura, subnutrição significativa (especialmente de crianças), morbidez persistente,

analfabetismo muito disseminado e outras deficiências. Considera ainda que uma renda inadequada é, com efeito, uma forte condição predisponente de uma vida pobre. No entanto, os seguintes argumentos são a favor da abordagem da pobreza como privação de capacidades:

- 1) A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes (em contraste com a baixa renda, que é importante apenas instrumentalmente);
- 2) Existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades); e
- 3) A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional) (SEN, 2000, p. 109-119).

A posição desse autor é crítica com relação ao fato de que muitas vezes tenta-se fazer com que as privações decorrentes do desemprego pareçam menos graves, através de medidas por parte do Estado, que tenta compensar tal situação, transferindo recursos com um pesado custo fiscal. Sen (2002) julga também que o desemprego é uma fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos. “Entre seus múltiplos efeitos, o desemprego contribui para a ‘exclusão social’ de alguns grupos e acarreta a perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica” (SEN, 2002, p. 35).

Para Sen (2002), educação básica e serviços de saúde melhores tendem a elevar diretamente a qualidade de vida, aumentando também o potencial da pessoa para auferir renda e, assim, livrar-se da pobreza medida pela renda. Quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde maior será a probabilidade de que os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a penúria.

Segundo Wacquant (2001), um aspecto que merece destaque com relação à questão do emprego refere-se à supressão do Estado econômico, ao enfraquecimento do Estado social, ao fortalecimento e à glorificação do “Estado penal”. Conforme o autor, existe uma longa cadeia de instituições, agentes e suportes discursivos (notas de consultores, relatórios de comissão, missões de funcionários, entrevistas, eventos, livros), por meio dos quais um novo senso comum está se instalando, visando criminalizar a miséria e, por esse viés, normatizar o trabalho assalariado precário. Wacquant (2001) localiza nos Estados Unidos essa concepção que vem se internacionalizando sob formas mais ou menos modificadas e irreconhecíveis, a exemplo da ideologia econômica e social fundada no

individualismo e na mercantilização, da qual essa concepção é a tradução e o complemento em matéria de justiça.

De acordo com Wacquant (2001, p. 31):

No Brasil foi em janeiro de 1999, depois da visita de dois altos funcionários da polícia de Nova York, que o governador Joaquim Roriz anunciou a aplicação da “tolerância zero” mediante a contratação imediata de 800 policiais civis e militares suplementares, em resposta a uma onda de crimes de sangue do tipo que a capital brasileira conhece periodicamente.

A idéia-força da “tolerância zero” reside no fato de o “caráter sagrado dos espaços públicos” ser indispensável à vida urbana e, ao contrário, a “desordem” na qual se comprazem as classes pobres ser o terreno natural do crime. O que se julga importante ressaltar, referendando Wacquant (2001), é que a banalização com relação às causas da pobreza e da violência dissimula uma discussão que tem a ver com um problema maior que é justamente a redefinição das missões do Estado que, em muitos países, retira-se da arena econômica e afirma a necessidade de reduzir seu papel social e de ampliar sua intervenção penal, endurecendo-a.

1.3.1.2 Representação causal parcial: “a proteção social é a causa da pobreza”

Segundo uma explicação de senso comum, a proteção social foi instituída para suprir as deficiências e limitações do mercado de trabalho como fonte de renda, apresentando, também, deficiências e limitações (baixa cobertura e má adequação), e está submetida a um processo de reestruturação (manutenção e cortes orçamentários) que se traduz em um incremento da desproteção. O problema residiria em um Estado de Bem-Estar que não cumpre suas funções e, neste contexto, a política dos neoliberais prescreve o seu desmantelamento. A partir desta concepção, “o culpado” é o Estado de Bem-Estar, responsável pela crise econômica e, em consequência, pela pobreza a ela associada. O problema já não está no fato de existir pouca proteção social, mas de existir demasiada proteção.

Em 1984, segundo Wacquant (2001), o Instituto Manhattan¹⁷, através de Anthony Fischer e Willian Casey, para aplicar os princípios da economia de mercado aos problemas sociais, colocou em circulação o *Losing ground*, obra de Charles Murray (1984) que serviu de referência para a cruzada de Ronald Reagan contra o Estado-providência. Segundo esse livro, a excessiva generosidade das políticas de ajuda aos mais pobres seria responsável pela escalada da pobreza nos Estados Unidos: “[...] ela recompensa a inatividade e induz à degenerescência moral das classes populares, sobretudo essas uniões ‘ilegítimas’ que são a causa última de todos os males das sociedades modernas – entre os quais a ‘violência urbana’” (MURRAY 1984 apud WACQUANT, 2001, p. 22).

Outro autor que também considera a ajuda social como fonte da miséria nos Estados Unidos é George Gilder (1981), em seu livro *Wealth and Poverty*, acreditando que as ajudas sociais pervertem o desejo de trabalhar, minam a família patriarcal e fazem erodir o fervor religioso, as três molas da prosperidade.

1.3.1.3 Representação causal parcial: “a família é a causa da pobreza”

A terceira e última representação causal parcial diz respeito à identificação da pobreza com a família.

O tema família tem sido objeto de vários estudos, destacando-se as contribuições de Katzman (1997), que analisa a relação entre saúde e família; os estudos realizados por Bourdieu e Darbael (1969), que enfocam as atitudes entre a arte e o clima familiar; os trabalhos de Rupp (1997), na Holanda, que analisa a relação entre família e cultura; e as pesquisas de Whitehead (1993), que aponta a família como um dos recursos fundamentais com o qual a sociedade pode contar para prevenir a criminalidade.

Sob esse ponto de vista, questiona-se: *Quais são os processos que têm relação com a pobreza?* Dois processos têm relação com a pobreza. Em primeiro lugar, uma desestruturação da família nuclear, que obriga muitas pessoas a fazerem frente às adversidades, dispendo, para isto, de menos recursos (KLIKSBERG, B. 2000). Em segundo, é

¹⁷ Segundo Wacquant, o Manhattan Institute ofereceu a Charles Murray 30.000 dólares e dois anos para escrever o *Losing Ground: american Social Policy, 1950-1980*, sendo que um especialista em relações públicas foi contratado para promovê-lo, e um milhão de cópias foi enviado, a título de gentileza, a jornalistas eleitos e pesquisadores cuidadosamente selecionados. Também um grande simpósio foi organizado em torno do livro, e os participantes fizeram jus a “honorários” que chegavam a 1.500 dólares e hospedagem gratuita em um hotel de luxo no centro de Nova York. Para maiores informações, sugere-se a leitura de: WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

o incremento da instabilidade conjugal, com valores desiguais, segundo as classes e o gênero Goleman (1995).

Neste aspecto, Bernardo Kliksberg (2000), em seu artigo *La situación social de América Latina y sus impactos sobre la familia y la educación*, apresenta a existência de uma inquietude generalizada com relação ao social, a partir de índices que indicam o crescimento da população latino-americana que se encontra abaixo da linha de pobreza e, fundamentalmente, o redescobrimto da família na sociedade.

Esse autor considera que, ao final do século XX, começou a ocorrer uma crescente revalorização do papel da família. Desde a perspectiva espiritual, a família apareceu sempre como a unidade básica do gênero humano. As grandes cosmovisões religiosas destacaram seu peso moral e afetivo como sendo preponderante para a vida. Há alguns anos, tem-se agregado a esta perspectiva fundamental conclusões de pesquisas no campo das ciências sociais que indicam que a unidade familiar ainda realiza contribuições de grande valor em áreas muito concretos. O autor destaca o papel da família no rendimento educativo, no desenvolvimento da inteligência emocional, na formas de pensar, na saúde e na prevenção da criminalidade.

Para Bernardo Kliksberg (2000), as características da família têm influência sobre outro tipo de educação, a emocional. Atualmente, há um significativo interesse pelo tema da chamada “inteligência emocional”. Segundo indicam as pesquisas de Goleman(1995) e outras, o bom desempenho e o êxito das pessoas em sua vida produtiva não estão ligados somente ao seu quociente intelectual, mas possuem estreita relação com suas qualidades emocionais. Entre os componentes desta ordem particular de inteligência, fala-se do autodomínio, da persistência, da capacidade de auto-motivação e da facilidade para estabelecer relações interpessoais saudáveis para interagir com grupos e outras pessoas. Segundo Bernardo Kliksberg (2000), o que se tem verificado com frequência é que pessoas de elevada inteligência emocional teriam melhores resultados que outras com quociente intelectual maior, porém com reduzidas qualidades consideradas emocionais.

Goleman (1995) destaca que a vida em família é a primeira escola para a aprendizagem emocional, porque a família tem um grande peso na conformação e no desenvolvimento da inteligência emocional. A criança, segundo esta perspectiva, percebe que as relações entre seus pais e deles com ela vão incidir sobre seu próprio estilo de comportamento.

Ainda nesta perspectiva, Naum Kliksberg (1999) assinala que a criança vincula-se aos seus pais e irmãos através de três modalidades básicas: de aceitação passiva, de imposição autoritária e de diálogo democrático e, em todos os lugares, tenderá a existir a dominação de

algum destes modelos de interação. O autor também ressalta que, se predominar a aceitação passiva, gera-se uma forma de pensar “submetida”, que aceita argumentos e posições sem questionar sobre os seus fundamentos. Se a interação usual é autoritária, desenvolve-se uma forma de pensar orientada para a imposição de um pensamento sobre o outro e somente centrada nas coerções necessárias para se alcançar este objetivo. No entanto, se o modelo de interação é o de “diálogo democrático”, a forma de pensar que se desenvolve é crítica e, sabendo escutar o outro, o que importa é entendê-lo e fazer-se entender.

Bernardo Kliksberg (2000) conclui que a necessidade de fortalecer a instituição família e apoiá-la de modo concreto tem múltiplos defensores, entre eles Cabrillo (1990) e Navarro (1999). O autor, diferentemente de outros, não considera que a família é a causa da pobreza, mas que a deterioração dos parâmetros sócio-econômicos básicos da vida cotidiana de amplos setores da população da América Latina desencadeou, silenciosamente, um processo de reestruturação de numerosas famílias. Dessa forma, está surgindo o perfil de uma família desarticulada nos seus aspectos importantes, instável e significativamente debilitada. Com essas características, esse tipo de família dificilmente poderá cumprir as funções potenciais da unidade familiar.

Entre os estudos que analisam os impactos da situação social sobre a família latino-americana, segundo Bernardo Kliksberg (2000), é possível destacar aqueles que apontam o aumento do número de mulheres como chefes de família (que analisam os efeitos da “família incompleta sobre os filhos”); o crescimento do desinteresse em formar e manter uma família; a ampliação do número de nascimentos ilegítimos, de mães adolescentes, da violência doméstica, a incapacidade da família de proporcionar uma infância normal às crianças que vivem nas ruas. No entanto, cabe perguntar o que o autor propõe diante de tal situação?

Bernardo Kliksberg(2000) considera a debilidade do núcleo familiar, um aspecto importante que entre outros empobrece o rendimento educativo dos filhos e seu “capital social” (rede de contatos, participação em associações). Segundo o autor, esses fatores vão contribuir para que se tenha limitadas possibilidades em um mercado de trabalho caracterizado por altas de desemprego, o autor entende que está se conformando, em muitos países da América Latina, um contingente massivo de jovens de frágil base familiar, excluídos do sistema educacional e do mercado de trabalho e que, portanto, a anomia e a exclusão social são claramente fatores de risco que podem levar à delinqüência. Bernardo Kliksberg (2000) identifica a família e a educação como sendo as grandes estruturas

formadoras e aponta que cabe aos Estados e às sociedades latino-americanas propor amplos pactos sociais para fortalecer a família e melhorar a situação educacional. Conforme o autor:

[...] existem várias políticas setoriais voltadas às mulheres, às crianças, aos jovens, no entanto se faz necessário elaborar uma política vigorosa voltada para a unidade familiar que envolva a todos e que portanto vão incidir com profundidade na situação de cada um, a família (KLIKSBURG, B., 2000, p. 68).

No campo da educação, esse autor destaca que, embora tenha havido esforços importantes, ainda há muito por fazer diante dos problemas existentes. Considera ser necessário que a sociedade assuma a educação como uma das principais medidas que um país deve adotar para cuidar do futuro.

1.3.2 Representações interpretativas abrangentes: “a natureza humana, o capitalismo e a modernidade/globalização”

Por meio de uma análise bibliográfica que objetiva identificar o mais alto grau de abstração, é possível apresentar três causas para a pobreza: “a natureza humana”, “o capitalismo” e a “modernidade/globalização”.

1.3.2.1 Representação interpretativa abrangente: “a natureza humana é a causa da pobreza”

Partindo da premissa de que a natureza humana é a causa da pobreza, o que se apresenta é a impossibilidade de imputação de responsabilidade. Entre os defensores desta tese estão os geneticistas, que deram um peso muito maior à influência da herança genética sobre o contexto da família ou da educação.

Os primeiros estudos a serviço da explicação das desigualdades, tendo como referência a natureza humana, foram as teorias raciais que surgiram na França e na Inglaterra, entre 1850 e 1930. Segundo Engel (2001, p. 1):

[...] estas tiveram início no campo da medicina, tendo Carnabís como um de seus maiores formuladores. Partindo do princípio da poligenia, Carnabís defendeu a tese de que às diferenças anatômicas existentes entre as raças corresponderiam diferenças fisiológicas e intelectuais.

A antropologia física, por meio da antropometria, contribuiu com a prova empírica necessária, à época, para a demonstração de que a raça branca, por ser portadora de caracteres anatômicos correspondentes a “estágios mais avançados da evolução da espécie humana” (ENGEL, 2001, p. 1), entre eles maior volume encefálico, seria superior às demais raças. Estavam, desta forma, estabelecidas as “bases científicas” para explicar porque os brancos seriam superiores às demais raças. Os estudos de psicologia diferencial, de Galton¹⁸, e a medição da inteligência, de Binet, fariam parte do esforço para provar as diferenças pessoais (superiores ou inferiores) em relação ao intelecto. A partir das teorias raciais, passou a existir o estabelecimento da correlação entre coeficiente intelectual e posição na escala social. Desse modo, haveria uma determinação biológica para justificar o fato de as pessoas viverem em uma situação de pobreza, ou seja, os pobres são pobres porque não são suficientemente inteligentes para competirem neste mundo moderno.

A existência e o refinamento intelectual desta tese revelou-se no grande debate que teve lugar nos Estados Unidos, com a publicação do livro de Charles Murray, que trabalhou no American Enterprise Institute, e do professor de psicologia de Harvard, Richard Herrnstein, *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life*¹⁹, considerado, por Wacquant (2001), um tratado de racismo erudito, pois nele os autores sustentam que as desigualdades raciais e de classe, na América, refletem as diferenças individuais de “capacidade cognitiva”.

De acordo com Wacquant (2001, p. 24), em *The Bell Curve: Intelligence and Class Structure in American Life*, os autores defendem a seguinte idéia:

O quociente intelectual determina não apenas quem entra e tem êxito na universidade, mas ainda quem se torna mendigo ou milionário, quem vive nos sacramentos do matrimônio em vez de numa união livre (“as uniões ilegítimas - um dos mais importantes problemas sociais de nossa época – estão fortemente ligadas ao nível de inteligência”), se uma mãe educa convenientemente seus filhos ou se os ignora, e quem cumpre conscienciosamente seus deveres cívicos (‘as crianças mais inteligentes de todas as classes sociais, mesmo entre os mais pobres, aprendem mais rápido como funciona o Estado e são mais suscetíveis de se informar e discutir assuntos políticos e deles participar’). Como é de se esperar, o QI também governa a propensão ao crime e ao encarceramento: alguém se torna

¹⁸ Teórico da hereditariedade que formulou a polêmica teoria eugênica sobre o aprimoramento da espécie. Usou o termo eugenia para expressar a possibilidade de aprimoramento da raça humana por meio de cruzamentos genéticos premeditados. Disponível em: <<http://www.sobiografias.hpg.ig.com.br/franciga.html>>. Acesso em: 06 mar. 2004.

¹⁹ Uma crítica severa e definitiva foi realizada por Claude Fisher et al., *Inequality by Design: Cracking the Bell Curve Myth*. Princeton, Princeton University Press, 1996. Nesta o autor analisa e corrige os dados empíricos utilizados por Murray e chega a conclusões diametralmente opostas (WACQUANT, 2001, p. 155).

criminoso não porque sofre de privações materiais [deprived]. Muitas pessoas se inclinam a pensar que os criminosos são pessoas oriundas dos ‘bairros ruins’ da cidade. Têm razão no sentido de que é nesses bairros que residem de maneira desproporcional as pessoas de baixa capacidade cognitiva.

Portanto, será a partir dessa interpretação que os autores considerarão que todas as “patologias sociais” que afligem a sociedade americana estão notavelmente concentradas na base da distribuição do quociente intelectual, uma concepção diferente da que considera a base da má distribuição de renda uma das principais causas da pobreza. Munõz (2004), em seu artigo “La determinación genética del comportamiento humano – Una revisión crítica desde la filosofía y la genética de la conducta”, contribui significativamente para desmistificar os nexos entre raças e coeficiente de inteligência que Murray e Herrnstein (1994) defendem e compõe a lista dos autores que reagem, através de artigos e periódicos, às idéias destes autores, destacando a seguinte afirmação realizada por Murray (1994, p. 33), em 20 de outubro de 1994, em El País:

La hostilidad de la élite blanca hacia los negros no es infrecuente y un factor clave en ello “es la creciente sospecha de que hay diferencias raciales básicas que explican las lagunas sociales y económicas que separan a blancos y a negros, y especialmente desequilibrios genéticos en inteligencia” [...] Puesto que la mezcla racial es mínima en Estados Unidos, la diferencia de 15 puntos en CI entre blancos y negros constituye un desequilibrio que se perpetuaría genéticamente. Esto explicaría quién tiene éxito en la América de los 90 y quién no, quién sala adelante y quién queda atrapado en el círculo vicioso de la pobreza y la miseria. “ El éxito y el fracaso en la economía norteamericana, y todo lo que ello implica, son cada vez más un asunto de herencia genética” [...] El Gobierno pierde tiempo y dinero con los programas de ayuda, teniendo en cuenta que la naturaleza, es decir, los genes, tiene mucho más que ver con el éxito que la educación. Más todavía: esos programas son la raíz del mal, porque mantienen la dependencia y contribuyen a la propagación de los bajos coeficientes intelectuales.

Foi com o “American Enterprise Institute”, juntamente com o “Manhattan Institute”, considerado a “fábrica de idéias” da nova direita americana federada em torno do tríptico mercado livre/responsabilidade individual/valores patriarcais e possuidor de um vultuoso orçamento, que houve a elaboração e a divulgação das publicações destes autores e a recuperação da determinação genética do comportamento. Inicialmente, estas idéias expandiram-se pelos Estados Unidos e posteriormente, passaram a influenciar as políticas britânica e francesa das ajudas sociais.

Atualmente, a inteligência, considerada em toda a sua complexidade por teóricos como Goleman (inteligência emocional) e Howard Gardner (inteligência múltipla), não teria como ser medida. Contudo, desde 1920, coincidindo quase sempre com períodos de crise econômica e social, vem se sucedendo a recuperação deste pensamento. Diante da escassez de recursos, as situações de marginalização, pobreza, desemprego generalizado em grandes setores da população tendem a ser vistas pelos responsáveis pelas políticas sociais como irreversíveis e como sinal evidente do fracasso das medidas educativas e assistenciais adotadas anteriormente. Tais circunstâncias constituem um terreno abandonado e propício à aceitação de opiniões que atribuem ao biológico e ao genético as causas dos problemas sociais.

1.3.2.2 Representação interpretativa abrangente: “o capitalismo é a causa da pobreza”

A pobreza, de acordo com este pólo de explicação, deve ser vista como um atributo inerente ao funcionamento do capitalismo, e a alternativa a este é o socialismo.

A versão mais contundente sobre este ponto de vista emana da tradição marxista, que considera a pobreza no capitalismo contemporâneo como algo que foi gerado pela dinâmica central da exploração de classe. A pobreza não é um acidente, tampouco é um subproduto. É uma característica inerente e crucial de uma sociedade cuja estrutura econômica está baseada na exploração de classe. A pobreza não é somente uma consequência desafortunada da busca pela realização de interesses materiais, mas é uma condição essencial para a realização dos interesses de atores poderosos e privilegiados. Wright (1995)²⁰ tem atualizado este diagnóstico enriquecendo-o com uma discussão sobre opressão (que somente objetiva a privação de outros) e exploração econômica (que precisa de seu trabalho). Os opressores e os exploradores beneficiam-se da pobreza. Wright (1995) não nomeia aqueles que se beneficiam da existência da pobreza. No entanto, Miralles (1996) levanta a hipótese de que entre eles podem se encontrar pesquisadores e funcionários a serviço de diferentes órgãos de planejamento e pesquisa, acrescentando a esta lista representantes das mais diferentes seitas e/ou religiões. Porém, não há dúvida sobre os interesses dos exploradores, que são os empregadores e/ou capitalistas.

O capitalismo, segundo essa tese, é o responsável pela pobreza e, em um nível de abstração menor, são os capitalistas aqueles que vinculam a pobreza à crise do Estado de

²⁰ Sugere-se para maior aprofundamento a leitura de: WRIGHT, Erik Olin. El análisis de clase de la pobreza. In: **Desigualdad y clases sociales**. Madrid: Fundación Argentaria/Visor, 1995, p. 133-150.

Bem-Estar. O enfraquecimento do emprego e o debilitamento da família devem ser compreendidos como fenômenos que guardam uma relação lógica com o capitalismo. Esta concepção permite inferir que a diminuição na proteção social é algo mais do que parte de uma reorientação na política econômica, como bem expressam Przeworski e Wallerstein, (1986, p. 55): “[...] constituem um projeto para uma nova sociedade, uma revolução burguesa, destinada ‘a libertar’ a acumulação (capitalista) de todas as amarras que lhe tem imposto a democracia”. De qualquer forma, segundo esta perspectiva, por detrás da pobreza está o capitalismo.

Vale ressaltar que a situação de pobreza na qual se encontram milhares de pessoas não pode ser compreendida separadamente do capitalismo. Porém, seu entendimento implica numa concepção mais ampla (para além do capitalismo) e específica, como se manifesta no capitalismo em diferentes contextos históricos. Considera-se que a desigualdade de renda e, com ela, a extensão da pobreza, tem origens profundas que se situam nos traços culturais, na história e nos diversos padrões de inserção das diferentes economias nacionais na economia mundial.

1.3.2.3 Representação interpretativa abrangente: “a modernidade / globalização é a causa da pobreza”

Para muitos, a representação de que a Modernidade é a causa da pobreza parece um artifício para desviar a localização da causa da pobreza, porque pode-se acusar os capitalistas, mas quem será acusado se é a modernidade a causa da pobreza contemporânea? *Os modernos serão responsabilizados pela pobreza?*

O que é a modernidade? Como primeira aproximação, poder-se-ia dizer que a noção de “modernidade” refere-se ao modo de vida e à organização social que surgiram na Europa, por volta do século XVIII, cuja influência, posteriormente, ampliou-se no âmbito mundial. Duas de suas características mais relevantes são a modernização econômica, em que as transações comerciais têm uma escala mundial, e a destradicionalização, em que a tradição deixa de ser um marco externo para a atividade humana. Hoje, estar-se-ia em uma fase de modernidade recente (ou tardia ou alta), marcada pela radicalização e universalização de suas características fundamentais.

Segundo Giddens (1993), globalização econômica e destradicionalização são dois processos que têm relação com a pobreza. O empobrecimento de uma cidade, cujos produtos locais não são competitivos nos mercados mundiais, está relacionado, através de uma

complexa rede de conexões econômicas mundiais, com a crescente prosperidade industrial e econômica de outra cidade. A pobreza de muitas pessoas, segundo o autor, tem relação com a destradicionalização da vida familiar. Esta explicação vem orientando a forma como algumas Políticas Sociais têm incorporado as famílias aos seus programas e projetos.

Segundo Taboada (1994, p. 86, tradução nossa):

Cada vez mais se constata a ampliação do número de autores que estabelecem uma relação entre pobreza com o debilitamento da família (e de outras solidariedades primárias, assunto que não abordaremos neste estudo). A família proporciona apoio (material, moral e informações) e estrutura para a formação dos indivíduos, socializa as crianças e, se atua bem, facilita sua entrada no mundo como pessoas maduras e independentes, por isto não é estranho que os estudos sobre pobreza tenham se interessado por ela. A este respeito, por exemplo, é sintomática a irrupção neste campo a noção de capital familiar e a postulação dos efeitos perniciosos de sua inexistência.

Esse debilitamento da família, segundo a autora anteriormente citada, assumiria a tríplice forma de desestruturação da família nuclear: desaparecimentos dos clãs, perda da coesão familiar (cada um tenderia a perseguir seus objetivos) e instabilidade conjugal (multiplicar-se-iam as rupturas). Sua incidência não tende a ser maior entre os pobres ou vulneráveis, ainda que seja fácil imaginar que, neste caso, as conseqüências seriam piores.

Enquanto muitos autores falam do dinamismo da família e de sua capacidade para adaptar-se aos tempos e às circunstâncias, o mais importante é conseguir responder às seguintes questões: *O debilitamento da família é a causa da pobreza? O mesmo se aplica à crise do emprego? Não serão estes simplesmente fatores de mediação entre a crise e a pobreza?* Se assim for, dir-se-ia que pobres são aqueles que, perdendo o emprego, buscam sem encontrar forças em seu núcleo familiar e não conseguem encontrar apoio em uma família mais ampla. O debilitamento da família explica a pobreza ou o pior da pobreza, na sua forma mais ampla, e que se expressa de maneira comovente.

Cabe indagar: *Qual é a causa deste debilitamento da família?* As respostas multiplicam-se: o Estado moderno (ou somente o Estado de Bem-Estar), o mercado (ou somente a opulência), o capitalismo (ou somente o capitalismo de consumo), os profissionais do bem-estar (com suas intromissões e sua mentalidade terapêutica), a ordem burguesa, o individualismo, a publicidade, o consumismo, a razão crítica. Em resumo, e não somente por comodismo, a modernidade.

É possível tentar desenvolver esta proposição: a modernidade tem debilitado, e com conseqüências graves, a família. Continuando em um nível semelhante de abstração,

seria plausível estabelecer que o mecanismo desta operação provoca a erosão da tradição, verdadeiro cimento social da família. Logo, seria possível apresentar a seguinte tese: a modernidade debilita a família ao debilitar a tradição. Pode-se, desta forma, identificar três propostas normativas: a primeira, “*que intervenha o Estado*”; a segunda, “*criemos novas solidariedades*”, e a terceira, “*voltemos atrás, recuperemos a tradição, porque ela é inseparável da solidariedade*”.

Bruno Bettelheim (1991) insere-se neste debate. Para o autor, a tradição tem solidificado, há anos, as solidariedades familiares. No entanto, os papéis e as atividades de cada pessoa estiveram atados pela tradição. A individualização não era considerada possível, desejável ou importante e, desta forma, manter a solidariedade da família não teria sido tão difícil. Nos tempos modernos, a tradição tende a desaparecer e/ou não ter a mesma força, havendo um maior compromisso com a individualidade de cada membro da família. Uma vez aceitando que cada indivíduo não apenas deve ser verdadeiramente ele mesmo, mas que está obrigado a sê-lo e a desenvolver sua própria personalidade como deseja, buscando a satisfação de seus objetivos na vida como pessoa e não como parte de uma família, as tensões entre os membros de uma família aumentam e, em casos extremos, tornam-se incontroláveis.

Este processo, segundo Miralles (1996), não é novo. Porém, nos últimos anos, tem-se universalizado e radicalizado e, quando chega às classes populares, suas conseqüências são fatais, porque, incorporando esta concepção, os pobres nunca serão “modernos” por ser a família um de seus poucos patrimônios. Isso não equivale a sustentar que sua vida familiar seja plenamente prazerosa e sem conflitos.

O que fazer? Como enfrentar os tempos modernos? Existem respostas divergentes com relação a isto, mas três podem ser destacadas.

A primeira resposta seria: A modernidade emancipou a sociedade das muitas ataduras existentes na vida de nossos antepassados. Ela é inevitável e suas conseqüências negativas são exageradas. Ademais, não cabe ao Estado repará-las? O pessimismo com relação à modernidade é conservador.

Este discurso, otimista, pode ser classificado como liberal radical (no sentido cultural do termo) e de plena aceitação por muitos, mas, sem dúvida, expressa uma visão acrítica da modernidade.

A segunda resposta pode ser melhor compreendida pelas colocações de Ralph Dahrendorf (1983). Para o autor, os liberais têm emancipado o indivíduo e não há retrocesso possível aos velhos vínculos com o passado. Religião, obrigações familiares, pertencimento a um grupo, vinculação com um lugar são simples enumerações que colocam os indivíduos

em contato com o imediato. Porém, hoje existem problemas relativos à lei e à ordem e às sociedades anômicas, com baixo grau de solidariedade, aos suicídios, aos crimes, à desorientação e à angústia. Estes problemas, que em geral são assinalados pelos conservadores, são demasiadamente reais. Não existe volta ao passado, porém é preciso buscar novos vínculos. O problema, com certeza, é que estes vínculos não são coisas que se encontram e tampouco se criam. Eles simplesmente se formam. Contudo, não se pode, segundo o autor, negar a priori a possibilidade de se retomar a auto-ajuda e a solidariedade.

Este discurso é otimista e pode ser classificado como sendo moderado, liberal (no sentido cultural do termo) e de aceitação inequívoca, embora com críticas à modernidade. É um discurso que valida os problemas que destacam os conservadores, porém, ao mesmo tempo em que crêem que existem razões para a esperança, acabam por defrontar-se com outras soluções.

A terceira e última resposta é construída fundamentalmente mediante às contribuições teóricas do neoconservador norte-americano, Natham Glazer (1992, p. 59), que assim explica:

A queda dos liberais é tardia. Foram eles quem impuseram sua abstrata idéia de que não existe mais que indivíduos. Foram eles quem menosprezaram tudo o que estava no meio como superstição, contrição ou atraso cultural. Foram eles quem duvidaram que isto que está no meio, a família, a comunidade, e a associação, dá às pessoas uma segurança, uma identidade, um sentido de modesta segurança e um apoio moral e material impagáveis. Foram eles – finalmente – os que não souberam ver que estas estruturas necessitam dos costumes, da tradição, da lealdade irracional e da autoridade. Seu intento de reconstruir as solidariedades sobre a base da razão, da livre eleição e do cálculo de suas bondades, está condenado ao fracasso: essencialmente o mundo não funciona assim. Há que se olhar, e na medida em que se pode e se julgue necessária voltar atrás.

Este discurso é pessimista, conservador (no sentido cultural do termo) e de recusa (com graus diferentes) a diversos aspectos da modernidade. Em realidade, na maioria dos casos, esta recusa é parcial e relativa e, conforme Miralles (1996), não se preocupa com o que faz na Política Social e, com este grau de abstração, tal interpretação não se importa com a situação das pessoas que se encontram em situação de pobreza.

1.4 Representações Topológicas: o lugar do pobre na sociedade

Outro tipo de representação possível da pobreza é a topológica, construída a partir das seguintes questões: *Onde se localiza o pobre na estrutura social? Como se apreende o lugar que ele ocupa?*

Miralles (1996) identifica três representações: a primeira, do **pobre como oprimido e explorado**; a segunda, do **pobre como excluído**; e a terceira, do **pobre como pertencente à classe de baixa renda** (com menos recursos que os restantes). Reconhecendo a importância da contribuição do autor, a mesma foi mantida e amplamente desenvolvida, procurando dar à discussão sobre a representação topológica maior profundidade e incorporar autores que, com suas precisões teóricas e metodológicas sobre a pobreza na sociedade capitalista, trouxeram contribuições relevantes à compreensão da questão.

1.4.1 Representação topológica: “o pobre como oprimido e explorado”

A apreensão desta representação permite identificar os elementos que a diferenciam das anteriores e, principalmente, perceber em que ela se diferencia da concepção atualmente dominante, ou seja, **o pobre como integrante da classe de baixa renda**. Esta, como já mencionado anteriormente, reduz o fenômeno da pobreza a uma situação de carência de uma parte da população, atomizando a existência do problema do movimento da sociedade.

É lugar comum identificar o marxismo com o princípio da igualdade entre as pessoas nas condições de vida e quanto às oportunidades. No entanto, para Karl Marx, a igualdade não é mais do que uma condição para se chegar a uma distribuição que possibilite a liberdade “absoluta do homem”. O marxismo clássico é, no fundo, uma doutrina libertária. Tanto na *Crítica dos programas socialistas de Gothe e de Erfurt* como em *O Capital*, Marx sustenta que a distribuição de renda e da riqueza está dialeticamente vinculada à distribuição dos meios de produção.

Na perspectiva marxiana da pobreza:

[...] la pobreza no es una categoría simples, eterna, inmutable; por el contrario; sometida a un análisis científico se **define** como una categoría compleja, histórica y mutable. Es decir, una categoría relacional que solo se explica entendiendo el movimiento de la totalidad social (SOTO, 2003, p. 8, grifo do autor).

Para se compreender a conceituação de pobreza elaborada na obra marxiana, é necessário compreender as leis gerais sobre as quais se assenta o regime de acumulação capitalista. A lei absoluta do sistema de produção é a mais-valia, a obtenção do lucro (MARX, 1983). Junto com o aumento do capital, aumenta também o número dos “pobres trabalhadores”, ou seja, dos trabalhadores assalariados, cuja força de trabalho se metamorfoseia em crescente força de exploração em benefício de um capital crescente, o que os obriga a sobreviver, a reproduzir-se e a permanecer subalternos ao próprio produto do seu trabalho, logo, ao capitalista.

A pobreza do trabalhador é consequência e condição necessária para a existência do regime. É justamente essa condição de necessidade que funda a base essencial da riqueza. Nesse sentido, esta condição é determinante e fundamental. Desta forma, a miséria é inerente e intrínseca à sociedade capitalista, e esta somente existe porque está alicerçada na miséria.

A pobreza tanto envolve a classe trabalhadora em seu conjunto como afeta as condições materiais de existência dos trabalhadores em atividade, dos que estão desempregados e/ou não conseguem se inserir no mercado de trabalho. É possível, então, segundo Soto (2003), distinguir diferentes graus de pobreza. Nesta perspectiva, o crescimento da pobreza expressa que parte da classe trabalhadora perdeu sua base de vida, que é a venda da força de trabalho, e tem de depender dos serviços públicos, que adotam diferentes modalidades, desde intervenções juntamente com a Igreja a intervenções estatais. Ainda conforme Soto (2003), as medidas institucionais têm um triplo interesse: a) evitar que as condições miseráveis das pessoas capacitadas para o trabalho, que são os órfãos, os filhos de pobres e os impedidos ou incapazes para o trabalho, coloquem-se contra os interesses gerais da burguesia; b) diminuir ou neutralizar o nível de conflito social; e c) preservar as condições fundamentais nas quais estão baseadas as sociedades. Assim, o que se obtém não é a erradicação da pobreza, mas sua limitação.

Cabe destacar que o triplo interesse apresentado por Soto (2003) e que seria motivo da adoção de medidas institucionais insere-se no que ainda Coimbra (1987) considera uma perspectiva funcionalista à política social e que, embora marxiana, não incorporou um aspecto fundamental. Ou seja:

[...] que em Marx, o raciocínio é essencialmente um só, seja quando aponta para a não naturalidade da temática do bem-estar no interior do capitalismo, seja quando mostra as condições especiais que requerem para ele seja parcialmente estabelecido. Para Marx, deixá-la subordinada às próprias forças motrizes, a sociedade capitalista nada mais faria além de confirmar na prática sua tendência a imiserar os trabalhadores, a explorá-los cada vez

mais e a proletarizar o que restava das classes médias tradicionais. Contra tal direção, porém, poderiam opor-se pressões e interesses, não necessariamente dos trabalhadores, capazes de alterá-las e de suspender, mesmo que marginalmente, seus efeitos. Tais forças, como dito, não teriam de estar todas no interior da classe trabalhadora, pois esta poderia encontrar aliados em outras classes (como ilustra o caso da participação das classes médias e da aristocracia rural na defesa da redução da jornada de trabalho) e podia contar com a hipótese de que parcelas da própria classe burguesa enxergassem as disfuncionalidades de “imiserção absoluta” das suas seqüelas econômicas e políticas (COIMBRA, 1987, p. 89-90, grifo do autor).

Uma das críticas mais interessantes ao corpo teórico marxista em geral e aos princípios de justiça distributiva em particular tem sido realizada pelo marxismo analítico²¹, de cujas críticas têm se derivado novos critérios de justiça distributiva. O debate contundente tem se centrado no conceito de exploração e o questionamento mais forte foi realizado por John Roemer (1994)²².

Conforme Trejo e Jones (1993, p. 51, grifo do autor):

Roemer propone extraer el concepto de exploración de la esfera salarial y llevarlo al ámbito de la justicia distributiva. Para Roemer, de hecho, la relación salarial es una manifestación de un problema de justicia distributiva y la explotación nace del acceso desigual a los medios de producción. El problema es ex-ante al “juego”: cuando los jugadores inician la partida, lo hacen con posesiones desiguales de los medios de producción: unos aportan capital o tierra y otros trabajo. Surge pues un mercado laboral y se generan los fenómenos de explotación y alienación de la fuerza laboral. En este juego, la existencia de una estructura de mercado no redundaba en la libertad para escoger (“free to choose”), sino en la libertad para perder (“free to lose”). La explotación se presenta de existir un juego alternativo en el que o

²¹ Entre as três vertentes teóricas, que são tomadas como desdobramentos do marxismo ocidental, Agnes Heller é considerada a representante da Escola de Budapeste; Jürgen Habermas, da Escola de Frankfurt e John Elster e Adam Przeworsky, do chamado “marxismo analítico”. Segundo Luis Gonzaga Monteiro, em **Neomarxismo: Indivíduo e Marxismo**, Florianópolis: UFSC, 1992, estas abordagens sociológicas são distintas, embora estejam sob orientação socialista. Elas apontam, respectivamente, para o universalismo ético, para o individualismo ético e para a reflexão crítica.

Há diferenças entre os diversos intelectuais que compõem o marxismo analítico, mas podem ser identificadas três propostas básicas. A primeira consiste em manter como objeto de estudo central os temas substantivos do marxismo: luta de classes, alienação, exploração, justiça, socialismo. A segunda proposta reside na negação categórica de qualquer especificidade metodológica exclusiva do marxismo. Para os autores desta perspectiva, por muito tempo os marxistas orgulharam-se de ter um método específico, o dialético, em oposição ao método “viciado” das ciências burguesas, em especial o individualismo metodológico. Finalmente, como corolário da segunda proposta, o marxismo, segundo Elster e Przeworsky, deve adotar os métodos próprios daquilo que eles consideram a “boa ciência social” e que, segundo eles, expressa-se na conjugação do individualismo metodológico, da teoria da escolha racional e da teoria dos jogos ou teoria da interdependência das ações, como John Elster prefere chamar esta última.

²² Sugere-se a leitura das três obras do autor ROEMER, John E. **Egalitarian Perspectives: Essays in philosophical economics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, 356p. e ROEMER, John E. **Property, incentives and welfare: proceedings of a Conference held**. In: BARCELONA, Spain, by **International Economic Association** London: MacMillan Press, 1997, 408p.; e ROEMER, John E. **Theories of Distributive Justice**. Harvard: UP, 1996.

individuo mejore su situación. Este juego alternativo lo esbozan los neomarxistas al dibujar un nuevo principio de justicia distributiva.

É importante destacar que Coggiola (1996) critica Roemer em seu artigo *A vigência do Marxismo* e considera que, nos dias de hoje, a reconstrução prático-teórica da unidade entre teoria e programa revolucionários se impõe. Para tanto, o autor defende a tese de que a reconstrução da IV Internacional²³ “é tarefa central do marxismo no atual período político”, o que faz com que a polêmica amplie-se significativamente.

Em síntese, o princípio neomarxista da justiça distributiva supõe um mercado regulado pela socialização dos meios da produção. No entanto, para os marxistas analíticos, decididamente uma redistribuição do capital é insuficiente. Ao contrário do argumento liberal, o marxismo analítico aponta que o indivíduo não é totalmente responsável por suas decisões, pois elas ocorrem sob a influência de fatores exógenos, principalmente culturais. Por isso, recomendam redistribuições periódicas a fim de assegurar ao indivíduo uma base social para suas escolhas, com um horizonte de longo prazo.

Cabe esclarecer, todavia, que o marxismo analítico tem recebido críticas e, segundo o ponto de vista de Trejo e Jones (1993), o principal problema do critério de justiça distributiva do marxismo analítico é que ele se move em um esquema racional-compreensivo de política pública, isto é, supõe uma estratégia de política que propõe soluções de *golpe y porrazo*. A dificuldade em aceitar uma proposta desta índole é sua inviabilidade político-institucional, pois a teoria não proporciona um desenho para a instrumentalização de uma política de transformações tão radicais.

Para Trejo e Jones (1993, p. 53):

[...] además de esta carência teórica [del marxismo analítico], subyace un problema adicional: el funcionamiento de los mercados. si bien el planteamiento neomarxista acepta la existencia de estructuras de mercado – después de la socialización de los medios de producción –, las reasignaciones periódicas de los mismos harían inviable el funcionamiento eficiente de los mercados, pues existiría entre los agentes económicos una enorme incertidumbre sobre el mediano y el largo plazo. una constante reasignación

²³ Segundo a Liga Internacional de los Trabajadores, a IV Internacional é a continuidade da III Internacional dirigida por Lênin; é sinônimo da luta consciente contra a “contra-revolução stalinista”. Para a Liga é necessário reconstruir a III Internacional e não construir uma Internacional diferente. “O Programa de Transição e a Teoria da Revolução Permanente continuam vigentes, independentemente das óbvias atualizações que devem ser feitas. O Programa de Transição sistematiza as resoluções dos quatro primeiros congressos da III Internacional: controle operário, frente única operária, milícias, soviets, governo operário e camponês, uma ditadura do proletariado”. E a Teoria da Revolução Permanente afirma que deve ocorrer a combinação de tarefas democráticas e socialistas no processo da revolução ressalta a necessidade de que a classe operária dirija esse processo e que ele se desenvolva na esfera internacional. Disponível em: <<http://www.litci.org/historia.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2004, p.3.

de los medios de producción terminaría por incentivar a los individuos a optar por el ocio, en espera de una nueva socialización de los medios de producción. en términos muy llanos, el resultado de reasignaciones periódicas sería un subsidio al ocio.

No entanto, merecem destaque as contribuições expressivas de outros autores que, sob uma perspectiva marxiana, têm contribuído para outras abordagens sobre a Política Social e a Política de Combate à Pobreza. Entre eles, destacam-se: Claus Offe (1997), com seus estudos sobre a sociedade e a política contemporânea e o papel da política social; Christine Buci-Glucksman (1984), que tem trabalhado com o tema da social-democracia; Gosta Esping-Andersen (1990; 1995); Goran Therborn (1977), com seus trabalhos históricos e comparativos; Ian Gough (1996; 2000), que vem se dedicando à reconceitualização do que são “necessidades básicas” e à análise sobre a assistência social na Comunidade Européia; Sposati,²⁴ com suas publicações sobre a assistência social, a renda mínima e o processo de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social no Brasil; Pereira (1996), abordando a questão das necessidades sociais e dos mínimos sociais a partir de uma perspectiva *lato sensu* da assistência social; e Yasbeck (1993) e Raichellis (1998), que abordam o processo de implementação da Lei Orgânica da Assistência Social no Brasil.

A representação do pobre como explorado também se refere ao processo de opressão econômica e política, presente inclusive nos períodos ditatoriais existentes na América Latina e está presente em algumas teorias sobre a questão da marginalização dos anos 60 e 70, que supunham como contrapartida a situação de pobreza à integração paulatina dos pobres no projeto modernizador e desenvolvimentista.

A teoria da dependência é uma das maiores construções intelectuais da segunda metade do século XX no plano das ciências sociais. Até então, primava a teoria do comércio internacional, que naturalizava as relações impostas pelo colonialismo entre o centro e a periferia do capitalismo e que haviam sido consolidadas na passagem para a fase imperialista. Depois da desmistificação que a CEPAL havia feito dessa teoria e depois da crise dos estados nacionais, com as ditaduras militares no cone sul latino-americano e a internacionalização acelerada de suas economias, os teóricos da dependência lançaram-se a desvendar a natureza do desenvolvimento possível, assim como os obstáculos para as formações periféricas do

²⁴ Indica-se para leitura as seguintes obras: SPOSATI, A. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988; SPOSATI, A. **Cidade em Pedacos**. São Paulo: Brasiliense, 2000; SPOSATI, A. (Org.) **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento**. São Paulo: Cortez, 1997. SPOSATI, A. (Coord) Mapa da exclusão-inclusão social da cidade de São Paulo In: **Dinâmica social dos anos 90**. São Paulo: PUC/SP/ Polis/Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2000; e SPOSATI, A; et al. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**. 6. ed., São Paulo: Cortez, 1985.

capitalismo. Se por um lado Fernando Henrique Cardoso apontava, já nos anos 70, para o caminho da interdependência ou da internacionalização subordinada, Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, Vânia Bambirra, entre outros, faziam da análise da dependência um instrumento de compreensão do tipo de desenvolvimento possível para as sociedades periféricas e das contradições agudas do capitalismo nesta parte do mundo.

Contudo, conforme Singer (2002, p. 121), o crescimento econômico, em geral, reduz a pobreza, mas não chega a beneficiar os muito pobres, as vítimas da pobreza crônica, que se transmite de pais para filhos e resulta em exclusão social. Assim, “o combate microeconômico consiste na ajuda direta às vítimas da pobreza. Mas, uma parte deste combate é inócuo, não elimina a pobreza, na melhor das hipóteses atenua seus efeitos” (SINGER, 2002, p. 122).

1.4.2 Representação topológica: “o pobre como excluído”

Afinal, o que é exclusão social? Responder a esta questão implica em uma incursão num amplo debate presente na sociedade contemporânea.

Segundo Magalhães (2001), na tentativa de compreender as singularidades das situações de incerteza e de precariedade social contemporâneas, muitos autores têm recuperado a noção de exclusão, cara ao pensamento social influenciado pela Antropologia Estrutural, tal como sugere Zaluar (1997 apud MAGALHÃES, 2001). Segundo a autora, o termo ganhou maior penetração nas Ciências Sociais a partir do livro de René Leoir *Les Exclus*, publicado em 1974. Preocupado em caracterizar grupos “inadaptados” socialmente, o autor tentou discutir, no contexto das sociedades industriais e urbanizadas contemporâneas, a situação dos indivíduos que, em virtude de alguma enfermidade física ou mental, falta de formação adequada ou então determinado comportamento, são incapazes de suprir suas necessidades, tornando-se um perigo para si mesmos e para o restante da coletividade. Paugam (1996), também analisando o livro, considera que seu grande mérito é o de suscitar e ampliar um debate, o que realmente ocorreu.

Diferentemente da visão “individualizante” da pobreza e exageradamente otimista do desenvolvimento econômico e social, a abordagem de Lenoir (1974) leva a uma reflexão sobre os conflitos ligados à experiência de vida nas sociedades industriais modernas. A urbanização desordenada, os vários tipos de segregação social, a violência generalizada, a desigualdade econômica e a inadequação escolar e profissional tornam-se, assim, elementos-chaves para o entendimento do fenômeno exclusão. No entanto, a dificuldade em avançar na

caracterização dos diferentes processos e trajetórias de desqualificação social, ou ainda, a presença de um certo determinismo em torno da questão da “adaptação social” irão limitar o alcance heurístico desta abordagem.

Assim, o termo exclusão irá reaparecer no debate sobre pobreza (e por isto o interesse) somente após os anos 80. É consenso entre Magalhães (2001), Sposati (1998) e Grynszpan (1996) que, em parte, isto se deve ao aumento do desemprego e ao surgimento de um quadro complexo, não redutível, por exemplo, aos processos de expropriação da classe trabalhadora ou à segregação espacial. O avanço do termo exclusão, após os anos 80, está relacionado a um quadro de ruptura dos laços sociais, combinado com o enfraquecimento das formas de coesão e da solidariedade habituais. O crescimento do isolamento social, a deterioração das formas de convivência, o fracasso de iniciativas de participação coletiva e, sobretudo, a incerteza generalizada frente aos rumos das políticas sociais construíram, desta forma, um terreno fértil para a emergência do que Magalhães (2001) denominou um verdadeiro “paradigma da exclusão”.

Reiteram-se, neste sentido, as colocações realizadas por Grynszpan (1996), que considera que a produção recente sobre a questão social tem sido, em parte, alimentada pela generalização de políticas identificadas como neoliberais, que têm produzido efeitos como taxas crescentes de desemprego e de inatividade econômica, num quadro de redução acentuada de gastos públicos na área social.

Para responder o que é exclusão, vale lembrar que a sociedade economicamente afluyente do pós-guerra, associada à construção no Primeiro Mundo do modelo de Estado Social, conhecido como de Bem-Estar, concretizou a noção da universalidade da condição de cidadania, ainda que individual e regulada do ponto de vista das regras de acesso determinadas pelo Estado. Sposati (1998, p. 1) considera que a apreensão da igualdade, construída com a contribuição da social-democracia no primeiro mundo, não foi capaz de aniquilar, como já se presumia, a exclusão inerente ao modo de produção capitalista, pois é cada vez mais evidente que o pleno emprego é incompatível com o processo de acumulação. Assim, a impossibilidade de universalização do emprego é a primeira grande manifestação de exclusão social sob o capitalismo.

Partindo desse princípio, a exclusão social não é um novo fenômeno, pelo contrário, ela é inerente ao processo de acumulação e este fato permitiu incluir no senso comum a concepção de que a exclusão social é natural, como apregoava Adam Smith sobre a naturalidade da diferença e do processo seletivo da natureza. Porém, há de se destacar que Adam Smith colocava a exclusão no patamar de uma condição individual, enquanto Marx

demonstrava a exclusão social como a lógica inerente ao modo de produção. Logo, trata-se de entender o porquê de sua forte presença no final do século XX.

Deste ponto de vista, a exclusão social no final do século XX assume um caráter de conceito/denúncia da ruptura da noção de responsabilidade social e pública, construída a partir da Segunda Guerra, como também da quebra da universalidade pretendida da cidadania do Primeiro Mundo. O conceito de exclusão assinala âmbitos significativos de participação (mercado de trabalho oficial, proteção social, política, consumo de massas) e fixa um número de faltas de participação como marco definidor da exclusão. A estratégia oferece, segundo Miralles (1996, p. 92), mais uma ferramenta para se poder realizar “a arte de contar os excluídos”.

Em 1991, Castel, em sua obra *Metamorfoses da questão social* e especificamente no capítulo 8 do livro intitulado *A nova questão social*, analisa a questão social contemporânea numa perspectiva histórica, enfatizando as relações presentes. O autor analisa a questão social, tendo como ponto de partida o enfraquecimento da questão salarial. Ele contribui não somente quando aborda o fim do quase “pleno emprego”, mas quando considera que o trabalho é mais que o trabalho e o não-trabalho é mais que o desemprego. O autor enfoca o surgimento de um perfil de trabalhadores sem trabalho- “supranumerários ou inúteis do mundo” e afirma que a precarização do trabalho “é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológicas econômicas da evolução do capitalismo moderno” (CASTEL, 1991, p. 526). Para o autor, a exclusão social não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade.

Dialogando com a produção de Castel²⁵, que tem como referência primeira a situação da França, Sposati (1998) considera que há um caráter diferencial na concepção de exclusão, quando territorializada ao terceiro mundo ou a um segmento social como a pobreza, e ressalta a importância de se incorporar uma dimensão cultural, portanto relativa ao conceito de exclusão social. Para a autora, a pobreza define uma situação absoluta ou relativa, não considerando esses conceitos como sinônimos quando se possui uma visão mais abrangente da exclusão, pois ela estende a noção de capacidade aquisitiva relacionada à pobreza a outras condições atitudinais, comportamentais, que não se referem apenas à capacidade de não-retenção de bens. Sposati (1999) também faz uma distinção entre pobreza e exclusão,

²⁵ Sugere-se a leitura destas obras: CASTEL, R. De l'indigence à exclusion: la désaffiliation. In: DONZELOT, Jacques (Org.) *Face à l'exclusion. Le dodèle français*. Paris: Esprit, 1991; CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

lembrando que todo pobre é um excluído, mas que isto não significa que uma pessoa rica não se sinta excluída por outros fatores, como etnia, condições físicas, mentais, entre outros.

Miralles (1996), na condição de pluralista epistemológico (como ele se autodenomina), polemiza com Castel (1991), pois considera que este defende tese de que uma parte da classe trabalhadora corre, atualmente, o risco de engrossar a lista dos excluídos. Miralles (1996) avalia que Castel expressa um juízo moral “a exclusão é intolerável” e prescreve uma intervenção: “tem-se que atuar sobre os vulneráveis antes que se aprofundem na sua situação”.

A contribuição de Castel (1991) está no fato de ele propor uma definição menos enumerativa. A integração passa, em sua elaboração, pela interdependência, por ocupar um lugar na sociedade, por ser útil ao mundo, o que, em definitivo e sempre, segundo Castel, significa ter um emprego associado a garantias de direitos. A única integração que parece reconhecer é a dos anos gloriosos do assalariado protegido.

Negar esta verdade parcial é temerário. Miralles (1996), entretanto, propõe-se a apresentar uma segunda verdade parcial, que pode servir de contraste, embora não exista de modo sistemático. Poder-se-ia defender, segundo o autor, que a integração passa mais pelo simbólico (religião, nação, monarquia, televisão ou futebol) do que pelo real. Miralles (1996) considera que as participações podem ser reais ou fictícias (por exemplo, através dos filhos), presentes ou passadas (porém vividas), com fundamento ou imaginárias, inclusive sonhadas ou desejadas. Caberia simplesmente perguntar: *Uma mãe, sem recursos econômicos, que luta para desempenhar de forma eficaz seu papel de mãe e para transmitir a seus filhos os valores convencionais da classe média, está ou não excluída? Um homem, que toda noite senta-se diante da mesma televisão que os outros, está ou não excluído?* O autor admite que existe muito que se discutir sobre a representatividade dos exemplos, mas os coloca como algo que poderá ajudar a aprofundar o debate.

Parece que as colocações realizadas por Miralles (1996) convergem para a discussão referente ao conceito de marginalidade. No Brasil, entre outros autores que abordaram a temática, destacam-se Perlman (1977) e Kowarick (1985). Esses dois autores possuem um ponto em comum, quer dizer, consideram que o conceito de marginalidade como expressão não mais se refere a atraso, carência ou desajuste, porém diz respeito a formas particulares de inserção oriundas da dinâmica concreta de criação do excedente econômico.

Miralles (1996) defende que, ao se chamar de excluído a quem simplesmente é pobre, pode-se estar contribuindo para a exclusão, ou seja, “a etiqueta pode criar o produto”, questão que Simmel (1977) levantou quando analisou a construção social da pobreza.

A institucionalização da “ajuda”, ao lado da assistência aos pobres, passou a ocorrer durante o período denominado Idade Contemporânea²⁶, através de organismos de caridade da Igreja e os da municipalidade, surgindo, enfim, no século XX, como um dos deveres principais do Estado democrático.

Constata-se, portanto, que se era um dever de todo cristão, e em particular dos mais ricos, socorrer os pobres, com o tempo, o socorrer os pobres não somente perde seu caráter pessoal para se inscrever como um dos objetivos de organizações mais ou menos anônimas, eclesiásticas, municipais, com um caráter estatal. Durante o século XX, há uma lenta dissociação dos pobres que passam a ser encarados como perigosos, ocorrendo a prática do isolamento dos mendigos, corolário do desenvolvimento da institucionalização, a partir do século XVII, descrita por Michel Foucault²⁷. Ou seja, depois da era clássica, a concepção medieval da loucura e da pobreza foi substituída pela determinação ou indeterminação do conceito burguês de normalidade. A sociedade moderna rejeita, tratando como desclassificados aqueles que são economicamente improdutivos, categoria que abrange os loucos e os mendigos, incluindo ainda os velhos e os deficientes físicos ou mentais.

Conseqüentemente, surgem diferentes formas de pobreza, não reduzindo a definição apenas a uma categoria de pobreza, como os economistas limitam-se, por vezes, a defini-la. Segundo Baracho (2001), a pobreza deve ser considerada como resultante de uma realidade sócio-cultural e política, decorrente de uma multiplicidade de exclusões. Quer dizer, a pobreza surge como um modo de vida, em que ocorrem complexas interações de diversos elementos, quais sejam: sócio-culturais, econômicos, políticos, psicológicos, fisiológicos e ecológicos. Não se trata apenas de uma degradação moral, mas, geralmente, de degradação social, nas palavras de Baracho (2001), que criou o que Michael Harrington chama de “sub-civilizações” do sistema econômico, particularmente no meio urbano.

Acentua-se a responsabilidade da sociedade frente à pobreza, notadamente no que se refere aos “novos pobres”, vítimas das crises econômicas, das guerras e das exigências de reestruturação industrial, vinculada ao desenvolvimento da assistência social no quadro do *Welfare State*.

²⁶ Começa com os grandes movimentos revolucionários europeus que derrubam o absolutismo, implantam a economia liberal e extinguem o antigo sistema colonial. A Revolução Francesa, em 1789, é considerada o marco que separa a Idade Moderna da Contemporânea, que continua até os dias de hoje. Os principais marcos são as duas guerras mundiais, os conflitos nacionais e a revolução industrial, que transforma a estrutura social e econômica da sociedade.

²⁷ Sugere-se a leitura de seu livro: FOUCAULT, Michel. **Histoire de la folie à l'âge classique**. Paris: Gallimard, 1961.

Nos últimos anos, tem havido uma mudança significativa com relação à visão sobre a pobreza. Esta avaliação está presente em Franco (2001), bem como em Baracho (2001). Para o primeiro, tanto os países centrais como as grandes instituições financeiras converteram a pobreza em um termo pejorativo. Pobreza e miséria têm se confundido, sem haver distinções entre uma e outra. Trata-se, agora, de combater ambas como se fossem o mesmo e como se todos pudessem ser ricos. O combate à pobreza é uma luta que, por não definir objetivos precisos (alimentação, saúde, autonomia, dignidade), ameaça converter-se em um propósito absurdo e até mesmo suicida. Assevera o autor que tem sido oferecido, implicitamente, um sonho a milhões de seres humanos: “Não ser pobre”. *Porém, o que entende o pobre com deixar de ser pobre?* Quando o discurso promete acabar com a pobreza, parece haver uma promessa que, a quem escuta, pode significar muitas coisas, mas, sem dúvida, proporciona uma associação com imagens da televisão: os arquétipos de vencedores, o consumo das classes médias industrializadas, ou o *american way of life*.

Desse modo, para além do lugar ocupado na divisão social do trabalho, importa pensar também a participação dos indivíduos em redes de sociabilidade e sistemas de proteção social. Neste aspecto, faz-se necessário um *approach* que permita perceber a existência tanto de posições intermediárias quanto de trajetórias alternadas de integração e exclusão. Desta forma, como sugere Castel (1995 apud MAGALHÃES, 2001), o conceito de desfiliação, ao invés de exclusão, permite uma leitura multidimensional e dinâmica das novas formas de instabilidade social. Se as situações de precariedade não se resumem a posições extremas e estanques e, por outro lado, os excluídos não são uma categoria social específica, é importante buscar conceitos e noções capazes de situar os desafios da sociedade contemporânea em outros termos.

Nesta perspectiva crítica, Didier (1996) afirma que o vocábulo exclusão pode dificultar a identificação dos sujeitos e agentes responsáveis pelas situações de precariedade e fragilidades sociais. As desigualdades são percebidas de forma monolítica e as trajetórias diversas, em que os indivíduos transitam, da integração à acumulação de fracassos e demandas insatisfeitas, são relegadas a segundo plano. Com isso, as origens e as causas da exclusão são insuficientemente exploradas. Ao mesmo tempo, a idéia de exclusão que divide o mundo em dois estados inviabiliza a investigação das relações e dos elos de ligação existentes entre os grupos sociais: “[...] não há um mundo de pessoas felizes e outro de miseráveis [...] a exclusão caracteriza estes dois mundos como espaços, mas os sujeitos que ocupam estes espaços não são qualificados, a sua presença em cada um destes domínios parece acidental” (DIDIER 1996 apud MAGALHÃES, 2001, p. 576).

Apesar destas considerações, mesmo entre os autores que ressaltam os problemas ligados ao “paradigma da exclusão”, há um certo consenso em relação à necessidade de explorar também suas potencialidades. Na verdade, o debate em torno da exclusão recupera a interrogação sociológica que acompanhou as obras de Comte, Durkheim e Weber acerca de como manter os laços sociais nas sociedades fundadas sob o princípio da soberania individual. Neste aspecto, se existem riscos, há também a possibilidade de construir uma reflexão crítica consistente sobre a crise social da atualidade. Assim, se não é possível falar de exclusão como um estado absoluto – *exclusion de quoi?* – existe uma dialética de exclusão e inclusão:

Toda organização social, qualquer que seja o seu nível – da família à empresa ou à nação- implica, por definição, a inclusão de uns e a exclusão de outros. O que importa estudar não é tanto a exclusão em si, mas as suas formas específicas, derivadas de processo de exclusão e inclusão (SCHNAPPER, 1996, p. 23).

Deste ponto de vista, é possível empreender uma análise acerca das populações fragilizadas que apresentam maiores chances de ruptura dos vínculos profissionais, familiares e também de afastamento entre as diferentes trajetórias. Sem dúvida, os elos que garantem a inscrição dos indivíduos nas redes de sociabilidade, tais como a família, o trabalho ou as instituições de proteção social, apresentam interdependências. Mas, como ressalta Paugam (1996), no estudo dos processos de **desqualificação social** contemporâneos, a questão central é analisar o perfil das desigualdades como algo em permanente movimento. Ainda que concretamente existam segmentos populacionais que tendam a acumular incapacidades, perdas e fracassos diante de grupos privilegiados com acesso ilimitado a bens e serviços sociais, é possível perceber, também, indeterminação e imprevisibilidade no acompanhamento longitudinal dos percursos individuais.

Segundo Magalhães (2001), se a exclusão implica em uma revisão das políticas sociais quanto à garantia de emprego, escola, segurança pública, condições de saúde e habitação satisfatórias em um contexto de crise da sociedade salarial, também revigora a necessidade de criar e manter mecanismos de integração social singulares. Além disso, para a autora, o reconhecimento de uma pluralidade de situações de precariedade no bojo do “horizonte social da exclusão” traz para a agenda das instituições de proteção social o desafio de elaborar novos compromissos e pactos que envolvam, para além das estratégias de descentralização de decisões, a construção de parcerias e relações mais estreitas com associações civis e comunitárias. Beneficiários, profissionais e voluntários tendem a assumir, assim, novos papéis.

Magalhães (2001, p. 576-577) esclarece:

Na nova concepção de solidariedade o que está em jogo é a participação em uma problemática que a todos diz respeito. Sem uma oposição ao Estado, mas buscando uma participação capaz de criar laços efetivos de solidariedade que a ação estatal foi incapaz de manter, a perspectiva é possibilitar novas formas de organização e exercício de pressão política em direção a ampliação de investimentos sociais. Esta participação é, neste aspecto, caracterizada pela descentralização e pela independência em relação ao Estado, embora dirigida a ele e com ele em permanente contato.²⁸

Cabe destacar a contribuição de Spicker (2001). Para o autor, as pessoas são excluídas quando não trabalham, quando não participam das redes de famílias, amigos, comunitárias e, em última instância, do desenvolvimento. O autor inclui, no grupo dos excluídos, pessoas pobres, ex-presidiários, pessoas que moram na rua, pessoas com AIDS, pessoas com desajustamento ou pacientes psiquiátricos, entre outras. Considera que é um conceito que engloba não somente uma situação de privação, mas também problemas de relacionamento, incluindo estigma, isolamento social e falta de proteção social.

O discurso ideológico que preconiza o progresso e a modernidade, que se propõe a acabar com a pobreza e deixa a televisão constantemente estimular a promessa do consumo incansável, retira a possibilidade de uma pobreza digna e satisfeita em troca de um engano.

A mudança dos valores/imagens que os meios massivos impõem é brutal: do pobre honrado e trabalhador do passado ao pobre fracassado por ignorância e ineficiência; do rico sem valores ao triunfante, cujo triunfo justifica, inclusive, o consumo mais absurdo e esbanjador de recursos que são, finalmente, patrimônio da humanidade.

Atualmente, a norma que se impõe é ser rico, pois é inaceitável ser pobre. A satisfação interior, o orgulho pelo próprio trabalho, a atitude da vida, a unidade familiar, desvaneceram-se diante da urgência de se poder consumir.

O pobre dos anos 90 sente-se necessariamente um rechaçado, alguém que sempre está atrás enquanto todos os demais avançam e parecem estar desfrutando dos benefícios do progresso e do consumo moderno.

O número de pobres tem crescido, porém parece menor em sua presença social, em sua capacidade para influir no rumo nacional, em suas aparições na televisão, que os apresentam como marginalizados, fracassados e anti-sociais. São menos porque se têm apresentado sem discurso e sem rumo próprio.

²⁸ Em que pese esse entendimento, há um amplo debate sobre a concepção atual de solidariedade, e a utilização do termo para diferentes fins, se retomará esta questão no terceiro capítulo deste estudo

Na verdade, ao se passar da pobreza como forma modesta de viver para a miséria, ocorreu a destruição da dignidade e a não-aceitação da pobreza. Apresentou-se para as pessoas que estão em situação de pobreza, como único caminho, o modelo de consumo das classes médias dos países industrializados. A mensagem principal do combate à pobreza é “tem-se de produzir e consumir como rico”.

Franco (2001), em seu trabalho intitulado “Pobreza”, considera que, para efeito de conceituação, é possível identificar um conceito *lato sensu* e outro *stricto sensu*. No Brasil, segundo o autor, são pobres: no sentido *lato sensu*, os vulneráveis e os excluídos, isto é, todos aqueles que não têm acesso satisfatório ao mercado, à propriedade, à cultura e à política e que, além disso, ou por causa disso, não têm acesso satisfatório aos recursos mínimos da vida civilizada moderna. No *stricto sensu*, convencionou-se designar como pobres, para efeitos de formulação de políticas públicas, apenas a camada inferior dos excluídos sociais, ou seja, aqueles cuja renda familiar não é suficiente para suprir todas as suas necessidades básicas (FRANCO, 2001).

O autor considera que a chamada “dívida social” é, fundamentalmente, um problema de desenvolvimento social e não apenas de desenvolvimento econômico. Portanto, um combate à pobreza que se baseie numa noção de pobreza definida exclusivamente por critérios econômicos de renda não parece ser o mais adequado para alcançar os objetivos de redução das desigualdades sociais, tais como colocados pelo desenvolvimento sustentável, no caso do Brasil.

No que se refere à contemporaneidade, identifica-se três níveis de pobreza que formam ciclos concêntricos: o maior inclui todos os pobres, qualificados em relação ao seu baixo nível de renda; o segundo, menor, reagrupa os pobres que se beneficiam de certa alocação social; e o terceiro reúne os que recebem, ocasionalmente, uma alocação, mas, ao mesmo tempo, são considerados como pessoas de mau caráter e mal formadas. O estigma da degradação, de maneira tradicional, confunde a pobreza com a prática de atos ilícitos. Retroage-se à idéia dos bons e maus pobres. Destacam-se, também, os reflexos que surgem do espetáculo da pobreza.

1.4.3 Representação topológica: “o pobre como membro de baixa renda”²⁹

Nas sociedades modernas, segundo Rocha (1996), desde os estudos pioneiros de Rowntree (1902), portanto, no início do século XX, a forma mais freqüente de determinar quem é pobre é comparar a renda de que dispõe ao valor mínimo necessário para operar adequadamente naquela sociedade – a chamada Linha de Pobreza.³⁰

Para Spicker (2001), a pobreza pode se referir a condições materiais, posição econômica e posição social. Porém, o autor considera que, convencionalmente, a pobreza vem sendo abordada a partir de dois conceitos: **pobreza absoluta e pobreza relativa**, e as estatísticas sobre a pobreza que se desenvolveram nos últimos anos podem ser classificadas em **dois tipos principais**: aquelas que buscam medir a **pobreza absoluta**, ou seja, identificar as pessoas que estão abaixo de um padrão de vida considerado minimamente aceitável; e aquelas que medem a **pobreza relativa**, ou seja, que buscam identificar as pessoas que tenham um nível de vida baixo em relação à sociedade em que vivem³¹ e/ou outras sociedades.

Para esse autor, a pobreza absoluta refere-se à condição de quem subsiste e, portanto, consegue apenas satisfazer minimamente suas necessidades, enquanto a pobreza relativa está baseada na comparação entre pessoas pobres de uma sociedade com pessoas de outras sociedades.

A conceituação de pobreza, de acordo com Romão (1993), deve ocorrer sob o prisma relativo, enfatizando a idéia de comparação situacional do indivíduo em termos da posição que ocupa na sociedade com respeito a seus semelhantes. Nota-se que a percepção da pobreza como conceito relativo aproxima-se bastante da desigualdade na distribuição de renda. A pobreza, segundo o autor, é interpretada em relação ao padrão de vida vigente na

²⁹ No Brasil, são inúmeras as bibliografias sobre a pobreza que estabelecem uma relação direta entre pobreza e renda. Entre elas destacam-se: HOFFMAN, Rodolfo. **Desigualdade e Pobreza no Brasil- 1979-90**. Piracicaba: Esalq-Depto. Economia Sociologia Rural. Relatório de Pesquisa, 1992; HOFFMAN, Rodolfo. **Relações entre pobreza absoluta, média e desigualdade da distribuição da renda**. Florianópolis: SBE. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, 16, Florianópolis, 1994. CHAHAD, José Paulo Zeetano. O seguro desemprego no contexto do sistema público de emprego e o seu papel no combate à pobreza no caso brasileiro. Niterói: ANPEC, **Anais**. 1999.; DEMO, Pedro. **Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade**. Campinas-SP: Autores Associados, 1996.

³⁰ A linha de indigência, com valor necessariamente mais baixo que o da linha da pobreza, está associada ao rendimento necessário para atender apenas às necessidades alimentares.

³¹ A bibliografia a este respeito é vasta. No entanto, sugere-se que, para a obtenção de um exame detalhado destas diferentes metodologias, sejam consultados os livros recomendados por SCHWARTZMAN (1997): BECCARIA Luis. **Poverty measurement; present status of concepts and methods**. SEMINÁRIO POVERTY STATISTICS, Santiago: CEPAL, mai. 1997; FERES, Juan Carlos. Notas sobre la Medicion de la pobreza segundo el método del ingreso. **Revista de la CEPAL**, 61, Abril, 1997, p. 119-134; e ROCHA, Sônia. **On statistical mapping of poverty: social reality, concepts and measurement**. Documento de trabalho preparado para a reunião do Expert Group on Poverty Statistics, Santiago, maio de 1997.

sociedade: os pobres são os que se situam na camada inferior da distribuição de renda, em comparação com os membros mais bem aquinhoados nessa distribuição.

Romão (1993) alega que qualquer estudo de pobreza deve ter algum conteúdo relativo, pois a carência é indubitavelmente resultante das forças que definem o contexto sócio-econômico em que ela ocorre e tem de ser julgada em termos comparativos, dentro dos padrões sociais contemporâneos. Esta posição está em sintonia com Townsend (1970, p. 15) que afirma: “A pobreza só pode ser definida objetivamente e aplicada sistematicamente apenas em termos do conceito de privação relativa”.

Romão (1993) esclarece que esta maneira de considerar a pobreza tem seus méritos, mas não capta a natureza específica do conceito de pobreza. Em particular, é basicamente incompleta, porque não deixa margem à noção de destituição absoluta, que deveria ser o requisito de qualquer conceituação de pobreza. Este aspecto foi vigorosamente ressaltado por Sen (1978, p. 11) ao afirmar:

Existe um núcleo irredutível de privação absoluta em nossa idéia de pobreza que traduz registros de inanição, desnutrição e dificuldades visíveis num diagnóstico de pobreza, sem necessidade de previamente comprovar o quadro relativo. Essa abordagem de privação relativa complementa ao invés de contrariar a preocupação com a carência absoluta.

Romão (1993) observa que o conceito relativo é mais indicado e normalmente defendido e usado nas sociedades afluentes, em que o problema da sobrevivência física praticamente não existe. Com efeito, quanto maior a base de recursos produtivos e o nível de renda da sociedade, menor a prevalência de situações críticas de satisfação das necessidades básicas e, por conseguinte, mais importante é o conceito relativo. Já numa sociedade como a brasileira, em que os requisitos mínimos não estão sendo satisfeitos por um elevado contingente humano, a parte da já crônica desigualdade ou privação relativa, segundo o autor, perde muito de sua relevância.

É importante destacar que a adaptação do conceito de privação relativa ao de pobreza suscitou uma deplorável ambigüidade, ou seja, uso indiferente dos termos pobreza e desigualdade, como se significassem a mesma coisa. Dois autores que utilizam os termos indistintamente são Miller e Robby (1970), entre outros.

Boltvinick (1975 apud ROMÃO, 1993, p. 15) esclarece a questão: “Alguns observadores sustentam que, num país como os Estados Unidos, onde a renda média excede em muito os meros níveis de subsistência, a pobreza deve ser vista como um problema de desigualdade na distribuição de renda”.

Esta confusão tem suas raízes nas tentativas de operacionalizar conceitos difíceis, como poder, participação social, entre outros, de forma a considerá-los encravados na noção geral de privação relativa. A fim de contornar esses problemas, muitos estudos são obrigados a quantificar apenas um aspecto muito particular da privação relativa: o da desigualdade na distribuição de renda (Índice de Gini). Não é de surpreender, pois, que membros da sociedade situados nos decis inferiores do espectro de renda sejam “pobres” em comparação com os outros que estão fora dessa camada.

Assim, conclui-se que o conceito de pobreza, embora tenha óbvia relação com a noção de desigualdade, não deve ser tratado como categoria sinônima dessa última. Enfocar apenas a pobreza relativa e sua ligação com a desigualdade implica em um afastamento da percepção da pobreza como núcleo próprio e, portanto, algo objetivo, socialmente concreto, que se deve tentar eliminar. A base para uma ação tendente a erradicar a pobreza tem de começar dando ao conceito um significado mais adequado e explícito.

O Banco Mundial, por exemplo, considera que a maneira mais comum de se medir a pobreza é através dos níveis de acesso ao consumo. Em outras palavras, um indivíduo é considerado pobre se o seu nível de acesso e de renda situa-se abaixo de um nível mínimo que lhe permita satisfazer suas necessidades básicas. Este nível mínimo foi denominado “linha de pobreza”. Como já abordado anteriormente, o que é necessário para satisfazer as necessidades básicas varia através dos tempos e das sociedades. Portanto, as linhas de pobreza variam segundo o tempo e o lugar e cada país utiliza linhas que são apropriadas em relação ao seu nível de desenvolvimento, às suas normas e aos valores sociais.

A informação sobre o consumo e a renda obtém-se através de pesquisas nas quais são realizadas perguntas às unidades familiares sobre seus hábitos de gasto e fontes de ingresso. Estes tipos de pesquisas, segundo o Fundo Monetário Internacional e a Associação Internacional de Fomento, em documento intitulado *Aspectos operativos de los documentos de estratégia de lucha contra la pobreza* (1999), complementam-se cada vez mais com técnicas participativas em que se pergunta aos indivíduos quais são suas necessidades básicas e como definem o termo pobreza.

Da mesma forma, o artigo publicado pelo Grupo do Banco Mundial, intitulado *Entender y Combatir la Pobreza* (2000), afirma que os resultados de novas investigações (cujas fontes não são citadas) demonstram um alto grau de concordância entre linhas de

pobreza baseadas em avaliações objetivas e subjetivas das necessidades.³²

Se no âmbito do país é este o processo, globalmente se tem usado a mesma linha de pobreza como referência, que está expressa em uma unidade comum a todos os países. Portanto, para efeito de agregar e comparar dados globais, o Banco Mundial usa linhas de referência de U\$1 e U\$2 dólares por dia, de 1993, em termos de Paridade do Poder Aquisitivo (PPA) que mede o poder aquisitivo relativo das moedas dos países. Estimou-se que, em 1998, um bilhão e duzentos milhões de pessoas no mundo teriam níveis de consumo inferiores a U\$1 dólar por dia, perfazendo um total de 24% da população dos países em desenvolvimento, e dois bilhões e oitocentos milhões de pessoas viviam com menos de U\$2 dólares diários. Estas cifras, segundo o Banco Mundial, estão abaixo das estimativas anteriores, o que indica que houve algum progresso, porém continuam a ser altas em termos do sofrimento humano. Para a preparação do *Informe sobre o Desenvolvimento Mundial: Luta contra a pobreza*, publicado em setembro de 2000, investigou-se outras dimensões da pobreza: a definição de indicadores quando necessário, a recolocação de dados e a avaliação de tendências. A agenda do Informe inclui tanto a união de indicadores sociais comparáveis e de alta qualidade para a educação, a saúde e o acesso a serviços e à infra-estrutura como o desenvolvimento de indicadores que examinam outras dimensões, por exemplo, o risco, a vulnerabilidade, a exclusão social, o acesso ao capital social. Sendo que, para o Banco Mundial, o capital social refere-se as instituições, relações e normas que conformam a qualidade e quantidade das interações sociais de uma sociedade.

No entanto, com relação a essas informações, Chossudovsky (2000), em seu artigo intitulado *Falsedades globales - cómo el Banco Mundial y el Pnud Deformam Las Cifras Sobre La Pobreza Global*, aponta que o Banco Mundial deixou deliberadamente os

³² Romão (1993, p. 27) considera que, entre os conceitos operacionais de pobreza, é possível dividi-los em conceitos subjetivos de pobreza: pobreza como juízo de valor e conceitos objetivos; pobreza relativa, pobreza absoluta e pobreza absoluta/relativa. Entre os indicadores de mensuração de pobreza, o autor abordará as medidas convencionais, destacando entre elas: o índice de “incidência de pobreza” e o “índice de renda”, ou de “defasagem de renda “O primeiro é simplesmente a proporção da população que se encontra abaixo da linha de pobreza.” O segundo mede a deficiência, ou defasagem, agregada de renda de todos os pobres em relação ao valor monetário da linha de pobreza. Ou, como algumas vezes também é interpretado, o índice de defasagem de renda estabelece o montante de renda necessário para que todos os pobres sejam trazidos ao nível de pobreza. O autor indica que, na literatura da CEPAL sobre pobreza, o índice de insuficiência de renda é também chamado de “déficit de pobreza”. O autor após recuperar estas duas medidas convencionais, aborda o Índice de Sen e a Linha de Pobreza Absoluta, considerando que este pode expressar uma concepção sobre as necessidades nutricionais ou de outras necessidades.

conceitos e procedimentos estabelecidos para medir a pobreza³³, citando, por exemplo, o Bureau do Censo dos EUA e o das Nações Unidas. O autor assevera que foi arbitrária a fixação de um dólar por dia como medida de pobreza, o que induz a população a considerar que pessoas que têm acesso e/ou renda de “um dólar por dia não são pobres”. Considera que este índice, ao ser informatizado, realiza a estimativa dos níveis nacionais e globais de pobreza, tornando-se um exercício aritmético. Portanto, os indicadores de pobreza tornam-se mecânicos a partir da suposição inicial de que pobres são aqueles que têm acesso a um dólar por dia. Este índice permite ao Banco Mundial estimar que 1,3 bilhões de pessoas encontram-se abaixo da linha da pobreza³⁴.

A adoção do critério absoluto de pobreza implica a formulação de juízos de valor acerca de quais são os níveis mínimos indispensáveis para que as pessoas tenham direito de levar uma vida em consonância com a dignidade humana. Esses juízos de valor estão umbilicalmente ligados à natureza da sociedade, às concepções sociais prevalecentes (ROMÃO, 1993). Daí porque esse núcleo de destituição absoluta, do qual resultam as mais diversas formas de privação, difere de país para país, tornando difíceis certas formas de comparação que envolvem estabelecimento de padrões mínimos de necessidades.

A partir do momento em que o conceito de pobreza absoluta é escolhido para efeito de análise, surge, de pronto, uma indagação: *Quais são esses “níveis mínimos indispensáveis” ou essas “necessidades básicas” que a sociedade, através de seus valores, julga que sejam adequados para o desenvolvimento do indivíduo como pessoa e participe de uma coletividade?* A resposta a essa indagação não está isenta de dificuldades e implica necessariamente enveredar pelos meandros da arbitrariedade.

Em primeiro lugar, é fundamental definir o que é “necessidade” e isto já provoca uma série de controvérsias. Tendo definido o que se entende por necessidade, é mister identificar quais das necessidades são consideradas básicas e indispensáveis e quais não são, o que faz emergirem novos problemas. A solução usualmente empregada para se chegar à definição de necessidades básicas é levada a efeito através de dois artifícios: primeiro, estreitando o conceito de necessidades de forma a incluir apenas as chamadas necessidades

³³ Para um resumo metodológico sobre Medição da pobreza, sugere-se a leitura de DREWNOWSKI, Jan. **El Nivel del Índice Vida**. Ginebra, Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación Social y el Desarrollo (INUISD), 1965, bem como os informes sobre pobreza realizados pela Oficina do Censo dos EUA.

³⁴ Chossudovsky (2000) aponta que de acordo com as “simulações” do Banco Mundial, a incidência da pobreza na China deve diminuir 20% em 1985 e 2,9% em 2000. De maneira similar, realizou estas estimativas com os países. Entretanto, na análise do autor, o marco de 1 dólar é tautológico, está totalmente dissociado do exame das situações da vida real, pois não incorpora à estimativa os gastos com alimentação, habitação, serviços sociais, nem observa as condições concretas de miséria urbana.

materiais; segundo, elegendo arbitrariamente um conjunto dessas necessidades materiais e postulando níveis mínimos considerados indispensáveis a serem satisfeitos³⁵.

Uma vez decidido, finalmente, quais são as necessidades básicas, torna-se necessário calcular o custo monetário requerido para satisfazer as necessidades selecionadas. Tal custo é comumente denominado linha de pobreza. As pessoas cujos recursos não são suficientes para atingir a linha de pobreza são, por esse critério, consideradas pobres, isto é, não conseguem atender os requisitos materiais mínimos estabelecidos para viver normal e dignamente.

Romão (1993) explica que está se tornando praxe, na literatura, denominar linha de indigência o montante de recursos necessários à aquisição da cesta básica de alimentos e de linha de pobreza o total de gastos com alimentação e outras necessidades. No entanto, Sen (1978 apud ROMÃO, 1993, p. 36) acha importante, para efeito de um melhor entendimento sobre a questão e sua complexidade, dizer que “linha de extrema pobreza” ou “linha de pobreza crítica” são sinônimos empregados relativamente ao custo da alimentação. Sen (1979, p. 14-15) refere-se à linha de indigência como “linha de pobreza nutricional” e à linha de pobreza como “linha de pobreza cultural”.

Concluindo, para as agências internacionais, em geral a pobreza é apreendida como uma insuficiência permanente de renda que resulta na não-satisfação de necessidades básicas. No entanto, esta definição é ambígua e os principais problemas surgem no momento de torná-la operativa. Em especial, a preponderância dos elementos econômicos na concepção da pobreza alimenta certa insatisfação pelo pouco peso que se outorga a outros fatores que definem a situação de pobreza. Uma exceção com relação a esta concepção pode ser encontrada entre os autores que trabalham numa perspectiva de “desenvolvimento humano” que mantém uma certa distância das dimensões sociais, políticas e culturais.

Lendo e confrontando a multiplicidade das concepções, constata-se uma dupla dimensão, **científica e moral** e que elas diferem-se, seja pela escolha das determinações que caracterizariam a situação de pobreza, informando as suas formas de enfrentamento, seja pela maneira específica de combiná-las. Todavia, uma análise sobre o arcabouço conceitual empregado permite inferir alguns aspectos comuns entre as representações de pobreza:

a) A maioria das concepções, com exceção da concepção marxista, não considera como causa geradora da pobreza o sistema econômico existente, mas remete, prioritariamente,

³⁵ O autor exemplifica que a CEPAL, em 1985 considerou um elenco de necessidades composto pelos seguintes grupos: alimentos, água, habitação, vestuário, saúde, educação, transporte, mobiliário, recreação e seguro social CEPAL (1985, p. 140).

ao enfrentamento da pobreza pelo indivíduo, devendo o Estado e a sociedade intervirem após critérios seletivos para garantir a não-acomodação do indivíduo. Assim, não são reconhecidas as relações entre produção da riqueza e ampliação da pobreza, o que explica a ausência de referências para transformações efetivamente estruturais;

b) As diferentes concepções concordam que a pobreza caracteriza-se pela ausência de recursos (materiais ou pessoais), embora outros elementos tenham sido mais recentemente incorporados como, por exemplo, o acesso aos centros decisórios do poder;

c) Nas diferentes concepções, constata-se que a idéia de atraso ou de desenvolvimento tardio serve de contraponto a um “modelo” de sociedade completamente realizado ou desenvolvido. De sorte que a explicação para a pobreza passa a ser considerada como algo intimamente relacionado ao processo de modernização, em que está presente o indicativo de se realizar uma aproximação gradativa do atrasado rumo ao desenvolvido. Assume-se, de forma apenas pontual, que o crescimento econômico não permite, automaticamente, o alcance da diminuição da pobreza. Há, em grande parte das representações, um vazio que pressupõe, implicitamente, que a luta de classes não é constituinte do processo, mas um efeito em sua superfície .

d) A concepção do Banco Mundial e do FMI, manifestada de maneira hegemônica no período entre 1980 e 2000, apóia-se em um ponto de vista liberal mercantil e tem como principal indicador de pobreza a renda, como capacidade de consumir bens materiais e não materiais. De acordo com estas organizações cabe ao Estado, segundo este critério, fazer uso do “capital social” existente e investir no “capital humano”³⁶ dos pobres empregáveis.

e) Uma dissociação sistemática ocorre entre as estratégias adotadas na condução da economia e o crescimento da pobreza. As dificuldades na realização de investimentos sociais são explicadas por fatores econômicos de alcance global e servem de justificativa para a escolha de aplicações financeiras que acabam por favorecer um consenso com relação aos rumos da política econômica. É desestimulada a definição de uma política territorial consistente, que permita uma distribuição mais justa da riqueza, pois as representações incentivam uma abordagem técnica da pobreza, isolando-a das orientações *hard* para a economia e transformando-a num campo para especialistas;

³⁶ Sugere-se a leitura de KLIKSBERG (1999); BLAUG (1976) e PUTNAN (1996), autores de referência sobre os principais conteúdos da Teoria do Capital Social e Humano.

f) No México, assim como no Brasil, os especialistas reconhecem, de maneira prolixa, a diversidade de métodos de medição da pobreza existentes, assim como a multiplicidade de opções e alternativas dentro de cada método registrado na bibliografia concernente ao tema; e

g) Finalmente, cabe ressaltar que se parte de uma definição funcional da pobreza, identificando-a com aquelas pessoas que se situam no extremo inferior de qualquer das dimensões consideradas importantes para o cidadão. Então, deduz-se que a redução da pobreza somente poderá ser obtida se houver interferência no extremo inferior da distribuição, modificando-a a favor das pessoas que se encontram em uma situação de pobreza.

Portanto, pode-se pensar a pobreza a partir de uma hierarquia econômica, política, social e simbólica, em que os pobres situam-se na parte inferior da hierarquia. E quanto mais tempo durar o estado de pobreza de uma população, mais estabelecida será esta hierarquia.

1.5 As Diferentes Representações e a Conformação de Matrizes que Orientam as Políticas de Combate à Pobreza

Tendo determinado que existem diferentes representações e que elas influenciam a conformação das Políticas Sociais, pretende-se realizar uma maior aproximação com a realidade latino-americana, incorporando as “visões e/ou concepções da pobreza” e suas implicações práticas, a partir das contribuições de Lo Vuolo et al. (1999) e de Ivo (2003), que têm, entre seus autores de referência, Lautier (1998).

A discussão em torno da pobreza alimenta-se de imagens ou visões que provêm de certos agentes interessados no tema e que merecem ser conhecidas, pois informam as características das políticas sociais que já existiram e/ou que vem sendo implementadas, que são: assistencial-repressiva, caritativa e modernista-tecnocrática.

A visão “**assistencial-repressiva**” (**assistantielle-répressive**) fundamenta-se na história europeia desde o final do séc. XV ao séc. XIX, período em que a pobreza é vista como um perigo social e político contra o qual há de se intervir mediante a assistência, a reeducação e a repressão. Observa-se certa ambigüidade nesta visão: não se sabe se o perigo são os pobres (individual ou coletivamente) ou se é a pobreza, como manifestação da dissolução dos laços e da coesão social, que pode levar a ações desestruturadoras. De certa forma, também se atribui ao pobre a falta de previsão e de empreendimento, o que levantaria acusações sobre uma certa imoralidade por haver chegado ou por estar em uma situação de pobreza. A solução passa pela violência e repressão, no caso dos pobres “maus” que

transgridem as leis ou pela assistência como mecanismo de controle social para os pobres “bons”.

Ivo (2003), baseando-se em Lautier³⁷, apresenta três concepções sobre a questão da pobreza na atualidade e suas implicações práticas. A primeira concepção, denominada pela autora de **“o controle dos pobres: visão repressiva da questão da pobreza”**, mantém grande aproximação com a de Lautier (1998) e de Lo Vuolo et al. (1999). Segundo a autora, é de senso comum e particularmente reforçada pelos meios de comunicação a afirmação de que o aumento e a agravação da pobreza induziriam a um descontentamento crescente das populações pobres, o qual provocaria conflitos e aumento da violência. É importante lembrar que também o Instituto Manhattam possui esta concepção. O exemplo típico utilizado para essa versão é o da violência em vários países latino-americanos, entre eles o Brasil e o México. Associados a esta idéia, o aumento da violência e da delinqüência urbana e seus efeitos sobre a segurança dos cidadãos e o convívio nos centros urbanos seriam a prova material da explosão da pobreza. Segundo Ivo (2003, p. 14), tal idéia tem levado à “exigência de políticas de caráter repressivo no ‘controle dos pobres’”. Cabe ressaltar que a divulgação das estatísticas e das ocorrências de violência tem legitimado uma intervenção pública no controle das áreas marginais e da pobreza e no desenvolvimento de políticas voltadas para a segurança dos cidadãos, ora com caráter público, ora privado. Essa percepção, conquanto permeando fortemente a opinião pública, obscurece ações preventivas e efetivas de combate às desigualdades sociais e econômicas a partir de suas causas.

A imagem **“caritativa” (caritative)**, segundo Lo Vuolo et al. (1999), entende a pobreza como inaceitável e reclama solidariedade para com os que se encontram nesta situação. Esta visão desnaturaliza a idéia de direitos sociais e de cidadania em benefício de uma ética pessoal entre quem doa e quem recebe, que em geral é mediada por uma organização. A diferença é que a filantropia privada do século passado, atualmente denominada caridade, era exercida por organizações que se especializaram nesta atividade e justificavam sua existência através dela. Uma variante desta visão é a que promove a solidariedade dos pobres entre eles mesmos, mediante a “auto-organização”. Nesse sentido, “a ação caritativa não se fundamenta na distribuição, mas na capacidade coletiva dos pobres de encontrarem solução para seus próprios problemas” (LO VUOLO et al., 1999, p. 106).

³⁷ Ivo (2003) baseia-se em duas obras: LAUTIER Les Malheureux sont les Puissants de la Terre... Represation et Régulations étatiques de la pauvreté en Amérique Latine. **Revue Tiers Monde**, Paris: PUF, v. 36, n. 142, p. 383-409, abr./jun. 1995 e LAUTIER. Les politiques sociales em Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours. **Cahiers des Amériques Latines**. Paris, n. 30, p. 19-44, 1999.

Ivo (2003), ainda tendo Lautier (1995); (1999) e Lo Vuolo et al. (1999) como referência, apresentará uma outra visão: “a refilantropia da pobreza”. Para a autora, apesar de a pobreza ter sempre se constituído em uma realidade preexistente à mudança de paradigmas dos anos 80, atualmente é percebida como um fenômeno que a crise dessa década ampliou e agudizou e a atenção para com a questão da pobreza, no intuito de uma distribuição mais justa dos recursos, é condição de desenvolvimento humanitário.

Juntamente com o processo de democratização da sociedade brasileira e os compromissos internacionais, identifica-se a afirmação de um compromisso de toda a sociedade no enfrentamento da pobreza. Este compromisso tem sido mantido através do apoio de uma ampla rede de sociabilidade comunitária, com práticas solidárias, muitas vezes, alternativas à ausência do Estado. Segundo Ivo (2003), as mudanças e os diagnósticos críticos quanto à ação restritiva do Estado, no âmbito das políticas sociais, e o capital social existente em algumas Organizações Não-Governamentais (ONGs) e entidades filantrópicas têm solidificado o caráter emergencial e estratégico da ação humanitária em favor das pessoas que se encontram em situação de pobreza.

A visão “**modernista-tecnocrática**” (**moderniste-tecnocratique**)³⁸, conforme Lo Vuolo et al. (1999), considera que a pobreza tem como referência uma certa normalidade e se constrói a partir de uma mescla da linguagem “médica” e “bélica”, sendo entendida como uma enfermidade contra a qual se tem de lutar para erradicá-la a fim de não infectar o corpo social são. Esta visão reconhece duas variantes. A “estruturalista”, que tem como referência o passado e que entende o problema como uma falta de integração à normalidade identificada como a formalidade salarial da população; e a “tecno-liberal”, promovida pelos organismos internacionais de assistência financeira e técnica, que propõe que a situação normal está por vir porque a enfermidade seria fundamentalmente o “não-crescimento econômico”. Nesta perspectiva, a solução para a enfermidade seria uma política econômica “sã”, que permitiria, em longo prazo, que os pobres revalorizassem seus “ativos”, ou seja, as riquezas que possuem e que, por diferentes razões, não podem ser valorizadas atualmente. Isto possibilitaria o exercício de sua liberdade individual como produtores potenciais em micro-empresendimentos com aumento do valor de seu “capital humano”, para poderem ser melhor avaliados no mercado de trabalho. Como os pobres não têm ativos financeiros, não existe discussão sobre

³⁸ Cabe destacar que Lautier (1995) e Duhau e Schteingart (1997) referir-se-ão a uma concepção que denominam “**tecnocrática-progressista**”. Para esses autores, esta constituiu em tendência que envolve as estratégias difundidas pelos organismos internacionais como o BID, a CEPAL e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), assumida pelas esferas governamentais. A visão tecnocrático-progressista atribui uma grande importância à superação da pobreza como estratégia de desenvolvimento e postula a necessidade do apoio público à economia popular.

os efeitos desta carência e da possibilidade de suprimi-la mediante transferências monetárias redistributivas.

Paralelamente a esta análise realizada por Lo Vuolo et al. (1999), Ivo (2003, p. 15) aponta também a existência de uma terceira concepção em termos de enfrentamento da pobreza: “a percepção dos pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores”, que parece ter semelhanças com a de Lo Vuolo et al. (1999).

A autora, em conformidade com Duhau e Scheingart (1997), considera que, de modo geral nas políticas de combate à pobreza, houve incorporação da percepção social dos pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores, seja como resultado de suas lutas e resistências, seja pela crença na potencialidade mobilizadora das classes populares, no provimento de sua reprodução no cotidiano e no plano das lutas e resistências, seja pela crença na potencialidade mobilizadora das classes populares no provimento de sua reprodução, no cotidiano e no plano das lutas e resistências, no provimento de serviços públicos em geral. Isso supõe “entender que a questão da pobreza envolve também o desenvolvimento de capacidades pré-existentes dos próprios pobres no provimento das condições de superação da pobreza” (IVO, 2003, p. 15).

Essa formulação envolve três eixos: o primeiro consiste no fato de as políticas de combate à pobreza tenderem a integrar a participação da sociedade civil nos programas de combate à pobreza e a considerar a organização dos beneficiados; o segundo é que elas têm uma dimensão territorializada, micro-social e comunitária; e o terceiro considera que tais políticas baseiam-se em critérios de focalização de públicos específicos. Esse novo quadro “implica a passagem de um tratamento universal para um tratamento parcial e mitigador da pobreza, fora da estrutura dos Direitos Sociais inscritos como base regulatória da sociedade do trabalho” (IVO, 2003, p. 15).

É importante frisar que as formas de combinação destas visões determinam o que Lautier (1998) denomina de “modos estáticos de regulação da pobreza” que prevalecem em cada país. O sentido que se outorga à idéia de regulação é o de “manter o equilíbrio”, “assegurar o correto funcionamento”, conforme os princípios das organizações sociais e os valores que prevalecem em cada sociedade. A administração da pobreza é uma parte funcional e essencial da administração geral do governo e, portanto, relevante para se entender porque este problema persiste na América Latina.

Nas duas últimas décadas, o que prepondera, no Brasil e no México, é a concepção modernista-tecnocrática que atribui uma grande importância à superação da

pobreza como estratégia de desenvolvimento e postula a necessidade de apoio público à economia popular.³⁹

Ressalta-se que existe uma coexistência, na prática, de vários projetos e forças sociais diferentes, que inclusive apontam para a existência de ambigüidades em termos do enfrentamento da questão da pobreza: universalismo/focalização; Estado/Mercado/Terceiro Setor; política /medidas técnicas; direitos/caridade/repressão.

Contudo, o modo de regulação existente não permite falar de luta contra a pobreza, mas da administração de políticas dirigidas à pobreza.

1.6 Os Diferentes Indicadores da Pobreza: compostos e simples

Em momento anterior, foi realizado o esboço de uma mapa das diferentes representações da pobreza com o objetivo de identificar quais as situações e peculiaridades podem ser caracterizadas de pobreza e quais aquelas que não o são. Reitera-se que a transparência do conceito é um pré-requisito para a mensuração do fenômeno, posto que o rigor científico aponta que não se deve mensurar algo que não se sabe exatamente o que é. Cada representação/concepção de pobreza informa diferentes critérios de ação para medidas de intervenção política, o que subentende um conceito previamente delineado.

Ao se passar do plano normativo para as situações concretas em que as estratégias antipobreza devem ser implementadas, surgem enormes dificuldades de natureza conceitual e operacional, por ser a pobreza, justamente, uma categoria conceitual de grande complexidade teórica. Como foi possível verificar, não existe um significado único do termo pobreza, ainda que um elemento comum nas definições esteja na identificação de um nível de vida que não pode ser alcançado por certo grupo de pessoas. Este é um termo que faz referência à privação de elementos necessários para a vida humana dentro de uma sociedade e de meios ou recursos para modificar esta situação.

A construção de indicadores para se medir a pobreza não é uma tarefa técnica, porque certas medidas correspondem a determinadas formas de conceber o problema e às estratégias frente a este.

³⁹ Levando em conta a importância que as agências multilaterais internacionais têm dado à definição destes modos de regulação, recuperar-se-á, no Capítulo 2, a história do Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional do Desenvolvimento, sendo também analisadas as suas características e formas de regulação com relação à pobreza.

Se o objetivo da Política Social é compensar as desigualdades (sociais e naturais) através da aplicação do princípio da diferença, a primeira pergunta é: *Quem está em pior situação?* Sendo a resposta: *os pobres*, a pergunta seguinte será: *Quem são os pobres?*

O conceito, a medida e as ações sobre a pobreza são aspectos que se condicionam mutuamente. Por isso, toda avaliação das políticas de combate à pobreza está condicionada aos procedimentos de medição utilizados, sendo que a medição da pobreza tem três principais aplicações: **a) diagnóstico do problema;** **b) desenho de instrumentos de política;** e **c) avaliação de políticas públicas.**

No que se refere à primeira aplicação, “**o diagnóstico**”, o uso mais comum dos indicadores tem como objetivo conhecer a magnitude do fenômeno. Nesse sentido, as bibliografias brasileira e mexicana permitem inferir que a dimensão da pobreza ocupa um papel central. De um ponto de vista normativo: por exemplo, em um país onde o contexto da população em situação de pobreza é da ordem de 60%, pode-se dizer que a pressão para a defesa de programas focalizados no enfrentamento do problema é maior. Este tem sido o argumento utilizado no México e no Brasil nos últimos anos. Contudo, embora este se faça presente junto aos governos, não significa que não deva ser motivo de críticas, pois entende-se que, devido à magnitude da pobreza e do seu crescimento, suas causas devem-se a fatores estruturais, cujos programas focalizados, segundo a forma como vem sido concebidos, não permitem resolver o problema. Ou melhor, a defesa da focalização, tendo como referência o argumento anteriormente apresentado, encobre que, em nome da focalização, começa a ocorrer a desvinculação dos indivíduos enquadrados na condição de “pobres” do sistema de Direitos Sociais, passando a assistência a constituir um atributo individual para aqueles que “moralmente” têm direito ou potencialidade para se desenvolver.

O diagnóstico sobre a realidade social é importante porque subsidiam e amparam o desenho de determinadas políticas e programas públicos; permitem corrigir rumos indesejados que podem estar sendo tomados sem se perceber, e a sua existência e divulgação pode auxiliar na democratização da relação Estado-sociedade para a consolidação da cidadania.

A segunda aplicação diz respeito ao **desenho de instrumentos de política**, que possibilitou debater, no período entre 1980 e 2000, a relação entre crescimento econômico e pobreza. Existe uma ampla discussão sobre se o crescimento econômico é suficiente para fazer frente ao problema da pobreza ou se é necessário implementar políticas de desenvolvimento em um sentido oposto. Considera-se esta discussão muito mais significativa,

pois conhecer a magnitude da pobreza e como ela se manifesta através dos tempos constitui um instrumento indispensável para elucidar o problema.

A terceira aplicação, **avaliação da gestão pública**, é utilizada como prova do êxito ou fracasso da política pública orientada para aumentar o bem-estar social, apesar de os indicadores agregados dependerem de muitas variáveis fora do controle dos governos.

Será realizada uma breve apresentação dos métodos de medição da pobreza aplicados com a finalidade de ressaltar a relação com os conceitos de pobreza e o desenho das políticas orientadas para o enfrentamento da pobreza. Essa medição proporcionará elementos que contribuirão gradativamente para que se compreenda melhor como o Programa Nacional de Solidariedade e o Programa Comunidade Solidária inserem-se no conjunto das finalidades e aplicações das medidas utilizadas para determinar a magnitude, a incidência e a intensidade da pobreza e em que medida os referidos Programas incorporaram as prescrições das agências multilaterais de financiamento.

As referências para a recuperação das diferentes metodologias para a medição da pobreza são Lo Vuolo et al. (1999). Contudo, ressalta-se que tal tema tem sido motivo de maior atenção nas duas últimas décadas,⁴⁰ justamente porque o enfoque que vem sendo dado para a Política de Combate à Pobreza tem reduzido a “política” a medidas técnicas, em programas especiais capazes de distinguir, contar e atribuir benefícios àqueles beneficiários do Sistema de proteção social.

Lo Vuolo et al. (1999) dividem os indicadores em **compostos e simples** e fazem distinção entre os que procuram medir a pobreza pela renda e aqueles que estabelecem uma unidade de análise e a relação de equivalência entre seus componentes.

Entre os **indicadores compostos** existentes, Lo Vuolo et al. (1999) citam: os “Indicadores de Prioridade de Pobreza” (*Priority Poverty Indicators*), o “Estudo do Padrão de Vida” (*Living Standard Measurement Study*) e o “Índice de Desenvolvimento Humano” (*Human Development Index*).

Os Indicadores de Prioridade da Pobreza, além da definição de linha de pobreza “altas” e “baixas”, incluem indicadores de curto prazo (por exemplo, salário dos trabalhadores

⁴⁰ Dada a complexidade deste tema, que se deve também às diferentes classificações realizadas, sugere-se, entre outros, como leitura complementar: SEDESOL. **Medición de la Pobreza**- variantes metodológicas y estimación preliminar. México: Comitê Técnico para la Medición de la Pobreza, julio, 2002, 113p.; TREJO, Guillermo e JONES, Claudio. **Contra la Pobreza** – Por una estrategia de política social. México: Editorial Cal y Arena, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., agosto de 1993, 319p.; ROMÃO, Maurício Eliseu Costa. **Pobreza: conceito e mensuração**. Rio de Janeiro: IPEA, 1993; ROCHA, Sonia. **Opções Metodológicas para a Estimção de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, Textos para Discussão 720, 2000; e ROCHA, Sonia. **Governabilidade e Pobreza**. O desafio dos números. Rio de Janeiro: IPEA, Textos para Discussão 368, 1995.

não-qualificados, fim do intercâmbio agrícola) e indicadores sociais (por exemplo, participação no Produto Interno Bruto (PIB), dos gastos públicos em serviços sociais básicos, mortalidade de crianças com menos de cinco anos, mortalidade materna, taxa de fertilidade).

O Estudo da medida do Padrão de Vida, embora não produza um conjunto fixo de indicadores, constrói uma base de dados compreensiva que permite estudar os múltiplos aspectos do comportamento e do bem-estar da sociedade. Segundo Vuolo et al. (1999), este indicador tem sido desenvolvido em vários países e adaptado para captar as características institucionais e as necessidades analíticas de cada caso.

O indicador composto mais difundido nos últimos anos é o “Índice de Desenvolvimento Humano” (Human Development Index), elaborado pelo PNUD, que será destacado porque serviu de referência à implementação de diversos sub-programas, compondo o Programa Comunidade Solidária e o PRONASOL.

Em 1990, Amartya Sen ajudou a lançar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), usado pela ONU para classificar os países, levando em conta o PIB real per capita, a esperança de vida e o nível educacional.

Ao definir o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades, Amartya Sen procurou detalhar que está falando de liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparências e segurança protetora. Embora a palavra liberdade só apareça na primeira das cinco expressões, todas elas são o que o economista chama de “tipos distintos de liberdade”.

Segundo Sen (1976; 1978; e 1979), num sentido geral, pode-se considerar que a mensuração da pobreza consiste em duas operações distintas:

- a) Identificação: *Quem são os pobres?*
- b) Agregação: *Como combinar as características de pobreza de diferentes, pessoas numa medida agregada?*

O processo de identificação resume-se em distinguir quem são os pobres dos que não são pobres, o que pode ser feito de várias maneiras, cada uma representando uma interpretação do fenômeno.

O conceito de Desenvolvimento Humano trata de captar um processo. Em particular, a constante ampliação das oportunidades de vida das pessoas, mediante a remoção das barreiras que impedem a plena utilização de suas capacidades. Para apreender adequadamente este conceito, é imprescindível distinguir entre o processo de “formação das capacidades” e o de “utilização das capacidades adquiridas” pelos membros de uma

sociedade. Devido ao fato de ser possível existir os dois processos simultaneamente, esta aproximação amplia o horizonte temporal que tende a ser considerada tanto para conceber adequadamente o problema como para avaliar a eficácia das ações empreendidas.

As oportunidades de vida que pretende captar o conceito de desenvolvimento humano abarcam uma ampla gama de atividades, que vão desde o consumo de certos bens básicos (como alimentos ou vestuário) até atividades culturais, condições de liberdade humana e possibilidades de protagonismo político. Com base neste suporte conceitual, com a finalidade de superar as limitações de informações e de comparação entre um conjunto de países, construiu-se o chamado Índice de Desenvolvimento Humano, que mede três tipos de oportunidades básicas: a possibilidade de que o indivíduo pode desfrutar de uma vida prolongada e saudável; a possibilidade de adquirir conhecimentos; e a possibilidade de dispor dos recursos materiais necessários para ter um nível de vida aceitável.

O conceito de desenvolvimento humano, recentemente, passou a incorporar a dimensão da pobreza, considerando-a como a forma mais extrema de privação. O chamado “Índice de Pobreza Humana” (IPH), considerado como complemento e não como substituto do IDH, analisa a privação em relação a três elementos da vida humana, já presentes no IDH: longevidade; conhecimentos; e um nível digno de vida.

A primeira privação refere-se à sobrevivência. Expressa-se como medida de vulnerabilidade diante da morte em uma idade relativamente precoce. O indicador utilizado é a porcentagem de pessoas que se estima que não sobrevivem até a idade de 40 anos. A segunda privação refere-se aos conhecimentos e considera aqueles que estão excluídos do processo educacional formal e da comunicação, tendo como indicador a porcentagem dos adultos analfabetos. A terceira privação considera o nível digno de vida em termos dos “recursos econômicos em geral”. Neste último caso, o indicador constrói-se como um composto de três variáveis, agregadas com média simples de seus respectivos valores: 1) porcentagem de pessoas sem acesso à água potável; 2) porcentagem de pessoas sem acesso aos serviços de saúde; e 3) porcentagem de crianças com menos de 5 anos de idade, que têm peso insuficiente (PNUD, 1997 apud LO VUOLO et al. 1999).

Um aspecto que é importante destacar diz respeito à renda per capita, que pode não representar adequadamente a idéia de abastecimento/recursos que tem a ver com diferenças dos arranjos institucionais na produção dos serviços fora das regras do mercado. Desta forma, níveis de recursos financeiros equivalentes podem representar diferenças significativas no acesso a certos serviços básicos.

Autores como Mejia e Vos (1997); Miles (1992); Doyal e Gough (1991) são citados por Lo Vuolo et al. (1999) como aqueles que consideram que a análise deste tipo de índice composto é extremamente complexa quando se trabalha com índices desagregados.

Os **indicadores simples** habitualmente são considerados como unidade estatística utilizada quando se quer saber, por exemplo, se todos os demais membros da família que residem no mesmo local são pobres porque um deles encontra-se nesta situação. Um pressuposto subjacente é que quanto maior a quantidade de pessoas maior são suas necessidades, que são compensadas, em parte, pela existência de economias de escala. Isto não significa que todos os membros do lugar contribuam para a construção do índice com igual “peso”. Para se apreender estas diferenças, desenvolveram-se métodos que buscam relações de “equivalência” entre distintos lugares, considerando, principalmente, as características de gênero e idade dos membros que os compõem. Lo Vuolo et al. (1999) citam Muellbauer (1987) que, por exemplo, descreve três modelos que se preocupam com esta questão:

1) modelo de Engel (1895): considera a participação do gasto em alimentação e constrói uma escala de equivalência entre lugares, levando em conta a situação de lugar de referência;

2) modelo de Rothbarth (1943): classifica os bens e serviços entre aqueles que são consumidos exclusivamente pelos adultos, considerando-se que as famílias com diferentes quantidades de crianças estão no mesmo nível de bem-estar e o consumo dos bens não consumidos pelas crianças é o mesmo; e

3) modelo de Barten (1964): assume que a presença de crianças somente altera a necessidade daqueles bens que não são consumidos exclusivamente pelos adultos, utilizando-se da mesma função do modelo de Engel.

Como se observa, as correções anteriores consideram especialmente a existência ou não de crianças no lar (casa), porque este dado é fundamental para definir se o lar é pobre ou não. No momento de ponderar as diferenças de sexo, nota-se uma menor quantidade de estudos, pois os que existem são mais qualitativos que quantitativos e são direcionados a dar resposta sobre o comportamento diário das mulheres no âmbito familiar (MILLAR, 1996; MIKKELSEN, 1995). No que diz respeito às pessoas com maior idade, entre outros fatores, estas deficiências devem-se ao fato de não estarem tecnicamente desenvolvidas a estimativa e avaliação da produção para “autoconsumo” (derivada do trabalho doméstico); e a

desagregação dos comportamentos no interior dos lares, particularmente no que se refere ao pagamento pelo tempo de trabalho.

Tendo o lar como unidade estatística, o método direto, Índice das Necessidades Básicas (INB) implica nos seguintes passos:

- a) definição das necessidades básicas e sua correspondente satisfação;
- b) seleção das variáveis e dos indicadores que expressam o “grau de satisfação” para cada necessidade a ser satisfeita;
- c) definição de um nível mínimo para cada indicador sob o qual se considera a necessidade não satisfeita; e
- d) classificação das unidades, sendo que, abaixo delas, serão considerados pobres aqueles que não tiverem ao menos uma das necessidades básicas satisfeita.

Este método tenta identificar, sem nenhum tipo de intermediação, a presença ou ausência da satisfação das necessidades. Desta forma, com indicadores *ad hoc*, avalia-se as características habitacionais, a formação educacional dos membros do lar, a disponibilidade de água potável, o nível de consumo calórico do membros do lar, entre outros.

O propósito fundamental da filosofia das necessidades básicas é atender às necessidades específicas dos mais pobres: alimentação, moradia e vestuário adequados, além de alguns serviços essenciais como água potável, saneamento, transporte público, serviços médicos e escolas⁴¹. Em outras palavras, enfatiza a mobilização de recursos específicos para grupos-alvo especiais, identificados como carentes desses recursos. Além disso, o enfoque das necessidades básicas dá prioridade à produção e distribuição da cesta de produtos básicos para grupos-alvos, na tentativa de garantir que os pobres sejam realmente atendidos e não preteridos por deficiências e falhas de mercado. A estratégia prossegue com uma avaliação da eficácia das políticas e dos programas implementados, a fim de atenderem a objetivos, a curto e longo prazos, que deveriam ser aplicados seguindo certa estrutura de planejamento participativo (STANDING e SZAL 1979, apud LO VUOLO et. al., 1999).

Segundo Romão (1993), houve uma evolução promissora desta “abordagem do crescimento”, do ponto de vista de seus proponentes desenvolvimentistas, até estratégia de desenvolvimento alternativo, que visa diretamente a erradicação da pobreza absoluta.

⁴¹ De acordo com Romão (1993), numa definição mais ampla, o objetivo de um enfoque de desenvolvimento, segundo as necessidades básicas, é proporcionar oportunidades para o desenvolvimento pleno do indivíduo, nos planos físico, mental e social (STREETEN, 1979, p. 136).

Algumas críticas, todavia, segundo o autor, podem ser feitas ao enfoque das necessidades básicas.

Para o autor, esse enfoque relaciona-se à natureza subjetiva implícita na formulação do que se define como necessidades básicas. Neste contexto, as necessidades básicas, muitas vezes, são consideradas em termos de parâmetros de política pública, dependendo sua conceituação, principalmente, das preferências do governo ou da elite dominante, ou de suas idéias sobre aquilo que essa política deve eliminar. Como as recomendações de política têm de depender da avaliação das viabilidades, existe, evidentemente, uma diferença entre a noção de “privação” e a idéia do que deve ser eliminado pela “política”. Segundo Sen (1978, p. 7, grifo nosso), “dado um enfoque de política pública, não vai significar nada uma declaração pública de que **‘nossa política visa eliminar a pobreza’** pois a pobreza será definida como aquilo que a política pública visa eliminar”.

Romão (1993), concordando com Streeten e Burk (1978) assevera que, para alguns dos principais proponentes do enfoque das necessidades básicas, chegam a considerar que a conjuntura política, na qual essa abordagem pode ser implementada com êxito, é o problema mais significativo que a estratégia tem de enfrentar

Ainda, segundo o mesmo autor, talvez mais fundamental seja a crítica feita pela corrente estruturalista à filosofia das necessidades básicas. Os estruturalistas declaram que o enfoque proposto estabelece metas, colocando alguns elementos não-quantificáveis como necessidades básicas junto com itens essenciais e, desse modo, torna-se redundante e possivelmente enganoso.⁴² Standing e Szal (1979) sustentam ainda que as necessidades sentidas pelos indivíduos são determinadas, em última estância, pela estrutura da produção e distribuição. Se a estrutura econômica é a causa da pobreza e das desigualdades observadas, de nada vale determinar as necessidades em termos dessa estrutura vigente.

Considerando haver suficientes provas de perpetuação da pobreza e da desigualdade por fatores estruturais nos países subdesenvolvidos, essa crítica estruturalista somente tem fundamento na medida em que as estratégias delineadas não promovam profundas mudanças no estilo de desenvolvimento vigente, correndo o risco de assumirem um caráter meramente assistencialista. Entretanto, nos países subdesenvolvidos, verifica-se que eliminar a pobreza e satisfazer as necessidades básicas da população têm constituído o mesmo

⁴² Romão (1993) exemplifica acerca das necessidades não-quantificáveis: “Além da especificação concreta das necessidades humanas em contraste com noções abstratas, e da ênfase nos fins em contraste com os meios, a abordagem das necessidades básicas abrange as necessidades não-materiais- entre elas, a necessidade de auto-determinação, autonomia, liberdade política e segurança, participação no processo decisório, identidade nacional e cultural e trabalho” (STREETEN, 1979, p. 136, grifos do autor).

objetivo (ALTIMIR, 1978) e, desta forma, as metas estabelecidas para o atendimento das necessidades básicas são os parâmetros que definem a magnitude das transformações a serem impressas no padrão de desenvolvimento da sociedade com a finalidade de eliminar a pobreza.

Por outro lado, o método direto da Linha da Pobreza consiste, basicamente, no seguinte:

- a) especificação das necessidades básicas e suas satisfações;
- b) definição da cesta básica de satisfações essenciais para diferentes tipos de lares;
- c) estimativa do custo financeiro da cesta básica (“linha de pobreza”), pois quem não consegue adquiri-la encontra-se em uma situação de “indigência” (pobreza extrema). Esse valor logo se multiplica por um parâmetro (coeficiente de Engel) com a finalidade de determinar o valor final da linha da pobreza; e
- d) comparação da linha de pobreza com as rendas, o consumo familiar e a classificação dos lares, visando determinar se estão acima ou abaixo de um determinado valor.

1.6.1 Os indicadores de pobreza no Brasil e no México

Segundo Schwartzman (1997), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina realizaram uma reunião, em Santiago do Chile, no início de maio de 1997, para examinar o estado da arte na produção de estatísticas sobre pobreza em diversas partes do mundo. Na ocasião, criou-se um “Grupo de Especialistas” (*Expert Group*),⁴³ que deveria dar continuidade a este trabalho, preparando recomendações que pudessem ser de utilidade para os institutos de estatísticas e demais interessados na produção, análise e uso de informações estatísticas a este respeito. A razão disto deve-se ao fato de o tema da pobreza ter se tornado objeto de atenção cada vez mais intensa por parte dos governos, organizações internacionais e, conseqüentemente,

⁴³ No México, a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESOL), que tem como Secretária Josefina Vázquez Mota, criou em 2003 o Comitê Técnico para a Medição da Pobreza. Este é formado por um grupo de especialistas nacionais e tem como objetivo planejar uma metodologia para a medição oficial da pobreza no país. No Brasil, em 12 de março de 2003, segundo o Portal da Cidadania, o então Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e o IBGE estabeleceram acordo de cooperação técnica para definir um conceito oficial de linha de pobreza, previsto no Decreto 4.564, de 01 fev 2003. Este documento instituiu o Ministério e o nomeia gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, para se chegar a um conceito unificado de pobreza e construir um indicador oficial para nortear as próximas ações do Programa Fome Zero. Estava previsto para este fim a constituição de um grupo de trabalho formado pelo IBGE, IPEA, Ministério de Assistência e Promoção Social, sob coordenação do MESA.RADIOBRAS. Disponível em: <<http://www.radiobras.gov.br>> Acesso em: 05 mar. 2004.

institutos de estatística, que retomam, assim, uma tradição de estudos que foi importante na Inglaterra, no século XIX, mas que foi substituída, em grande parte, nas décadas seguintes, pelas estatísticas sobre emprego e desemprego. O autor confirma as análises de Romão (1993), Spicker (2001) e Cárceres et al. (2002), que classificam as estatísticas de pobreza que se desenvolveram nos últimos anos em **dois tipos principais**, aquelas que buscam medir a **pobreza absoluta** e as que medem a **pobreza relativa**.

No entanto, a simplicidade aparente destes conceitos desaparece rapidamente quando eles são levados à prática. No Brasil, as fontes usuais para se obter informações sobre a renda são as pesquisas domiciliares anuais, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), mas, caso se pretenda descer ao nível de municípios ou distritos, a única fonte de informação disponível são os censos decenais, de periodicidade longa e limitados a informações sucintas.

A Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar, realizada pelo IBGE, utiliza-se de uma classificação que divide a população em:

a) **“indigentes”**: aqueles cuja renda não permite atender nem mesmo às necessidades básicas alimentares;

b) **“pobres”**: aqueles cuja renda, inferior à linha de pobreza, não permite atender às suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário, entre outras; e

c) **“não-pobres”**: aqueles cuja renda se situa acima da linha da pobreza. Com essa pesquisa, foi possível sistematizar algumas das principais características da pobreza no Brasil. Assim, constatou-se que ela apresenta um forte componente regional e que sua incidência é sensivelmente mais elevada nas áreas rurais, embora em seu conjunto, em função do acelerado processo de urbanização das últimas décadas do século XX, mais de dois terços dos pobres sejam pobres urbanos. Quanto aos indigentes, eles representam 12% da população brasileira, significando 16,6 milhões de pessoas. As características dessa forma mais acentuada de pobreza são semelhantes àquelas relativas à pobreza: forte componente regional, com incidência mais elevada no meio rural.

No Brasil, diversos pesquisadores têm utilizado os dados do IBGE para estimativas de linhas de pobreza, que podem ser adotadas pela administração pública em suas políticas, porque não existe uma linha de pobreza oficial. A grande heterogeneidade dos problemas sugere que os exercícios de mensuração global da pobreza e a eventual opção por uma linha de pobreza qualquer devem estar associados à identificação dos diferentes tipos de pobreza existentes em um país, que requerem políticas sociais diferenciadas. De alguma forma, um estudo mais aprofundado das diferentes condições de pobreza implica em uma

volta aos antigos dilemas sobre as causas individuais ou estruturais da pobreza, daí a razão de este tema ter sido abordado no item Representações da pobreza.

A relação entre o desenvolvimento econômico e os níveis de pobreza da população, conforme Sales (1994), envolve toda uma linha de discussão que tem sido motivo de muitas publicações por parte dos técnicos e consultores das Nações Unidas, do Banco Mundial e de outros órgãos de foro internacional.

Segundo essa autora, tudo começou com a famosa “curva de Kuznets”, que aponta uma correspondência observável entre os níveis de renda per capita e as desigualdades distributivas. Assim, aos baixos níveis de renda per capita corresponderiam pequenas desigualdades distributivas; nos níveis intermediários, as desigualdades aumentariam; e, com um certo nível de renda, a desigualdade começaria a diminuir continuamente (BACHA, 1978). A partir dessa teoria, justificam-se os perfis desiguais de renda, pela simples constatação de que se está numa fase intermediária e que esta desigualdade vai naturalmente diminuir com o maior crescimento da economia. À parte os argumentos favoráveis a esta abordagem, uma das conclusões que emerge no contexto de alguns estudos realizados por Sales (1994); Lopes e Gottschalk (1990); Lopes (1992); Oliveira et al. (1991); Rocha (1991); (1993); e Romão (1991), é a de que existe uma realidade da pobreza que se coloca para além das flutuações da pobreza, de acordo com a conjuntura de crescimento ou estagnação da economia. Isto é, enquanto umas regiões são mais afetadas pelos ciclos conjunturais da economia, outras ficam menos sujeitas a tais flutuações. Essa conclusão é reforçada por uma das mais recentes pesquisas de Rocha (1993, p. 13), em que a autora afirma, nas considerações finais de seu *paper*:

[...] oscilações conjunturais são irrelevantes no que concerne um largo contingente de pobres que estão estruturalmente à margem do que se passa na economia formal. Para esses pobres miseráveis, que se concentram nas periferias das metrópoles do Centro-Sul e estão por toda a parte nas metrópoles nordestinas, é necessária uma ação governamental, de caráter essencialmente assistencial, objetivando aliviar as situações mais críticas de pobreza.

Segundo Del Grossi, Graziano e Takagi (2001, p. 2):

[...] a grande maioria dos estudos ligados ao problema da indigência e/ou pobreza tanto no Brasil como em organismos internacionais como a CEPAL e o Banco Mundial, definem um determinado valor monetário e calculam o número de famílias cuja renda é inferior a esta linha. A linha de indigência refere-se à renda mínima necessária para adquirir o valor de uma cesta de

alimentos com quantidades energéticas mínimas ou recomendadas. A linha da pobreza é superior à linha de indigência pois inclui, além do valor da cesta de alimentos, todas as outras despesas não alimentares, como vestuário, moradia, transportes, etc.

O critério de definição da linha de indigência/pobreza e os métodos de regionalização e de correção monetária é que causam as diferenças nos valores dos diversos estudos realizados até o momento. Entre os principais, destacam-se aqueles que definem o valor do salário a partir de uma determinada renda, única para o país, geralmente como proporção do salário mínimo, e aqueles que partem da estrutura de consumo das famílias. Mesmo quando são semelhantes e fundados na mesma fonte de dados, os diversos métodos baseados na insuficiência de renda apresentaram resultados discrepantes devido a diferenças nos critérios adotados.

O método que define a linha de indigência ou pobreza pela proporção do salário mínimo é bastante utilizado, pois, em tese, o salário mínimo deveria suprir as necessidades básicas não apenas de alimentação, mas também de moradia, vestuário, entre outros. Os valores comumente utilizados como linha de pobreza são de $\frac{1}{4}$ ou $\frac{1}{2}$ do salário mínimo, como defende Hoffmann (2001), por exemplo.

O método de definir a linha de indigência ou pobreza pela estrutura de consumo surgiu como uma opção para a utilização da proporção do salário mínimo, combinando pesquisas de estrutura de consumo das famílias, como o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF) 1974/75 e a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada nos anos de 1987/88 e 1995/96. Basicamente, trata-se de definir uma cesta básica de alimentos, de acordo com a estrutura de consumo e os preços regionais. Definindo-se o custo desta cesta, considera-se indigente a população cuja renda familiar per capita não alcance o valor desta cesta alimentar; e, como pobres, as pessoas que não atingem a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não-alimentares básicos (moradia, transporte).

As análises realizadas por Del Grossi, Graziano da Silva e Takagi (2001); e Rocha (2000), sobre os diversos estudos e metodologias que partem da estrutura de consumo para definir a linha de indigência e de pobreza, indicam que existe uma série de passos, que envolvem certas “arbitrariedades”, até chegar à definição da população indigente e pobre. Isso faz com que cada cálculo seja único e incomparável com outras formas de cálculo. Rocha (2000) realizou estudos que apontaram que, dependendo das medidas adotadas, a linha de indigência calculada pode variar até 50% e a linha de pobreza pode variar até 127%. Estas

diferenças resultam das opções adotadas para definição das linhas de indigência e pobreza em relação à:

- a) definição das necessidades calóricas recomendadas;
- b) definição da cesta alimentar de menor custo;
- c) estimativa de consumo não-alimentar;
- d) estimativa das diferenças de custos de vida para as regiões do país; e
- e) atualização dos valores monetários das linhas de indigência e de pobreza.

As populações mais pobres, muitas vezes, possuem rendas não-monetárias, isto é, produzem para o autoconsumo ou têm acesso a transferências e doações familiares que não aparecem nas estatísticas usuais. Famílias de composição diferente têm gastos distintos. O custo de vida varia de uma região para a outra, no mesmo país. E, a rigor, é preciso decidir se a renda deve incluir ou não benefícios não-monetários na área social, como educação, saúde, habitação, transportes subsidiados e outros.

Schwartzman (1997) problematiza o conceito de “necessidade básica”, ou “conjunto mínimo de bens”, pois acredita que existem dificuldades no estabelecimento do que seriam as necessidades e/ou mínimos a serem garantidos, porque estes estão sujeitos a grandes variações culturais. Um critério utilizado tem sido a definição de um volume mínimo de calorias ingeridas pelas pessoas, consideradas indispensáveis. Uma vez estabelecido este volume mínimo, deve-se pesquisar o que as pessoas ou as famílias estão ingerindo e, então, converter em calorias por alguma tabela. Na impossibilidade de medir diretamente a ingestão de alimentos de cada família, procura-se medir o custo de uma cesta básica de alimentos suficientes para este total de calorias, fazendo uso das pesquisas de índice de preços e depois comparando os valores encontrados com as informações disponíveis sobre renda monetária, definindo, desta maneira, uma “linha da pobreza” para determinada região e momento. Isto só foi feito uma única vez no Brasil, nos anos 70, com a pesquisa do Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF), do qual derivam as tabelas de conversão utilizadas até hoje.

Segundo Sposati (2000, p. 48), o Decreto n.3999, de 30/04/1938, ao criar o salário mínimo, estabeleceu o que considerou “ração-tipo essencial mínima”, com 13 itens, cuja quantidade variou entre os estados, e acresceu ainda o que chamou de ração normal média para a massa trabalhadora em atividades diversas e para todo o território, com 3.888 calorias por pessoa/dia. Isso significa refeições com cerca de 1.500 calorias e complementos de 800 calorias dia/pessoa.

Posteriormente, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) atualizaram a cesta de 13 itens, recompondo-a com 22 produtos de alimentação, 4 de limpeza doméstica e 5 de higiene pessoal, refazendo a quantidade para cada um, perfazendo um total de 31 itens⁴⁴.

Por sua vez, o Programa de Distribuição e Estoques de Alimentos (PRODEA), que sucedeu, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, o extinto Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), apresentou uma cesta com 5 itens para as famílias pobres, com 550 calorias /dia/pessoa, cujo peso varia de 19 a 25kg.

No Relatório Final, elaborado pela Comissão Mista Especial, destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais, apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais de 1999, o Presidente do Instituto de Pesquisa Econômicas e Aplicadas (IPEA), Roberto Borges Martins, distingue linha de indigência e de pobreza como:

a) Linha de indigência (LI): é a linha da fome, isto é, o valor da renda mensal que cada pessoa necessita para se alimentar, com base no mínimo calórico imprescindível para a sobrevivência (calculada com base no preço da cesta básica das regiões brasileiras);

b) Linha da pobreza (LP): é o mínimo imprescindível para a alimentação e todas as outras necessidades pessoais básicas. Em geral, o cálculo referencial é duas vezes superior à linha de indigência. Os indigentes são pobres, mas os pobres não são indigentes.

Para efeito da discussão sobre esta questão, principalmente sobre as considerações que Romão (1993) realiza a respeito desta classificação, cabe esclarecer que o Relatório coloca o debate no âmbito da pobreza absoluta e não da relativa, uma vez que faz um deslocamento da discussão do campo das desigualdades sociais para focalizar os mais indigentes.

⁴⁴ A Cesta Básica foi definida a partir dos hábitos de uma família com renda média de 10,3 salários mínimos e composta por 4 pessoas que compram, em supermercados, alimentos, material de limpeza doméstica e higiene pessoal. Este perfil foi traçado de acordo com os dados obtidos da Pesquisa de Orçamento Familiar de São Paulo (POF) e das Pesquisas de Consumo Alimentar no Município de São Paulo (DIEESE). Componentes da cesta básica com suas quantidades e pesos: arroz tipo 2 (15kg), feijão (4kg), açúcar (10kg), café (1,5kg), farinha de trigo (3kg), farinha de mandioca (550g), batata (4kg), cebola (1kg), alho (200g.), ovos (3dúz.), margarina (750g.), extrato de tomate (740g.), óleo de soja (4,5ml), leite em pó (1,5kg.), macarrão (2kg), biscoito maisena (800g.), carne de primeira (3kg), carne de segundo (4kg), frango resfriado (5kg), salsicha avulsa (0,5 kg.), lingüiça fresca (0,3kg), queijo mussarela (0,5kg.); limpeza doméstica :sabão em pó (3 ,5kg), sabão em barra (15 unid), água sanitária (2l), detergente (1l); produtos de higiene: papel higiênico (12 unid.), creme dental (4tub.50g.), sabonete (10 unid. 90g), desodorante spray (2 /100ml), absorvente (1pac/10unid.) Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/informativoscbhisticos.htm>> Acesso em: 23 fev. 2002.

No México, especialistas no estudo sobre a pobreza também não têm obtido uma resposta consensual para a pergunta: *Quem são considerados pobres?* Segundo Hernández (1996, p. 1), esta situação contribui significativamente para a existência de cifras díspares entre os pesquisadores. Há aqueles que se limitam a considerar a pobreza como um assunto meramente econômico circunscrito à existência de baixa renda; e também aqueles que, como Julio Boltvinik (2002),⁴⁵ consideram os parâmetros de pobreza muito mais amplos, incluindo, além da baixa renda, outros fatores, como não saber ler e escrever, não ter saúde básica.

Consoante Trejo e Jones (1993, p. 44), o estudo sobre a pobreza no México é uma preocupação relativamente recente, sobretudo no que se refere à medição da pobreza. Os autores consideram que o trabalho mais aprofundado, a partir do Método da Renda, foi realizado por um grupo de pesquisadores, sob a *Coordinación General Del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR, 1983), que data de 1979. Desde então, foram realizados importantes estudos sobre o fenômeno e sua evolução, destacando-se os estudos indicados por Trejo e Jones (1993).⁴⁶

É relevante apresentar uma primeira avaliação sobre estes métodos, por eles influenciarem na representação de quantos são os pobres e nos contornos das Políticas, Programas e Projetos para o enfrentamento da Pobreza. A escolha destes trabalhos ocorreu porque, segundo Trejo e Jones (1993), eles são, em alguma medida, comparáveis, uma vez que os três partem dos resultados da Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 1983-1984. Para contextualizar a dinâmica do problema, os autores também discutiram dois estudos sobre as tendências de longo prazo da pobreza: um de Boltvinik e Fernández Laos (1991) e outro do Conselho Consultivo do Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL, 1990).

Com relação aos estudos da CEPAL, organismo vinculado às Nações Unidas, o que se constata é que eles se baseiam na metodologia da *Canasta Normativa Alimentaria* (CNA), porém com algumas características específicas importantes: “Primeiro se calcula o custo de uma cesta de alimentos cuja composição cobre as necessidades nutricionais das pessoas, considerando seus hábitos de consumo predominantes, assim como a disponibilidade

⁴⁵ São inúmeros os trabalhos realizados por Boltvinik, entre eles destacam-se: BOLTVINIK, Julio; LAOS, Enrique Hernández. **Pobreza y Distribución Del Ingreso em México**, Siglo XXI Editores, México, 1999.; BOLTVINIK, J. **La pobreza ignorada: Evolución y características**. Memorias del FORO LA POBREZA IGNORADA. México, 2002.

⁴⁶ Ver: CEPAL: **Magnitud de la pobreza em ocho países de América Latina en 1986** (mimeo), 1989; CEPAL: **Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta**. Doc. Lc/L.533, Santiago do Chile, 1991; BOLTVINIK, Julio; LAOS Enrique Hernández: **La pobreza y las necesidades esenciales en América Latina**. El caso de México. México: Universidad Nacional Autónoma de México. PNUD. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1991.

efetiva de alimentos e seus preços relativos” (CEPAL 1992 apud Trejo; Jones, 1993, p. 93, tradução nossa). Esse custo representa a linha de pobreza extrema. Posteriormente, obtém-se a linha de pobreza multiplicando o custo da cesta básica por um fator 2 para os meios urbanos e por um fator de 0,75 para os meios rurais. No entanto, o método adotado pela CEPAL não especifica a quais habitantes se refere quando considera os hábitos alimentares predominantes, e avalia-se importante não calcular a cesta básica alimentar a partir dos hábitos alimentares dos mais pobres. Se este é um fator a ser ponderado com relação ao método da CEPAL⁴⁷, deve-se igualmente destacar que o órgão avança em dois pontos-chaves: o primeiro refere-se à disponibilidade efetiva de alimentos e o outro é a iluminação de alguns riscos inflacionários ao levantar os preços relativos dos alimentos e não os absolutos. Em suma, pode-se concluir, a partir dos dados da CEPAL, que a pobreza extrema era um problema essencialmente rural; que a pobreza moderada tendia a ser relativamente mais pronunciada no campo, em termos absolutos era um fenômeno mais urbano que rural; e que a pobreza era um problema de enorme magnitude no país.

O estudo de Boltvinik e Hernández Laos obtém a linha de pobreza extrema a partir do custo da cesta básica mínima de bens e serviços - *Canastra submínima de bienes y servicios* (CSByS), especificada pela COPLAMAR. Porém, a diferença desta cesta construída por Boltvinik e Hernández Laos está no fato de que, além de necessidades alimentares, ela inclui também a energia e os meios para prepará-los, a habitação, a saúde e a educação. O custo da CSByS atualiza-se conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor. Utilizando este método, Boltvinik e Hernández Laos obtêm uma linha de pobreza moderada, calculando o custo monetário da *Canastra Normativa de Satisfactores Esenciales* (CNSE) também definida pela COPLAMAR, para depois somar ao custo da CSByS. Da mesma forma que a CEPAL, Boltvinik e Hernández Laos ajustam os dados da ENIGH 1983-84 aos dados das Contas Nacionais e os resultados apontam que, em 1984, de cada 10 mexicanos, quase seis viviam abaixo da linha de pobreza, sendo que, destes, três eram pobres moderados e três eram indigentes, ou seja, o problema da pobreza no âmbito nacional era tanto de indigência quanto de pobreza moderada.

⁴⁷ Em um levantamento realizado pela CEPAL, em 1984, de cada 10 mexicanos, 4 eram pobres e destes 2,5 eram pobres moderados, e 1,3 eram indigentes. E, através de comparações relativas, a pobreza rural era maior que a urbana, tanto na sua modalidade de pobreza extrema como na de moderada. No entanto, em números absolutos, a pobreza total urbana era maior que a rural. Ainda comparando pobreza extrema e moderada verifica-se que, no ano de 1984, havia um número maior de indigentes no campo, seja em termos relativos ou absolutos.

Entretanto, quando se cruzam as cifras de acordo com o meio habitacional da população, pode-se verificar que a indigência apresenta-se com maior intensidade no campo do que nas cidades, seja em termos absolutos ou relativos, tal como também aponta a CEPAL.

O estudo de Santiago (1991) parte da definição de CNA da COPLAMAR. No entanto, Levy argumenta que o custo da cesta não é efetivamente o valor monetário mínimo e que, ademais, não inclui o auto-consumo. Diante desta dificuldade, o autor elabora um cálculo do custo monetário mínimo da CNA e inclui como componente o autoconsumo, somando o fator de expansão de 25% do custo da CNA (supondo que todo o autoconsumo é de alimento), o que constitui a linha de pobreza extrema. A linha de pobreza moderada obtém-se através do custo da *Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales*.

A diferença entre os estudos analisados anteriormente e os dados fornecidos por Levy é que, segundo seus críticos, estes não estão ajustados com as Contas Nacionais, por isso os resultados obtidos pelo autor tendem a sobreestimar a incidência da pobreza. Mas, é conveniente destacar que a metodologia de agregação utilizada por Levy incorpora-se às críticas de Sen, ou seja, quando se agrega a pobreza, tem-se em conta tanto a profundidade da pobreza como sua distribuição. Os estudos realizados por Levy confirmam os resultados dos estudos anteriores: em 1984, quanto à localização da pobreza extrema, a maioria dos indigentes viviam em zonas rurais. Além disso, pode se dizer que os mais pobres entre os indigentes viviam em zonas urbanas. Outra conclusão importante é a de que, de acordo com as medições indiretas, no melhor dos três casos apresentados anteriormente, em cada 10 mexicanos, três encontravam-se em situação de pobreza na metade da década de 80. Em termos absolutos, isto quer dizer que, em 1984, quatro anos antes da implementação do Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL), cerca de 22 milhões de pessoas eram pobres no México.

Para exemplificar ainda as diferentes quantificações, apresenta-se os seguintes resultados (SEDESOL, 2003, p. 52):

Para INEGI-CEPAL(1993), a pobreza extrema no México em 1992 era da ordem de 16.1% da população nacional (9,6% urbana e 25,7% rural), no entanto a pobreza moderada era de 44% da população mexicana (36,7% da urbana e 55% da rural). Em contraste, para Boltvinik(1999b), para este mesmo ano, 1992 50,7% da população se encontrava na pobreza extrema e 71% na pobreza moderada, se esta for medida pelo NBI; 66% se é medida pelo LP e 75% com seu método misto (MMIP).

As medidas para 1994 também diferem. Assim para Panánuco, Laguette y Székely (1997), a pobreza extrema compreendida 27,8% dos mexicanos, enquanto que para Lustig e Székely (1999) nesta condição se encontrava 15,5% da população. Com referência ao ano de 1995, o Banco Mundial

(2000) estimava que 17,9 dos mexicanos viviam com menos do que 1 dólar diário e que 42,5% com menos de 2 dólares por dia.

Os cálculos para 1996 também diferem entre os pesquisadores. Para Raygoza (1999), na pobreza extrema viviam 38,4% dos mexicanos, enquanto, que para Székely et al. (2000), 21,2% viviam na pobreza extrema e 58,8% na pobreza moderada. Para 1998, a CEPAL (2001) estimava que 18,5% da população vivia em condições de indigência (9,7% da urbana e 31,1% da rural) e 46,9% na pobreza moderada (38,9% da urbana e 58,5% da rural).

Os contrastes na medição da pobreza no México ocorrem não somente entre os anos, senão fundamentalmente na aplicação de diversos métodos e, dentro destes, a seleção de diferentes opções metodológicas, conceituais e de cálculo.

A medição da pobreza no México, na atualidade, vem sendo considerada uma atividade essencial, a tal ponto que, no governo do Presidente Fox, criou-se o *Comité Técnico para la Medición de la Pobreza*, formado por especialistas, acadêmicos e representantes governamentais, com o objetivo de estabelecer uma metodologia consensual para a medição oficial da pobreza no país. Como resultado deste esforço conjunto, em 2002, foi apresentado o primeiro trabalho que contém as bases metodológicas preliminares para a quantificação da pobreza no México (SEDESOL, 2002).

O método recomendado pelo Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, no México, é de caráter monetário, também denominado Linha de Pobreza. O entendimento do Comité é que as medidas monetárias da pobreza baseiam-se exclusivamente na renda e no gasto de lugares e/ou pessoas e diferem das medidas não-monetárias em que a pobreza quantifica-se pelos riscos dos indivíduos e diferentes lugares e indicadores de bem-estar que se definem em espaços unidimensionais ou multidimensionais não-monetários, como o acesso à água potável, à eletricidade, ao saneamento básico entre outros. As medidas mistas, denominadas de compostas por Lo Vuolo et al. (1999), combinam a carência de bens e serviços específicos com a falta de renda para adquiri-los pela via mercantil.

No caso do México, as fontes de informação mais utilizadas para a medição da pobreza em escala microeconômica são: a *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH); a *Encuesta Nacional de Empleo Urbano* (ENEU); a *Encuesta Nacional de Empleo* (ENE); e os censos nacionais de população e habitação, informação levantada pelo Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Esta recuperação sobre os diferentes tipos de medição da pobreza demonstra que é possível se escolher entre uma ampla gama de opções conceituais e metodológicas. Na prática, as opções metodológicas sofrem a influência dos mais diferentes interesses políticos

na sua produção e, no que se refere aos dados propriamente ditos, além de expressar uma aproximação com a realidade, eles “produzem” e “instituem” a realidade.

2 NEOLIBERALISMO, AGÊNCIAS MULTILATERAIS E (RE)DEFINIÇÃO DO ESTADO E DA POLÍTICA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

Nesse capítulo, tem-se como objetivo apresentar o processo de reformas neoliberais na América Latina, o *modus dicendi e operandi* do Banco Mundial/FMI e BID com relação a Política de Combate à Pobreza nos países de média e baixa renda per capita, a partir da análise dos documentos políticos e técnicos destas agências, e finalmente uma breve sistematização da presença dessas agências no México e no Brasil.

Inicialmente recupera-se algumas abordagens sobre como o fenômeno do *Welfare State* foi definido na literatura, pois estas apontam para uma grande diversidade de explicações a respeito da emergência e desenvolvimento dos Sistemas de Proteção Social para posteriormente demonstrar como as detalhadas orientações das agências multilaterais nos anos de 1980 e 1990 orientaram a configuração dos programas de combate à pobreza dos países membros destas agências multilaterais. Procura-se, desta forma, levantar elementos que permitam analisar no terceiro Capítulo, se o Programa Nacional de Solidariedade e Programa Comunidade Solidária seguiram as prescrições do Banco Mundial/FMI e BID ou possuíram lógicas próprias.

2.1 A pobreza e o *Welfare State* na América Latina

Para efeito da análise da América Latina⁴⁸, é possível identificar, quatro linhas de pesquisa sobre o tema pobreza: a primeira, que realiza a caracterização, sempre relativa, da população pobre ou necessitada; a segunda, que analisa a pobreza nos seus aspectos legais ou sob a perspectiva dos direitos dos pobres; a terceira, que se expressa através dos debates sobre a solidariedade e a reciprocidade num campo cada vez mais dominado pelos conceitos e pelas teorias da escolha racional ou da instrumentalidade das relações humanas; e a quarta, que aborda a política de combate à pobreza expressa através de programas e da análise e/ou avaliação dos efeitos (eficiência, eficácia, efetividade, impacto) destes sobre a pobreza. Este

⁴⁸ América Latina – denominação baseada em critérios históricos, culturais, socioeconômicos e políticos. Reúne as nações do centro e do sul do continente, em sua maioria colonizadas por países de línguas derivadas do latim: Haiti, Paraguai, Argentina, Chile, Colômbia, Venezuela, Honduras, México, Panamá, Brasil, Equador, Peru, Bolívia, Uruguai, Costa Rica, Guatemala, Nicarágua, El Salvador, República Dominicana, Cuba, Jamaica, Trinidad e Tobago, Barbados, Guiana, Antígua e Barbuda, Bahamas, Granada, Suriname, Dominica, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Blize, São Cristóvão e Névis. Todas elas possuem economia menos desenvolvida do que a das potências industriais do norte – EUA e Canadá – e apresentam agudas desigualdades sociais.

trabalho realiza uma incursão nesta última linha de discussão, pois entre seus objetivos está o de compreender o combate à pobreza, que vem se traduzindo em uma política e como esta se manifesta.

Inicialmente, julga-se importante fazer algumas considerações sobre as diferentes maneiras pelas quais o fenômeno do *Welfare State* foi definido na literatura, pois estas apontam para uma grande diversidade de explicações sobre as condições de emergência e desenvolvimento dos Sistemas de Proteção Social. Entre os autores clássicos de referência, destacam-se Titmuss (1962, 1974); Esping-Andersen (1967); Wilensky (1965); Ewald (1986); Marshall (1965); O'Connor (1977); Gough (1979); e Rosanvallon (1981), que têm contribuído para um maior discernimento sobre os tipos de sistemas existentes em cada país e contexto histórico, enquanto Draibe e Aureliano (1989); Draibe (1989); Arretche (1995); Werneck Viana (1998); Soares (1999); Nogueira (2002); e Gordon R. (1995) são autoras que recentemente têm se dedicado a abordar tal temática, visando realizar aproximações com a realidade latino americana e, mais especificamente, com a brasileira e a mexicana.

Para Pereira (1997), quando se faz referência ao termo política social, está se referindo às modernas funções do Estado capitalista (imbricado à sociedade) de produzir, instituir e distribuir bens e serviços sociais categorizados como direitos de cidadania. Trata-se, portanto, de política associada a um padrão de organização social e política que, desde os fins do século XIX e, mais precisamente, depois da Segunda Guerra Mundial, foi se distanciando dos parâmetros do *laissez-faire* e do legado das velhas leis contra a pobreza (ESPING-ANDERSEN; KORPI, 1994)⁴⁹, para se transformar num esquema de proteção social que incumbiu o Estado capitalista de pós-guerra, que passou a ser chamado de Estado de Bem-Estar, de se envolver com o processo de provisão social. Tal situação forçou o Estado a desenvolver uma expressiva atividade regulamentadora, que incluiu medidas fiscais e toda uma gama de intervenções, que vão desde as leis trabalhistas até a garantia de acesso do cidadão comum a benefícios e serviços de natureza pública (GOUGH, 1978).

A Política Social, assim identificada, integra um complexo político-institucional

⁴⁹ Para maiores informações, sugere-se a leitura de: ESPING-ANDERSEN, G.; KORPI, W. Social Policy and Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany. In: GOLDTHORPE, J. (Org). **Order and Conflict in Contemporary Capitalism**. Oxford: Clarendon Press, 1994.; ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, 1991.; e ESPING-ANDERSEN, G. O Futuro do *Welfare State* na Nova Ordem Mundial. **Lua Nova**, São Paulo, n. 35, 1995.

denominado seguridade social (inaugurado na Inglaterra⁵⁰, nos anos 40), o qual, por sua vez, constitui a base conceitual e política do Estado de Bem-Estar ou do *Welfare State*, como é internacionalmente conhecido.

Para Esping-Andersen (1991), os empreendimentos comparativos, que têm como objetivo estabelecer diferenças entre os vários tipos de sistemas existentes em cada país e contexto histórico, indicam um avanço da teoria, embora as classificações decorrentes não constituam novidade, pois a tipologia clássica, neste plano analítico, é a de Titmuss (1958).

Segundo Titmuss (1958 apud WERNEK VIANA, 1998), é possível discriminar três modelos de Estado de Bem-Estar: o residual ou *welfare model of social policy*, o industrial ou *achievement performance model of social policy* e o redistributivo ou *redistributive model of social policy*. Esta tipologia foi posteriormente utilizada por Áscoli (1984) com alguns acréscimos para análise do sistema de proteção social italiano. Para o autor, as tipologias seriam: a) *Welfare State* residual, caracterizado principalmente pela política seletiva, concretizada em programas para segmentos sociais específicos, oferecidos através de critérios de renda; b) *Welfare State* meritocrático-particularista, caracterizado por reproduzir, na provisão de benefícios e serviços, a estratificação existente no mercado de trabalho, que, por seu turno, subdivide-se em corporativo e clientelista; e c) *Welfare State* institucional-redistributivo, caracterizado pela política substancialmente universalista-igualitária e mais ou menos composto por programas seletivos.

Gordon R. (1995) analisou o sistema de proteção social mexicano e Draibe (1989), o sistema brasileiro. Ambas tiveram como referência Esping-Andersen (1987) e este, por sua vez, baseou-se em Titmuss (1958). Contudo, Esping-Andersen teve como ponto de partida uma visão mais extensiva para a análise dos sistemas, ou seja, incluiu como elemento importante o grau de democratização social do capitalismo alcançado por cada tipo. No entanto, também trabalha com três modalidades análogas de *Welfare State*: o liberal, o conservador e o social-democrata.

Um aspecto importante a ser mencionado é que tanto Gordon R. (1995) como Draibe (1989), a partir da análise do México e Brasil, chegaram à conclusão de que nestes países prevaleceu o sistema de proteção meritocrático-particularista.

⁵⁰ Cabe destacar que a Grã-Bretanha estabeleceu os primeiros estatutos sociais de apoio aos mais carentes. A primeira Lei dos Pobres (Poor Law) criada neste país, em 1601, estabeleceu compromissos de assistência e de trabalho aos necessitados. Posteriormente, com a Lei de Domicílio de 1662, os pobres ficavam vinculados às comunidades e às “casas de trabalho” mantidas pela Igreja. Somente ao final do século seguinte, os mais pobres passaram a receber auxílio em dinheiro, com a constituição das primeiras políticas gerenciadas pelo Estado, que passou a atender aos “miseráveis” indistintamente. Surgia, assim, a idéia de direito à subsistência que, em 1795, foi oficializada com a criação da Lei da Speenhamland e a noção do rendimento mínimo garantido.

A tipologia de Esping-Andersen (1987), referência para as autoras, inclui aspectos políticos mais amplos. O Estado de Bem-Estar consiste numa articulação de conflitos distributivos na qual se relacionam o poder de mobilização política e a democratização social do capitalismo. O poder de mobilização política demonstrado pelo movimento operário repousa na sua capacidade de conduzir alianças externas interclasses mantendo a coesão interna dos partidos representativos dos trabalhadores, e se expressa na imposição de limites à iniciativa e à própria hegemonia dos partidos burgueses. De acordo com Werneck Vianna (1998, p. 26), é este poder que, no enfrentamento com as forças do mercado, possibilita seguir os rumos da democratização social do capitalismo, o que equivale a construir o *Welfare State*. Ainda segundo a autora, a democratização social do capitalismo implica preencher uma agenda de quatro pontos: desmercadorização do *status* da força de trabalho, alcançável à medida que se institui o “salário social” e os direitos de cidadania suplantam os mecanismos de distribuição do mercado; reforço da solidariedade, ou seja, substituição dos esquemas de proteção competitivos seletivos ou corporativos pelo princípio do universalismo; redistribuição efetiva via tributação progressiva e transferências sociais; e pleno emprego como meta e como base financeira para a consecução dos demais objetivos.

Werneck Vianna (1998) destaca ainda que a democratização social do capitalismo ocorre apenas através da montagem do *Welfare State*. Cita Offe (1989) e a análise deste sobre o *Welfare State*, na qual este autor constata que os Estados de Bem-Estar mais desenvolvidos e estáveis são aqueles encontrados nas sociedades europeias altamente homogêneas, cujo exemplo clássico é a Suécia. O argumento de Offe (1989), observa a autora, sugere que o *Welfare State* é o resultado possível de uma redistribuição/homogeneidade que possibilita, posteriormente, graus significativos de homogeneização/redistributividade, atenuando a valorização da capacidade redistributiva dos sistemas de bem-estar social, mesmo daqueles de natureza institucionalizada, vigentes no capitalismo avançado. Logue (1979 apud WENECK VIANNA, 1998, p. 26) lembra um pressuposto básico:

O Welfare State não é uma tentativa de intervir sobre a distribuição de renda no mercado; é após a distribuição de renda efetuada no mercado que esforços são feitos para reduzir a desigualdade entre aqueles que estão no mercado de trabalho e aqueles que estão fora e, em menor extensão, entre os empregados de modo geral.

Ou seja, quanto menos o mercado “distribui” maiores serão os esforços redistributivos pós-mercado para sulcar as profundas desigualdades do tecido social.

Esping-Andersen (1991 apud WERNECK VIANNA, 1998), revendo sua tipologia anterior, explicita três regimes de *Welfare State*, entendidos como as três combinações qualitativamente diferentes entre Estado, mercado e família que se desenvolveram no capitalismo avançado do século XX: o regime liberal ou assistencial, o “alemão” ou “bismarckiano” e o modelo Beveridge. No primeiro, os direitos sociais não são ligados ao desempenho no trabalho e sim à comprovação da pobreza, o que, ao invés de desmercadorizar, fortalece a vinculação entre família e mercado; o segundo, embora adote a previdência social estatal e compulsória com direitos bastante amplos, não assegura automaticamente uma desmercadorização substancial, pois depende muito da forma de elegibilidade e das leis que regem os benefícios; e o terceiro, o modelo Beveridge, é, em princípio, o mais desmercadorizante, porque oferece benefícios básicos e iguais para todos os serviços que independem de contribuição ou situação no mercado. Todavia, condições externas à combinação expressa neste último regime podem limitar (e até inviabilizar) a desmercadorização.

Na análise de Werneck Vianna (1998) sobre Esping-Andersen (1990; 1991), são essencialmente a natureza da mobilização de classe (sobretudo da classe trabalhadora), as estruturas de coalizão política (entre classes e segmentos) e o legado histórico da institucionalização do regime que ofereceram as condições para o terceiro modelo. Assim, constituiu-se, nos EUA, o modelo assistencial, resultante da baixa articulação dos trabalhadores e da não-incorporação das camadas médias emergentes à aliança que possibilitou o *New Deal* e a aprovação do *Social Security Act* de 1935, que institucionalizou um dualismo político entre os assistidos e os que conseguem proteção no mercado. A expansão do regime “bismarckiano” em países como Áustria, Alemanha, França e Itália, instituídos anteriormente por forças conservadoras, deu-se pela adesão da classe média aos programas ocupacionais. Quanto ao modelo Beveridge, as fortes coalizões que o implantaram, tanto na Inglaterra quanto nos países nórdicos, tiveram que redefinir suas estratégias diante das mudanças na estrutura das classes operadas no pós-guerra.

Portanto, é neste regime de *Welfare State* que, segundo Werneck Vianna (1998), as “condições” incidem com maior intensidade. Dependendo do vigor e da institucionalização das alianças interclasses, ou o Estado sucumbe ao mercado ou vice-versa. A alternativa social-democrata, implementada exemplarmente na Suécia e na Noruega, consistiu em incorporar as novas classes médias num segundo e luxuoso esquema de previdência relacionada com os ganhos, além da previdência mínima igualitária. Desse modo, mesmo reintroduzindo desigualdades, bloqueia o mercado, preserva o universalismo e, talvez mais importante,

mantém o grau de consenso político necessário para conservar o apoio amplo e solidário aos impostos elevados que este modo de *Welfare State* requer.

Corrêa (1999) considera que Esping-Andersen realiza uma interessante abordagem do relacionamento do Estado com a Sociedade Civil e, no rastro desse processo, as relações entre as classes sociais na busca de um pacto redistributivo que estructure variadas versões de *Welfare State* têm, no autor, o paradigma de uma análise sobre as causas das variações das matrizes de cobertura social, centrada numa abordagem interativa, tendo por núcleo o papel histórico das classes sociais na construção de coalizões. Corrêa (1999) acredita ser importante a indagação realizada por Esping-Andersen, ou seja: *É possível, por meio de um arranjo institucional, socialmente convergente, orientar a sociedade capitalista no rumo da equidade?* Para Corrêa, o interesse do autor é, em suma, a identificação dos fatores históricos causais do desenvolvimento e da diferenciação dos *Welfare States*.

De fato, Esping-Andersen reclama a necessidade de comparar os *Welfare States* a partir da história das lutas e alianças entre agentes voluntários de sua construção. Ou seja, a comparação de experiências concretas não se resume em aferir a dosagem de maior ou menor eficiência do Estado quanto à provisão social. O importante, para o autor, segundo Corrêa (1999, p. 7), é chegar a uma tipologia dos *Welfare States* que tenha por referência o papel que essas macro-instituições desempenham nas sociedades em que se encontram incrustadas.

Essa classificação dos Estados em regimes distintos tem como variáveis explicativas, em primeiro lugar, o modelo de formação política da classe trabalhadora; em segundo, a edificação de coalizões políticas durante a transição de uma economia rural para uma sociedade de classe média; e, em terceiro, o autor considera de importância paramétrica as reformas pretéritas que influenciaram a institucionalização das preferências de classes e do comportamento dos que se dedicam à política. Trata-se, a rigor, de uma abordagem alternativa, na análise de Corrêa (1999, p. 7) “[...] – *the state-centered approach* – à visão do Estado enquanto arena de conflitos políticos ou do Estado como sendo apenas um instrumento amorfo a ser modelado de acordo com a vontade do grupo social hegemônico”. Esping-Andersen, na verdade, busca re-conceituar e re-teorizar o Estado a partir de novas bases, apresentando o Estado como ator parcialmente autônomo, mas, ao mesmo tempo, resultante das estruturas e do jogo político (SKOCPOL, 1986 apud CORRÊA, 1999, p. 7). Em certo sentido, Esping-Andersen afirma que as escolhas políticas dos partidos no poder são cruciais para explicar as diferenças dos resultados políticos do *Welfare State*. A existência de programas sociais e a quantidade de recursos financeiros mobilizados não estão em julgamento, para o autor. O mais importante, para ele, é discutir a desmercantilização, a

estratificação social e o emprego, que são aspectos-chaves da identidade de um *Welfare State* (ESPING-ANDERSEN, 1990 apud CORRÊA, 1999, p. 7). Para a experiência escandinava, seu modelo “cai como uma luva” nestes tempos de restrição fiscal e de reformas orientadas para a (re) mercantilização das relações capital/trabalho.

Com relação às ofensivas contra o *Welfare State*, Esping-Andersen considera que tais reações estão menos associadas à elevação da carga tributária do que à redução nas despesas com direitos adquiridos, fruto amargo das reformas. A reação ao *Welfare State* depende de quanto o Estado está próximo da maioria da população. Quanto mais residual for o contingente usuário ou beneficiário dos serviços desse Estado maior será a reação contra ele à escassez de recursos existentes.

Quando se aborda o tema Políticas Sociais, depara-se com um sério problema na hora de definir o que é e como se pode entender a Política Social. A maioria dos especialistas (SOARES, 1999; LO VUOLLO et al., 1999; DRAIBE, 1999) divergem e, desta forma, faz-se necessário retomar esta questão, não se duvidando que em todas as definições subjaz alguma ideologia, o que faz com que essas definições se contradigam, não coincidam. Ao final, percebe-se que Política Social significa coisas distintas, segundo a concepção de mundo que se tem. Para efeito de análise, entende-se que Política Social é a expressão de um planejamento e de uma intervenção programada e estruturada de iniciativas dirigidas a atender uma série de necessidades da população que foram aceitas em um momento e em uma sociedade determinada. Se este conceito proporciona, por um lado, uma compreensão abrangente da Política Social, por outro, suscita a necessidade de esclarecer: *O que são necessidades sociais? Quem as define? Com que legitimidade?* As respostas a estas questões envolvem todos aqueles que se encontram inseridos no planejamento e na execução das atuais políticas sociais em um debate que precisa ser aprofundado diante das críticas realizadas, ou seja, “a pobreza do debate sobre a pobreza”.⁵¹

Do ponto de vista histórico e também rigorosamente atual, a idéia de Política Social tem estado e está unida à figura do Estado. De fato, pode-se entender a Política Social como um instrumento característico do Estado moderno que tem permitido diminuir os conflitos sociais ocorridos desde o século XIX e alcançar um grau de equiparação social, isto é, uma espécie de igualdade social não totalmente realizada, porém uma forma de bem-estar coletivo que tem caracterizado especialmente os países europeus desde o final da II Guerra Mundial. Este Estado tem sido denominado Estado Benfeitor ou Estado Protetor, ainda que ao

⁵¹ O aprofundamento da discussão sobre necessidades sociais ganhou alento com a publicação do livro de PEREIRA, A. P. **Necessidades Humanas** - subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

final se reconheça com maior amplitude que seja o Estado de Bem-Estar ou, em sua versão anglo-saxônica, *Welfare State*.

Mais recentemente, a Política Social tem sido identificada como a ação de um grande sistema político-administrativo em suas diversas fases de legislação, gestão e desenvolvimento de programas. Romero (2000) considera que cada vez mais é necessário distinguir a oferta pública de serviços da oferta de serviços públicos. Porém, de qualquer forma, o autor entende que a Política Social é parte da Política Econômica convencional, atende relações sociais e também econômicas dos beneficiários e não tem que se sustentar necessária e totalmente sobre a oferta pública. A proposta do autor baseia-se em uma análise negativa da Política Social até então desenvolvida.

Klisberg (1999;2000) considera que não é preciso criar novos agentes de Política Social, mas envolver os grandes agentes que já existem para fazer Política Social. Para o autor, a Política Social não é trabalho exclusivamente dos poderes públicos ou das ONGs que vivem deles, senão que ela envolve toda a sociedade. Reforçando o Informe sobre Desenvolvimento Humano (PNUD,1993) e a encíclica *Mater et Magistra* de João XXIII, o autor referenda a participação comunitária como um elemento potente que faz parte da natureza do ser humano. Considera ser imprescindível discutir as prioridades da Política Social e estimular a racionalização no uso dos limitados recursos. A ampliação dos recursos deve ocorrer com a convocação à sociedade para que esta fortaleça as políticas voltadas para a educação e a família. Fortalecendo a ambas, “[...] está se melhorando o capital humano da sociedade, alavancando o crescimento econômico e social [...]” (KLISBERG, 1996, p.71).

Soares (2000), inversamente a Klisberg (2000), aponta para questões de outra ordem e que devem ser motivo de análise, isto é, o contexto neoliberal e a contradição acumulação-legitimação que este coloca e resolve de forma diferente do Estado de Bem-Estar Keynesiano:

A partir da “naturalização” das desigualdades, o modelo devolve o conflito para o seio de uma sociedade fragmentada, onde os “atores” se individualizam, ao mesmo tempo que os sujeitos coletivos perdem identidade. Muda, portanto, a orientação da política social: nem consumos coletivos nem direitos sociais, senão que assistência focalizada para aqueles com “menor capacidade de pressão” ou os mais “humildes” ou, ainda, os mais “pobres” (SOARES, 2000, p. 73, grifo do autor).

Portanto, de acordo com a autora, o Estado Neoliberal ou de “Mal-Estar” inclui, por definição, uma feição assistencialista (legitimação) como contrapartida de um mercado

“livre” (acumulação). Essa política de legitimação tem oscilado, particularmente, nos países da América Latina, entre o assistencialismo e a repressão. Também esclarece que, no enfoque neoliberal das políticas sociais, pode-se identificar, embora isto esteja muitas vezes oculto, que no espectro do seu receituário econômico, até nos casos mais ortodoxos, este vem acompanhado de um discurso “social” que, de alguma forma, justifica e/ou legitima as suas propostas.

Por trás das concepções ditas mais “doutrinárias” está a posição que concede menor relevância à função social do Estado, supondo que o próprio mercado deva criar condições de um desenvolvimento mais dinâmico e que através dele devam solucionar-se os problemas de desemprego e de pobreza, destacando-se que a desigualdade permitiria que os setores com maiores recursos financeiros tivessem uma maior poupança e favorecessem um maior investimento.

2.2 O Neoliberalismo e as Políticas Sociais nos anos de 1980 e 1990

A situação internacional, no período entre 1980 e 1990, caracteriza-se tanto no plano econômico como no político e social, pela emergência de novas realidades que, sobretudo a partir dos anos de 1970, têm acelerado os ajustes e a redefinição da estrutura das relações entre os povos, os governos e as sociedades em geral.

Segundo Anderson (1996, p. 3), a partir de 1974, o conjunto dos países capitalistas desenvolvidos entrou em uma profunda recessão. Pela primeira vez combinou-se uma taxa de crescimento baixa sem uma inflação elevada (estagflação). Favorecidas por esta situação, as idéias neoliberais⁵², de 1944, expressas na publicação do austríaco von Hayek e seus companheiros começaram a ganhar terreno. Estes afirmam que as raízes da crise remetem ao poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, começaram a ganhar terreno. De acordo com esses autores, os sindicatos haviam

⁵² O neoliberalismo nasce após a Segunda Guerra Mundial na Europa do Oeste e na América do Norte. Ele traduz, nas palavras de Perry Anderson, uma reação teórica e política veemente contra o intervencionismo estatal e o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*). Friedrich August von Hayek publicou “The Road to Serfdom” (que foi traduzido como “O caminho da servidão”). Esta obra constituiu, de qualquer modo, a carta de fundação do neoliberalismo. Um ataque contra toda limitação do livre funcionamento dos mecanismos de mercado foi desenvolvido. Na opinião do autor, existia uma ameaça mortal, não só contra a liberdade econômica como também contra a política. Naquela época, o alvo imediato de von Hayek era o Partido Trabalhista Inglês. As eleições aconteciam na Grã-Bretanha e este partido deveria sair vencedor e conduzir, em julho de 1945, Clement Attlee ao posto de primeiro ministro. Em 1947, von Hayek reúne, no “Hotel du Parc”, Maurice Allais, Milton Friedman, Walter Lippman, Salvador de Madariaga, Wilhelm Ropke, Lionel Robins, entre outros, e, ao final do encontro, é constituída a Sociedade de Mont-Pèlerin, segundo Andersen, uma espécie de franco-maçonaria neoliberal bem organizada e consagrada à divulgação das teses neoliberais, com reuniões internacionais regulares.

minado as bases da acumulação privada do investimento com suas reivindicações salariais e suas pressões, enquanto o Estado ampliava incessantemente despesas sociais consideradas “parasitárias”. Estas duas pressões, na visão de von Hayek, teriam estreitado as margens de lucro das empresas e desencadeado processos inflacionários que não poderiam terminar senão em uma crise generalizada das economias de mercado.

As idéias neoliberais demoraram a se impor. Em um primeiro momento, a maioria dos países da Organização para a Cooperação e do Desenvolvimento Econômico (OCDE) tentou aplicar medidas keynesianas à crise aberta pela recessão generalizada de 1974 e 1975. De qualquer maneira, desde o final dos anos 70, mais precisamente em 1979, uma situação política nova afirmou-se. Neste ano, na Inglaterra, iniciou-se o governo de Margaret Thatcher. Foi o primeiro governo de um país capitalista avançado que se engajou publicamente na tarefa de pôr em prática as políticas neoliberais. Um ano mais tarde, em 1980, Ronald Reagan elegeu-se presidente dos Estados Unidos. Em 1982, Helmut Kohl assumiu a Alemanha e, entre 1982 e 1984, na Dinamarca, símbolo do modelo escandinavo de Estado de Bem-Estar, uma coalizão claramente à direita assumiu o poder sob a direção de Poul Schlüter. Anderson (1996) considera que a estes fatores é possível acrescentar o fato de que outros países do Norte da Europa Ocidental, à exceção da Suécia e da Áustria, deram uma guinada, visando à aplicação de receitas neoliberais antes censuradas, como solução para a crise econômica. Em 1988, houve a intervenção soviética no Afeganistão e a decisão dos Estados Unidos de instalar uma nova geração de mísseis nucleares (mísseis balísticos Pershing II) na Europa Ocidental.

O pensamento neoliberal sempre se integrou ao espectro de correntes pró-capitalistas do pós-guerra com um elemento central: um anticomunismo dos mais virulentos. Assim, o combate contra o “império do mal”, a escravidão mais completa aos olhos de von Hayek, reforçou inevitavelmente o poder de atração do neoliberalismo como corrente política.

Formaram-se, então, novos blocos comerciais e financeiros, cujos países hegemônicos seriam os Estados Unidos da América, a Alemanha e o Japão, com suas próprias áreas de influência econômica e política na América, na Europa Unificada e na Costa do Pacífico, respectivamente.

Mora (1992)⁵³ assevera que a queda do socialismo burocrático possibilitou um segundo “sopro” ao neoliberalismo, pois rompeu com o debilitamento dos limites que este representava para a penetração e dispersão do capitalismo internacional no cenário mundial,

⁵³ Raul H. Mora é Diretor do Centro de Reflexión y Acción Social e Coordenador do Apostolado Social na América Latina e colaborador das revistas *Proceso* e *Siglo XXI*.

com a conseqüente elevação da complexidade e profundidade dos efeitos desta penetração nas estruturas nacionais e internacionais.

O novo ordenamento mundial que esta nova fase trouxe consigo é debatido atualmente entre a competição feroz tanto pelos mercados que empreendem as superpotências quanto pela hegemonia mundial, oscilando entre um mundo unipolar (conduzido pelos Estados Unidos) e um mundo com divisão de poder, com a existência de um certo equilíbrio obtido através de um amplo processo de negociação.

Ocorreu também uma nova divisão internacional do trabalho, caracterizada por novas formas de acumulação, manifestas nas desiguais condições que distinguem os países industrializados, diante das oportunidades reais de que dispõem os países em desenvolvimento. Os primeiros detêm o monopólio da tecnologia avançada, possuem recursos financeiros suficientes e possuem os principais agentes econômicos. Ao contrário, os países historicamente dependentes são aqueles que possuem uma relativa autonomia e capacidade para definir seus espaços econômicos em função das novas necessidades do mercado mundial, conduzido pelas potências hegemônicas. Desta forma, a principal contradição da nova estrutura internacional é a existente entre o Norte industrializado e o Sul, pobre e subdesenvolvido.

A América Latina é considerada a terceira grande região de experimentação das políticas neoliberais. O continente latino-americano tem sido o testemunho da primeira experiência neoliberal levada a termo de maneira sistemática.

Na avaliação de Mora (1992), a crise do Estado “Benfeitor” e a crise das economias dependentes da América Latina deram origem ao que a CEPAL denomina “década perdida da América Latina”: não somente o crescimento foi nulo nas economias de todos os países, mas também houve processos de desindustrialização e, em todo caso, uma menor distribuição da renda.

Esse autor considera que um empecilho importante para o fim da miséria e do desamparo dos povos latinos americanos é a incapacidade de elaborar um projeto coletivo que represente a possibilidade de o continente ocupar um espaço mais ambicioso no cenário internacional. É neste contexto que as políticas neoliberais dos países industrializados do Norte são impostas aos países do Sul.

O termo “políticas neoliberais” é mais utilizado do que “modelo neoliberal”, porque o neoliberalismo expressa mais uma ideologia que postula a proeminência do mercado e da livre competição do que um modelo econômico global e homogêneo.

Essa ideologia apóia-se em uma série de práticas comuns impostas pelos organismos internacionais dominados pelos Estados Unidos e que se aplicam de diversos modos nos distintos espaços nacionais. Trata-se de políticas econômicas desregularizadoras, privatistas e liberalizantes das economias nacionais e dos protecionismos tradicionais existentes nos países do Terceiro Mundo.

Para efeito desta pesquisa, serão recuperados alguns postulados da ideologia neoliberal, bem como as políticas neoliberais que estão sendo implementadas nos países da América Latina.

Os defensores da ideologia pregam, entre outras coisas:

a) O fim das utopias: com este lema sendo repetido inúmeras vezes por economistas, políticos, profissionais da comunicação e acadêmicos, postula-se que os sonhos e projetos de uma sociedade comunista acabaram. Então, o importante passa a ser a ação imediata. Facilmente, refere-se ao “fim do socialismo” e a seus anseios por uma sociedade sem exploração. No âmbito religioso, a concepção do “Reino de Deus”, como algo não-histórico e intemporal, constitui-se também num postulado para reduzir o dinamismo da motivação, da busca e da valoração dos princípios evangélicos.

b) O fim das ideologias: implica que somente resta o mercado capitalista e a democracia liberal e que outras alternativas não são possíveis, pois a “história chegou ao fim”;

c) A inevitabilidade do neoliberalismo: significa que somente poderão se tornar países desenvolvidos aqueles que fizerem seu ajuste estrutural e se modernizarem conforme os ditames dos cânones neoliberais e que, ao mesmo tempo, no marco da globalização mundial não é possível nenhum outro tipo de desenvolvimento; e

d) A legitimação de esquemas neoliberais como as únicas e melhores alternativas para a economia mundial.

Ainda com relação ao neoliberalismo, pode-se dizer que as políticas neoliberais implementadas nos países latino-americanos possuem algumas características comuns nos planos econômicos, políticos e culturais.

No plano econômico, pode-se destacar como primeira característica política a realização das chamadas reformas estruturais, que implicam na reestruturação da propriedade agrária e industrial, garantindo a passagem para novas fases de desenvolvimento, e também numa política de transformação industrial e de flexibilização dos mercados de trabalho, capitais, tecnologia, patentes, pesquisa e informação. A segunda, refere-se à realização de

privatizações⁵⁴ nas áreas em que o Estado se fazia presente, entre elas, energia, saúde, educação, saúde, transporte e previdência. A terceira característica diz respeito ao manejo financeiro das taxas de interesse, à política monetária e de preços e ao desaparecimento do déficit fiscal e do controle da inflação. A quarta estabelece que deve haver a orientação da economia em função do mercado internacional e do aumento das exportações; a abertura ao capital estrangeiro e a internacionalização do mercado interno; e a redução das práticas protecionistas. Os altos custos sociais, por exemplo, a queda do salário real e maior taxa de desemprego, pelo menos nas primeiras etapas do processo, estão previstos como resultado da recomposição dos processos produtivos. E a quinta refere-se à necessidade de se implementar projetos compensatórios nas zonas e setores mais afetados para atender a pobreza absoluta e diminuir os riscos de instabilidade social.

No plano político, prescreve-se um novo papel do Estado, não mais como um proeminente agente econômico, mas como aquele que deverá garantir o equilíbrio social e favorecer a atuação do capital privado. Nesta perspectiva, o principal articulador da sociedade seria o mercado, cabendo ao Estado uma maior eficiência na gestão pública. Além disso, o papel dos sindicatos e das organizações populares é reduzido. Logo, com a desintegração de seu papel tradicional, eles se converteriam em gestores de uma maior produtividade. Esta nova fase caracterizar-se-ia pela “maior (idade) do povo”, a democracia moderna e representativa é apresentada como sendo a referência para a sociedade, devendo limitar-se aos seus objetivos. Trata-se, pois, de uma nova forma de dominação, diferente das tradicionais ditaduras. A aceitação, por parte das massas e dos setores organizados, dos preceitos neoliberais como algo inevitável, é um elemento importante para o apoio majoritário às políticas de ajuste, independentemente do tipo de ajuste imposto; uma relação política de subordinação, através do mercado com os países hegemônicos no rearranjo internacional; e, finalmente, a diminuição substancial do gasto social, principalmente nas áreas de educação, saúde e seguridade social.

No plano cultural, as políticas neoliberais estabelecem o consumo, a produção e a eficiência como os principais valores sociais. O pragmatismo, tanto das políticas econômicas como das relações internacionais e da vida cotidiana; a “fetichização” do mercado, na medida em que se ocultam as diferenças de quem concorre, e na intervenção do Estado na sua regulação; e a educação orientada para a satisfação do mercado de trabalho e da produção

⁵⁴ A privatização é entendida como a diminuição do Estado, isto é, uma menor intervenção na economia, particularmente na produção, e, conseqüentemente, o fim do Estado Benfeitor e o fortalecimento do capital privado e de suas organizações oligopólicas e monopólicas.

privada, que aumentam, nesta área, a presença da iniciativa privada. Incorpora-se a ela critérios de produtividade e competência; os meios de comunicação atuam como legitimadores do modelo e de incremento ao consumismo. O aumento dos movimentos religiosos “livres” (seitas) também contribui para o processo de desarticulação da resistência nacional coletiva.

À medida que o neoliberalismo se estabelece, produz-se uma homogeneização cultural, acarretando um desconhecimento das culturas e das nacionalidades particulares, o que favorece a volta de nacionalismos radicais.

O processo pelo qual o neoliberalismo vem se implementando nos diversos países da América Latina depende do papel e da presença das economias nacionais na economia mundial. Em todo caso, o pressuposto é que a América Latina está inscrita em um processo de conformação do bloco dominado pelos Estados Unidos.

Conforme Soares (2000, p. 24), os diversos casos de “retorno à ortodoxia”, observados em países da América Latina, apresentam similitudes a par de diferenças importantes. Numerosos países da região trataram de introduzir maiores elementos de ortodoxia em suas políticas econômicas, mas o fizeram com distintos graus de intensidade.

As formas pelas quais as políticas de ajuste foram e estão sendo implementadas nos diferentes países podem ser situadas num espectro que, segundo a autora, vai desde aquelas que possuem um caráter mais “doutrinário” ou mais “puro”, em que se aplicam estritamente os princípios do liberalismo econômico, até aquelas de tipo mais “pragmático”, quase sempre mais afeitas ao ritmo e à gradualidade determinada pelos interesses dominantes em cada país.

Chile e México⁵⁵ foram os países que compuseram o primeiro grupo que implementou medidas econômicas e sociais com caráter neoliberal. São os países que mais se comprometeram a assegurar as vantagens e a reduzir as desvantagens da relação com o centro do bloco americano.

Para Solimano (1992, p. 59), “[...] o Chile iniciou a implementação de programas de reforma econômica de livre mercado em meados da década de 70, e o México, em meados da década de 80”.

Com relação ao Chile, torna-se importante destacar que o regime militar que derrubou o Presidente Allende, em 1973, iniciou um programa de reforma econômica para o

⁵⁵ Para informações complementares sobre o México e o Chile, sugere-se a leitura de: VILAS, Carlos M. (Coord.) **Estado y políticas sociales después del ajuste** - Debates y alternativas. México: Universidad Nacional Autónoma/Nueva Sociedad, 1995, 203p.

livre mercado, muito ambicioso, nas palavras de Solimano, ao menos quando se tem como referência o clima econômico existente, à época, na América Latina.

O Chile de Pinochet aplicou seu programa imediatamente, sob as formas mais duras: desregulamentação, desemprego maciço, repressão anti-sindical, redistribuição da riqueza em favor dos ricos, privatização do setor público (ANDERSON, 1996). A inspiração teórica da experiência de Pinochet foi mais diretamente norte-americana. Neste aspecto, Milton Friedman é a referência mais próxima do que o austríaco von Hayek. Contudo, o neoliberalismo chileno pressupunha a abolição da democracia e a aplicação de uma das mais cruéis ditaduras do pós-guerra.

O programa, aplicado em condições autoritárias, implicava em estabilização macroeconômica e liberalização da economia. No momento em que se iniciaram as reformas, a economia chilena passava por grandes desequilíbrios macroeconômicos, que se manifestavam através de altas taxas de inflação, escassas reservas internacionais e um elevado déficit (*presupuestario*). Em outubro de 1973, a maior parte dos preços controlados havia sido liberados e já havia ocorrido uma desvalorização significativa no câmbio. Foram eliminadas as subvenções ao crédito e aos bens de consumo e suprimidos todos os controles. A reforma do setor público incluiu a realização de grandes cortes no emprego; a privatização de empresas públicas, muitas das quais haviam sido nacionalizadas durante o Governo Allende; e a introdução de um imposto (*añadido*) para melhorar a arrecadação tributária.

A partir de 1975, a economia chilena experimentou um rápido crescimento, em um contexto de queda da inflação e de consolidação do ajuste proposto. Não obstante, durante a maior parte desse período, o desemprego manteve-se em níveis muito elevados. A desregulamentação financeira e a sobrevalorização cambial conduziram a uma expansão exagerada da intermediação financeira e à ampliação da dívida interna e externa. Nos anos de 1982 e 1983, a economia chilena sofreu uma profunda recessão e uma severa crise financeira. A recuperação, posterior a 1984, foi muito rigorosa, crescendo o PIB mais de 6% ao ano (1984-1989), em um contexto de estabilização macroeconômica. No entanto, a depreciação do câmbio real, juntamente com a diminuição dos salários e o aumento da mão-de-obra desempregada, favoreceu a rápida expansão das exportações não-tradicionais, o que ajudou a consolidar a balança de pagamentos.

No Chile, o argumento neoliberal de que um longo período de crescimento em um contexto aberto e desregulado permite a redução da pobreza e da desigualdade demonstrou exatamente o contrário: sem subsídios, sem nenhum tipo de proteção e movida pelo setor privado e pelo mercado, a economia chilena cresceu muito a partir de 1984. No entanto,

Ballón (2000) e outros afirmam que, atualmente, o Chile está mais desigual do que no período de 1970 a 1975: a renda está mais concentrada do que antes e as pessoas em situação de pobreza têm menor participação na riqueza socialmente produzida.

A economia política da reforma chilena é um elemento importante a considerar, porque a intensidade das reformas, assim como seus elevados custos sociais, foram viáveis, em boa medida, por ocorrerem sob um regime militar que governou durante muitos anos sem uma oposição, pois os partidos políticos foram proibidos. Além disso, as principais organizações de trabalho foram consideradas ilegais e também se suprimiu o Parlamento. A situação começou a se modificar ao final da década de 80, com uma promessa de transição para a democracia que incluía a realização de um plebiscito, em 1988, e a convocação de eleições parlamentares e presidenciais ao final de 1989.

No que se refere ao México e sua economia, esta “seguiu durante décadas uma estratégia de substituição de importações, participação crescente do Estado na economia e uma política corporativista” (SOLIMANO, 1992-1993, p. 68). Na segunda metade dos anos 70, com o descobrimento de novas fontes de petróleo, o México entrou em um ciclo de expansão fiscal, revalorização da moeda e grande aumento da dívida externa, que terminou repentinamente em 1982. Neste ano, o país introduziu um drástico programa de ajuste macroeconômico que implicou em redução da demanda (agregada), desvalorização do câmbio real e cortes nos salários reais. Estas medidas foram complementadas, em 1985, com a reforma do comércio, a desregulamentação das empresas e a liberalização do mercado. Ademais, reformou-se o sistema tributário e financeiro e suprimiu-se a regulação das reservas nacionais e estrangeiras. Ao final de 1987, iniciou-se um rigoroso programa de combate à inflação combinado com um maior ajuste fiscal e uma política de renda destinada a rebaixar a elevada taxa de inflação. A situação do México será aprofundada no Capítulo 3.

Em 1988, depois de um longo período de lento crescimento e diminuição da inflação, a economia mexicana começou a mostrar sinais de recuperação, mas seu crescimento não alcançou os níveis do Chile, país que realizou as reformas econômicas. Solimano (1992-1993) considera que a deflação e a recuperação gradual foram impulsionadas por vários fatores: operação de redução da dívida no contexto da iniciativa Brady, em 1989; aceleração das privatizações; processo de desregulamentação; e assinatura do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos. Durante 1990 e 1991, o PIB cresceu a uma taxa média de 4% ao ano e, em 1992, já se constatava dados que apontavam para a desaceleração deste crescimento.

A América Latina também serviu de terreno para experimentar os planos que seriam aplicados no Leste Europeu. Assim, Anderson (1996) faz alusão às “reformas” aplicadas na Bolívia depois de 1985 e que tiveram a influência de Jeffrey Sachs, economista americano que experimentou seu tratamento de choque neste país antes de propô-lo à Polônia e à Rússia. Na Bolívia, a imposição do plano de ajuste estrutural não requereu o esmagamento de um movimento operário poderoso, como foi o caso do Chile. Pôr fim à hiperinflação era o objetivo primeiro declarado. O regime político que aplicou o Plano de Jeffrey Sachs não tomou a forma de uma ditadura. Ele se situou como herdeiro do partido populista que havia dirigido na Revolução de 1952.

O caso da Bolívia⁵⁶ apresenta-se com um exemplo de que nem sempre são necessários regimes autoritários para impor políticas neoliberais. Todos os governos eleitos após 1985, seja o de Paz Zamora ou o de Sanches Losada, aplicaram o mesmo programa, o que demonstra que uma ditadura em si não é uma necessidade, mesmo que medidas antipopulares sejam tomadas. Segundo Anderson (1996), a hiperinflação, com o efeito de pauperização que provoca quotidianamente para a maioria da população, pode favorecer a “aceitação” de medidas brutais de política neoliberal, pois se preservam, desta forma, características democráticas. O Brasil é um país que confirma esta possibilidade.

No outro extremo, juntamente com o Chile, situa-se o Peru, país que implementou medidas neoliberais sob um regime ditatorial. A economia peruana, assim como a maior parte das economias latino-americanas, passou por momentos de crise aguda durante os anos 1980. Entretanto, no Peru, os marcos principais deste período foram as elevadas taxas de inflação e um processo de desorganização das atividades econômicas. Para se ter uma idéia, ao final dos anos 80, as taxas de inflação alcançavam uma média mensal em torno de 53%, as reservas internacionais esgotavam-se enquanto os salários reais situavam-se cerca de 50% abaixo dos níveis registrados em 1985.

A partir do segundo semestre de 1990, no Governo do Presidente Alberto Fujimori,⁵⁷ foi implementado um programa econômico cujos objetivos centravam-se na

⁵⁶ Para informações complementares, sugere-se a leitura de: LASERNA, Roberto Reforma Del Estado y políticas en Bolivia: los desafíos del desarrollo humano sostenible. In: VILAS, Carlos M. (Coord). **Estado y políticas sociales después del ajuste-** Debates y alternativas. México: Universidad Nacional Autónoma/Nueva Sociedad, 1995, 203p.

⁵⁷ Figura que se tornou emblemática no processo de implementação do Programa de Ajuste Estrutural, Fujimori é descendente de imigrantes japoneses e estudou Matemática na Universidade de Lima, tendo-se formado também em Engenharia Agrônoma. Fujimori criou, em 1989, o grupo Cambio 90 (C90), registrado em 05 de outubro de 1989 como um movimento cívico independente. Um ano depois se apresentou às eleições gerais, concorrendo com Mário Vargas Llosa, do partido conservador. Venceu as eleições graças ao apoio das classes desfavorecidas, que desconfiavam do escritor. Nesta ocasião, o país passava por uma dura crise econômica e política devido aos atos do Sendero Luminoso. Para melhorar a economia, uma das primeiras medidas que

estabilização dos preços e em reformas estruturais para a retomada do crescimento econômico. A sua política macroeconômica foi acompanhada de reformas políticas, sociais e institucionais e esteve baseada em austeridade monetária e fiscal; liberalização dos juros e da taxa de câmbio; eliminação dos subsídios e dos controles de preço; liberalização do comércio exterior; flexibilização do mercado de trabalho; reformas no sistema de previdência social; programa de privatização e desenvolvimento do mercado de capitais; e estratégia de redução da extrema pobreza e de erradicação do que Fujimori denominou terrorismo. Segundo a Comisión Nacional de Inversión y Tecnologías Extranjeras (CONITE, 2003, p. 1, grifo do autor, tradução nossa):

[...] o Peru tem agora um dos regimes de investimento mais abertos do mundo. A estrutura legal é suportada por garantias constitucionais, pelo tratamento não-discriminatório ao capital estrangeiro, não requerimento de registro ou aprovação prévia, liberdade para investir em todos os setores econômicos, transferência irrestrita de capital, dividendos e “royalties” e simplificação das exigências administrativas.

Essa avaliação da CONITE (2003) não é compartilhada por muitos pesquisadores. Torres (1995, p. 89), por exemplo, denuncia os efeitos da política de *shock* aplicada a partir de 1990:

As medidas de política neoliberal aplicadas pelo governo de Alberto Fujimori desde 1990 têm tido sérios efeitos na economia e na sociedade. Devido à política de contenção salarial a capacidade aquisitiva da população sofreu uma forte queda. Os salários reais do trabalhadores do setor privado e do governo federal diminuíram em 51,1% e 54,4% respectivamente, no entanto o custo de uma cesta de alimentos aumento em 600%. O nível global da atividade econômica registrou uma forte contração que chegou a -11,8%. O nível de emprego caiu dramaticamente, ainda que neste ponto os dados oficiais tenham sido criticados pelos especialistas por parecerem não refletir a realidade. No entanto, os índices de desemprego e sub-emprego são altíssimos a ponto de incluir 85% da população economicamente ativa [...]

adotou foi estabelecer relações com o Japão. Em abril de 1992, deu um Golpe de Estado e realizou a dissolução temporária do poder legislativo, a suspensão da Constituição e das atividades políticas e a “reorganização do poder judiciário”. Em 1992, Abiamel Guzmán, líder do Sendero Luminoso, foi capturado e condenado. Em novembro, o partido de Fujimori passou a denominar-se Nueva Mayoria-Cambio 90. Em 1995, houve eleições gerais e Fujimori foi reeleito. Em 1996, a Embaixada japonesa em Lima foi tomada pelo Movimento Revolucionário Túpac Amaru (MRTA). O objetivo da organização era a libertação dos presos. Fujimori, com seu exército, comandou o enfretamento que acabou com a morte dos “terroristas”. A denúncia de corrupção de seu assessor e colaborador Wladimiro Montesinos e, posteriormente, o fato de o Procurador Especial do caso Montesinos informar que existia uma “conexión demostrable” entre as atividades ilegais dele e de Fujimori, que teriam levado a um enriquecimento ilícito, provocou, no ano de 2000, uma crise política que obrigou Fujimori a enviar, no dia 20 de novembro, uma carta de renúncia ao Congresso peruano. No dia seguinte, a Câmara declarou o Presidente “moralmente incapacitado” para o desempenho do seu cargo e destituído do mesmo e seu auto-exílio no Japão (CIDOB, 2001, p. 1-4).

Conforme a Pesquisa Nacional sobre Medição dos Níveis de Vida, de 1991, 13 milhões de pessoas estavam em situação de pobreza extrema, ou seja, 60% da população eram incapazes de cobrir os gastos necessários para a obtenção de uma cesta de consumo mínimo (INSTITUTO CUANTO, 1993 apud TORRES, 1995).

No processo de implementação dos Programas de Ajuste Estrutural, países como Bolívia, Paraguai e República Dominicana, territórios dependentes do Caribe, incluindo Porto Rico e Panamá, integram o segundo grupo de países que vêm implementando as reformas, juntando-se à Colômbia, à Venezuela, à Argentina, ao Uruguai, à Costa Rica⁵⁸ e ao Brasil, esses países constituem-se num grupo intermediário em relação ao primeiro grupo, formado por Chile e México, e ao terceiro grupo, formado pelo Equador e pelos países centro-americanos, Nicarágua, Guatemala, El Salvador e Honduras. Estes últimos, sem ajuda significativa, com processos de pacificação muito frágeis e enorme grau de pobreza, vêm implementando as medidas de ajuste estrutural, mas que correm o risco de “peruanização”, estando a suposta “modernização” econômica e política comprometida.

O Haiti nem sequer é mencionado nos programas neoliberais. A ineficiência dos organismos internacionais para ajudar a restabelecer a democracia que se apresentava através da eleição do Presidente Aristide segue condenando-o a total marginalização e ao máximo de empobrecimento.

Cuba encontra-se sob bloqueio e segue isolada, precisamente devido ao desejo de continuar a ser o último rincão da experiência socialista.

Cabe destacar que, entre os países citados, México, Argentina e Peru obtiveram um sucesso imediato e impressionante contra a hiperinflação. Isto se deveu às condições políticas necessárias, a uma deflação, a uma desregulamentação em larga escala, ao aumento do desemprego e às privatizações conseguidas pelos executivos que concentraram um significativo poder de decisão.

Relativamente ao Brasil, as reformas estruturais foram implementadas no início dos anos 90. Portanto, houve uma adesão tardia do país a essas reformas em comparação à maioria dos países latino-americanos.

As reformas iniciais contemplaram iniciativas que dependiam de uma ampla negociação de interesses, seguida por medidas que possibilitassem ao governo a abertura econômica e a privatização de empresas em setores não regulamentados pela Constituição.

⁵⁸ Para maiores detalhes sobre o Processo de Ajuste Estrutural implementado em Costa Rica, sugere-se a leitura de SOJO, Carlos. El Estado después del ajuste: la búsqueda de un nuevo modelo social para Costa Rica. In: VILAS, Carlos M. (Coord). **Estado y políticas sociales después del ajuste-** Debates y alternativas. Universidad Nacional Autónoma/Nueva Sociedad, 1995, 203p.

Estas reformas iniciais, segundo Antonio Kandir (1998), então Ministro do Planejamento no Brasil, foram fundamentais para alterar o marco adverso aos processos de mudança. Em um primeiro momento, elas surgiram de forma articulada, conformando uma agenda de longo prazo para o país. Estabeleceu-se, assim, uma direção que os agentes políticos e econômicos deveriam tomar, apesar da persistência de um regime inflacionário alto. Em um segundo momento, as reformas foram acompanhadas em sua implementação por cronogramas graduais, visando modificar procedimentos “robustos”, como no caso das privatizações.

Portanto, a estratégia adotada pelo Brasil não foi do tipo *big-bang*. A implementação foi gradual, permeada pela clareza com relação aos procedimentos e direções, o que, segundo o então Ministro, constituiu-se a razão para o apoio social e político que foi se estendendo progressivamente. As reformas realizadas durante a primeira metade dos anos 90 criaram as condições econômicas preliminares para o êxito da estabilização e proporcionaram as condições sócio-políticas para o surgimento “[...] de um líder político de novo tipo, cujo representante é hoje o Presidente Fernando Henrique Cardoso” (KANDIR, 1998, p. 179).

Foi também em março de 1998 que Antonio Kandir participou do Seminário “América Latina Tras una Década de Reformas: Cuales son los próximos pasos”, realizado em Barcelona. Em seu discurso, o ministro realizou considerações importantes do ponto de vista da avaliação sobre o Programa de Ajuste Estrutural que vinha sendo implementado no Brasil:

[...] creo, que tanto la experiencia como los estudios muestran claramente que vale la pena hacer las reformas estructurales que han sido discutidas. La tendencia en la implementación de esas reformas es de hecho construir economías con mayores posibilidades de crecimiento, con menor volatilidad, con más probabilidad de ser una economía más equitativa y estable en todas sus variables (KANDIR, 1998, p. 177).

De acordo com Kandir (1998, p. 177, grifo nosso), “o problema era que, às vezes, se deixava de lado a pergunta mais importante: *Como fazer as reformas?*” O Ministro destacava que era necessário combinar ritmo, intensidade e conteúdo das reformas com o processo progressivo de manter a governabilidade, sugerindo uma preocupação permanente em não perder a credibilidade. Para isto, deveria haver uma articulação consistente e inteligível dos objetivos em curso com o longo prazo do programa de estabilização e de ajuste estrutural, de modo que, reduzindo-se o grau de incertezas com relação ao futuro, crescesse de

forma progressiva a propensão à cooperação, por parte dos agentes econômicos e dos agentes políticos. O aprofundamento deste processo no Brasil será retomado no próximo Capítulo.

Logo, o que se constata é uma série de diferenças entre os países da América Latina e Caribe e a reação de seu povo diante das medidas implementadas. Em linhas gerais, as divergências existentes têm origens diversas, entre elas, o grau de pobreza e educação, o tipo de programas compensatórios, a elevação ou queda dos indicadores macroeconômicos, a situação de estabilização ou violência política e militar, as prioridades do ajuste, o grau de abertura comercial e de investimentos estrangeiros, as mudanças jurídicas, o peso e o manejo da dívida interna e externa, o papel e a articulação de velhos e novos atores sociais e políticos, a composição étnica e cultural, o protagonismo e a ideologização dos movimentos populares, o peso da opinião pública, a situação interna em torno da democracia, o narcotráfico, a corrupção, a violência, o papel e o peso dos militares, o grau de autoritarismo e legitimidade presidencial.

2.3 Banco Mundial/FMI e o BID: a questão do combate à pobreza

O Banco Mundial, também conhecido como Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), foi criado efetivamente em 1945, visando à reconstrução da Europa no pós-guerra, e hoje se dedica a auxiliar no desenvolvimento econômico dos países filiados, através de empréstimos para empresas estatais e particulares desses países. Tem sede em Washington e é formado por 183 países-membros, entre os quais o Brasil e o México.

O Grupo Banco Mundial constitui-se de cinco instituições estreitamente relacionadas: o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD-1945), a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID-1956), a Corporação Financeira Internacional (CFI-1960), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI-1966) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI-1985).⁵⁹

O BIRD vem ampliando suas funções técnicas e financeiras, assumindo um papel cada vez mais político, mediante a formulação de políticas globais e setoriais. Diante disso, optou-se por focalizar o lado mais político da relação internacional do Grupo Banco Mundial

⁵⁹ Está-se utilizando a denominação em português. Em espanhol, as siglas utilizadas serão, respectivamente, BIRF, AIF, CFI, AMGI e CIADRI. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial>> Acesso em: 17 jan. 2004.

devido à atual polêmica sobre as possíveis influências dos organismos transnacionais na definição das políticas sociais brasileiras, entre elas, a considerada de “combate à pobreza”.

No entanto, teve-se a preocupação de circunstanciar a análise nos chamados Documentos Políticos, elaborados pelo Banco Mundial, a partir dos anos 60, e em Documentos Técnico-Operacionais para demonstrar justamente a íntima conexão existente entre eles, que aponta para a integração vertical manifestada entre os interesses políticos, econômicos e sociais, através do estabelecimento de articulações entre as distintas instâncias de poder: internacional, nacional, estadual e municipal.

Não se pretende analisar a evolução das recomendações dos organismos de financiamento internacional, mas compreender os eixos centrais, a partir dos quais esses organismos apreendem a pobreza, e avaliar em que medida eles contribuem, como diz Lo Vuolo et al. (1999), para uma visão “modernista-tecnocrática” que vem se impondo na América Latina.

Cabe esclarecer que o objetivo citado anteriormente já foi motivo de atenção de autores como Golbert e Kessler (1996), Fonseca (1998), Lo Vuolo et al. (1999), entre outros. Todavia, a presente análise avança à proporção que permite inferir que as concepções destas agências convergem, apontando a necessidade de serem implementadas medidas de ajuste estrutural, tendo em vista a insegurança diante das tragédias do desemprego, da falta de saúde e de moradia e do aumento dos diferentes tipos de violência.

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional constituem, junto com os Bancos Regionais de Desenvolvimento⁶⁰, as denominadas Instituições Financeiras Multilaterais. A deliberação para a criação de ambas ocorreu em julho de 1944, em uma Conferência Internacional sobre Assuntos Monetários e Financeiros, convocada pelo Presidente norte-americano Roosevelt, no complexo turístico de Bretton Woods⁶¹.

O objetivo do referido encontro foi “aprender com o passado”, ou seja, evitar a reprodução dos erros do “desgoverno econômico” cometidos antes da Primeira Guerra Mundial, que foram seguidos pela Grande Depressão e pelas políticas de “[...] empobrecimento dos vizinhos”, gerando inclusive, as condições para a existência da Segunda Grande Guerra. Pretendia-se, enfim, criar uma nova ordem econômica internacional, integrada por três eixos principais: um novo sistema monetário e financeiro, um marco

⁶⁰ Segundo ARIAS e VERAS (2002), entre as agências multilaterais, destacam-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Asiático de Desenvolvimento (BasD), o Banco Africano de Desenvolvimento (BafD) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD).

⁶¹ O detalhamento sobre este processo encontra-se no livro SANAHUJA, José Antonio. **Altruísmo, Mercado y Poder de Coleção Libros de Encuentro**. n. 10, México: Intermón Oxfam 2001, p.140-143.

regulador do comércio e as condições para o crescimento econômico e o pleno emprego (ARIAS; VERAS, 2002, p. 3).

Em Bretton Woods, apresentou-se duas propostas principais, defendidas pela Grã-Bretanha (desenvolvida pelo conhecido economista Keynes) e pelos Estados Unidos. Os Estados Unidos conseguiram impor aos demais países o dólar americano como moeda de referência para o novo sistema monetário. Quanto à proposta de Keynes, a sugestão era criar um Banco Central Internacional, acompanhado de um Fundo de Investimento para a reconstrução do pós-guerra. O resultado foi inverso: criou-se um Banco, o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRF), origem do Banco Mundial, para apoiar a reconstrução da Europa; e um Fundo, o FMI, para regular e supervisionar o sistema monetário internacional. Esta inversão de papéis teve conseqüências importantes para o futuro de ambas as instituições.

A terceira proposta de Keynes, a criação de uma Organização Internacional de Comércio, obteve o respaldo da Conferência, embora muitos anos se passassem até que ela se materializasse na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Existem diferenças entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, ou seja, ainda que as atividades de ambos sejam complementares, suas funções específicas são distintas.

O FMI tem como principal objetivo a realização de empréstimos aos países afetados por problemas de balança de pagamentos a fim de restabelecer as condições necessárias para um crescimento econômico sustentável. Em geral, o FMI realiza empréstimos mediante um “acordo” que estipula as condições que o país deve cumprir para ter acesso ao empréstimo. Os acordos estão baseados nos programas econômicos que os países formulam juntamente com o FMI e apresentam à Direção Executiva em uma “carta de intenção”. Posteriormente, os empréstimos são concedidos em quotas escalonadas à medida que os países executam o programa.

Para melhor compreensão, cabe destacar que o FMI tem criado um série de instrumentos financeiros ou “serviços”, orientados a atender circunstâncias específicas de seus diversos países-membros. Os países de baixa renda podem obter empréstimos a uma taxa de interesse concessionária por meio do chamado *Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza* (SCLP). Os empréstimos não-concessionários ocorrem através de cinco grandes serviços financeiros: os acordos de direito de giro, o serviço ampliado do FMI (SAF), o serviço de complementação de reservas (SCR), as linhas de crédito contingentes (LCC) e o serviço de financiamento compensatório (SFC).

Com exceção do SCLP ou do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF), como é denominado em espanhol, todos os serviços financeiros estão sujeitos à taxa de interesse do FMI, denominada “taxa de encargos”, que inclui um ajuste por empréstimo conferido e atrasos, baseada no mercado, sendo que, em alguns serviços, cobra-se uma primeira sobretaxa de interesse.

O Banco Mundial é uma instituição de crédito que se apresenta com o objetivo de ajudar a integrar os países na economia mundial e promover um crescimento econômico a longo prazo que permita reduzir a pobreza dos países em desenvolvimento

A diferença entre o FMI e o Banco Mundial é que este outorga empréstimos para a reforma de políticas e para projetos que devem diminuir os efeitos sociais dos programas de ajustes do FMI. O FMI, por sua vez, intervém no âmbito econômico-financeiro, concedendo empréstimos aos países-membros que têm problemas de curto prazo para cumprir com as obrigações relativas aos pagamentos externos.

A partir da análise de diversos documentos, o que se constatou é a existência de uma íntima relação entre estas organizações, manifestada, inclusive, em publicações como: “Aspectos operativos de los documentos de estratégia de lucha contra la pobreza” publicado pelo FMI, em 1999, em que os objetivos expressos assemelham-se aos dos Documentos produzidos pelo Banco Mundial no combate à pobreza.

A importância do Grupo Banco Mundial ampliou-se a partir dos anos 70, quando passou a constituir uma das mais relevantes fontes de financiamento para o setor social, se não for a maior delas. Conforme Fonseca (1998), o deslocamento para o lado social foi determinante para que o Banco Mundial suplantasse, na qualidade de articulador político entre os países, o prestígio de outras agências internacionais, como aquelas ligadas à ONU, as quais detiveram grande poder no diálogo mundial até os anos 70. Para a efetivação do novo papel, o Banco Mundial passou a atuar junto com o FMI na condução dos ajustes estruturais para a reforma dos Estados-membros rumo ao globalismo econômico.

A divisão de papéis entre as duas agências, como se poderá constatar no decorrer deste Capítulo, vem sendo modificada. É perceptível que o Grupo Banco Mundial, principalmente um dos seus integrantes, o BIRD, vem ampliando suas funções a partir de 1980, no sentido de atuar cada vez mais como órgão político central, especialmente como coordenador do processo global de desenvolvimento. De acordo com este novo papel, o Banco Mundial vem elaborando uma série de documentos políticos, destacando-se uma considerável produção teórico-conceitual na área da política econômica e social que, certamente, sinaliza a sua relação com as nações-membros. Assim, alguns temas, como

“progresso”, “desenvolvimento sustentável”, “sociedade civil”, “autonomia”, “pobreza”, passaram a fazer parte do discurso que fundamenta o seu processo de financiamento, sendo que alguns serão recuperados, por se entender que isto é condição imprescindível para a compreensão do verdadeiro papel que o Banco Mundial desempenha junto aos países-membros e, mais especificamente, por estarem presentes nos documentos de política de combate à pobreza.

Visando uma análise mais circunstanciada sobre o papel político-social do Banco Mundial, abrir-se-á um parêntese, a fim de examiná-lo à luz da evolução do conceito de progresso e também para favorecer um melhor entendimento sobre como a questão da pobreza insere-se neste debate.

No século XX, constatou-se que o crescimento não depende linearmente de fatores intrínsecos aos países, mas da formulação de um modelo capaz de integrá-los ao sistema global de desenvolvimento, de forma racional e equilibrada. De acordo com esta formulação “desenvolvimentista”, foram criados os organismos internacionais de assistência técnica e financeira, como aqueles ligados à ONU ou às instituições associadas ao FMI/Banco Mundial. Assim, em meados dos anos 40, os recursos do FMI e do Banco Mundial foram concentrados na reconstrução dos países europeus devastados pela guerra. Terminada a primeira tarefa, as duas instituições passaram a fomentar o desenvolvimento do então denominado “Terceiro Mundo”.

Nos anos 60, segundo Fonseca (1998), outras questões foram tomando lugar no debate internacional sobre o desenvolvimento, constituindo os componentes que marcaram a gestão do quinto presidente do Banco Mundial, Robert S. McNamara⁶². Entre essas questões, constatou-se que a idéia do progresso como decorrente do crescimento linear dos países, especialmente pela expansão dos mercados modernos, caracterizados pelo pleno emprego e acúmulo de capital, não ocorreu; que não houve o desenvolvimento dos países mais pobres como efeito natural de sua própria vontade e do apoio técnico-financeiro dos países centrais; e que não havia ocorrido o acesso dos mais pobres aos produtos do “progresso”, pela distribuição de renda e de outros benefícios sociais, sob controle do Estado. Chegou-se, assim, à conclusão de que o crescimento era condição necessária, mas não suficiente para reduzir a pobreza, o que levou o então presidente McNamara a recomendar que algumas dimensões sociais fossem consideradas na assistência financeira. No final dos anos 60, aponta Fonseca

⁶² Até 2004 o Banco Mundial teve nove Presidentes: Eugene Meyer (18/06/1946); John J. McCloy (17/03/47); Eugene R. Black (01/07/1947); George D. Woods (01/01/1963); Robert S. McNamara (01/04/1968); A. W. Clause (01/07/1981); Barber Conable (01/07/1986); Lewis T. Preston (01/07/1991) e finalmente James D. Wolfensohn (01/06/1995). Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: 13 jan. 2004.

(1998, p. 1), o Banco Mundial já havia incluído o setor social nos seus créditos, mais como estratégia política do que por justiça social, como fica evidente no discurso do seu Presidente:

Quando os privilegiados são poucos, e os desesperadamente pobres são muitos e quando a diferença entre ambos os grupos se aprofunda em vez de diminuir, só é questão de tempo até que seja preciso escolher entre os custos políticos de uma reforma e os riscos políticos de uma rebelião. Por este motivo, a aplicação de políticas especificamente encaminhadas para reduzir a miséria dos 40% mais pobres da população dos países em desenvolvimento é aconselhável não somente como questão de princípio, mas também como de prudência. A justiça social não é simplesmente uma obrigação moral, é também um imperativo político (MCNAMARA, 1972 apud FONSECA, 1998, p. 2).

Foi também durante a presidência de McNamara (1972) que o Documento *Equidad social y Crecimiento Económico* foi divulgado. Neste, o presidente do Banco Mundial faz uma crítica aos países avançados pela sua inflexibilidade na condução das políticas comerciais para com os países mais pobres. Segundo ele, essa atitude dividiria perigosamente as nações entre os satisfeitos e os não-satisfeitos. A crítica atingia também os governos dos países em desenvolvimento, especialmente pela responsabilidade de suas estruturas institucionais e de poder com relação à desigualdade interna. Ainda, McNamara indicava soluções concretas que se inscreviam no enfoque compensatório de distribuição de bens que se destinavam a aliviar tensões em momento de crise.

Mesmo que os documentos de alcance público do Banco expressem uma orientação humanitária e equânime na distribuição de bens, os discursos de divulgação mais restrita são marcados pelo sentido contencionista de recursos. No Documento anteriormente citado, McNamara (1972 apud FONSECA, 1998, p. 6) deixa claro isto, sugerindo que “todo ser humano deve receber um mínimo de educação básica na medida em que os recursos financeiros o permitam e as prioridades do desenvolvimento o exijam”.

Para efeito do objeto de estudo deste trabalho, faz-se necessário pontuar as mudanças ocorridas nas funções destas instituições. Foi a partir da crise do dólar, em 1973, quando foram derrubadas as paridades fixas e se passou à flutuação das moedas, que o FMI concentrou-se em três principais funções:

- vigilância e supervisão das economias dos países membros;
- assistência técnica (em questões fiscais e monetárias); e
- assistência financeira (apoio aos países com dificuldades temporárias na balança de pagamentos e/ou implantação de programas para o ajuste e a reforma econômica) (ARIAS; VERA, 2002, p.3).

O Banco Mundial e o FMI têm uma capacidade de influência sobre a política econômica e as estratégias de desenvolvimento dos países do Sul que supera, em muito, a relevância do financiamento. Na atualidade, a maioria dos países industrializados exige o cumprimento das condições dos “programas de ajuste” como requisitos imprescindíveis para proporcionar ajuda ao desenvolvimento. De fato, os programas de ajuste estrutural foram a primeira resposta das Instituições Financeiras Multilaterais perante a crise. Porém, esses programas não obtiveram os resultados esperados, posto que as dívidas dos países devedores com o FMI e com o Banco Mundial aumentaram, embora estas agências não reconheçam formalmente o aumento da dívida externa como um empecilho ao desenvolvimento.

Durante os anos 70 e 80, o exame de diferentes documentos do Banco Mundial aponta um discurso de caráter humanitário, respaldado por princípios de sustentabilidade, de justiça e de equidade social. No entanto, estes princípios sofrem uma redução ao serem incorporados ao projeto econômico do Banco Mundial para os países em desenvolvimento. Fonseca (1998) questiona, neste sentido, a gradativa mudança do termo igualdade para equidade nos Documentos do Banco Mundial e considera que isto, mais do que algo casual, significou uma mudança conceitual expressiva. Ou seja, para a autora, teoricamente o termo equidade vem do Direito e, mais precisamente, da prática jurídica. Neste campo, a equidade fundamenta-se numa justiça mais espontânea e corretiva, não se restringindo à letra da lei e podendo contrariá-la de acordo com as circunstâncias e a natureza intrínseca do objeto jurídico considerado. Esta acepção tem base na reflexão aristotélica de que a natureza da equidade é a retificação da lei quando esta se mostra imperfeita, por seu caráter universal, para casos particulares.

Entretanto, tendo como referência Pardo (1986), a autora considera que, no âmbito das relações internacionais, o termo vem adquirindo um sentido próprio, derivado do princípio de Equidade Continental que preside a Corte Internacional de Justiça desde 1945. Segundo este princípio, o consentimento das partes (neste caso, as diferentes Nações) permitiu que algumas decisões fossem tomadas segundo considerações extraídas da equidade em detrimento dos princípios gerais de justiça, mesmo que estes devessem constituir uma referência maior. Em alguns casos, admite-se que “aspectos relativos e escorregadios do conceito de equidade possibilitaram certas estratégias governamentais por meio de pressões oriundas do poder de grandes potências” (PARDO, 1986 apud FONSECA, 1998, p. 5).

Com relação à pobreza, nos anos 70, esta já ocupava lugar de destaque na política do Banco Mundial. Concluiu-se, então, que a solução para o problema dependia menos do crescimento do país e mais do aumento da produtividade dos pobres, que passou a ser

considerado como a principal estratégia para garantir a distribuição dos benefícios do desenvolvimento. Para Fonseca (1998, p. 3), na nova visão, a responsabilidade deveria ser transferida do âmbito do Estado para os próprios indivíduos, isto é, a diminuição da situação de pobreza dependeria da capacidade dos pobres em aumentar a sua própria produtividade. A nova visão é reiterada na seqüência dos documentos que o Banco Mundial elaborou para a área social, inclusive para a implantação de estratégias privatizantes, durante os anos 80, reforçando o deslocamento da responsabilidade pública para o indivíduo, a família e a sociedade.

Nos anos 90, este enfoque permaneceu. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (BANCO MUNDIAL, 1990)⁶³ sugeriu crescimento com uso intensivo de mão-de-obra e ampla prestação de serviços sociais, como se pode constatar a seguir:

Os países que alcançaram o maior êxito no ataque à pobreza estimularam um padrão de crescimento por meio do uso eficiente de mão-de-obra e investiram no capital humano dos pobres. Os dois elementos são essenciais. O primeiro oferece aos pobres a oportunidade de usar a sua reserva mais abundante: a mão-de-obra. O segundo melhora o seu bem-estar imediato e aumenta a sua capacidade de aproveitar as novas possibilidades abertas. Juntos esses elementos podem melhorar vida da maioria dos pobres do mundo (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 51).

Ora, a importância atribuída à produtividade dos pobres foi determinante para que o Banco Mundial incluísse a educação, a saúde e o desenvolvimento rural no quadro de seus créditos⁶⁴, antes limitados aos projetos de infra-estrutura econômica. Justificou-se esta decisão pela necessidade de garantir à população mais pobre os serviços de **saúde, educação e nutrição**⁶⁵, considerados requisitos humanos essenciais para o aumento da produtividade.

Nesse Relatório, a pobreza era definida como “baixo consumo e baixo aproveitamento em educação e saúde”, sendo que o desenvolvimento econômico, gerado, em essência, pela liberalização do comércio e dos mercados, pelo investimento em infra-estrutura e pela prestação de serviços sociais básicos aos pobres, a fim de aumentar o seu capital humano, era tido como fundamental para reduzir a pobreza.

⁶³ Foi em agosto de 1978 que o primeiro Relatório do Desenvolvimento Mundial foi publicado, tendo como tema as perspectivas para a aceleração do crescimento e a redução da pobreza, além de identificar as principais políticas que afetavam estas perspectivas. A série de Relatórios do Desenvolvimento Mundial tornou-se a principal publicação anual do Banco Mundial. No entanto, as Tabelas Mundiais das Dívidas, documento compilado pelo Banco Mundial, para uso interno, desde 1972, somente foi apresentado ao público em geral em fevereiro de 1983.

⁶⁴ Os Quadros, no anexo A e B, permitem observar as áreas de crédito no Brasil e no México.

⁶⁵ Curiosamente, o Programa que substituiu o Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL) mexicano denomina-se Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA)

Visando melhor apreender a concepção do Banco Mundial, julga-se importante incorporar a análise realizada por Pollard (1971). Segundo o autor, a noção de progresso segue dois vetores distintos após a Segunda Guerra. O primeiro, designado de “crescimento econômico”, implica no crescimento linear da riqueza de uma nação sem exigir modificações estruturais na área social e sem considerar uma estrutura de classe. É o modelo ocidental dos países avançados. O segundo, denominado “desenvolvimento econômico”, é dirigido aos países considerados menos desenvolvidos e significa uma adesão ao modelo dos países ocidentais avançados. Neste caso, o desenvolvimento supõe mudanças mais profundas, não somente na esfera econômica, mas também na estrutura, nas relações de classe, nas questões ideológicas, entre outras.

No processo de reestruturação organizacional, no início dos anos 80, o Banco Mundial definiu um financiamento denominado Crédito de Base Política (*Policy Based Loans*), destinado a fomentar políticas de ajuste estrutural entre os países mais afetados pelo desequilíbrio econômico que caracterizou os anos 70 (BIRD, 1981; 1988). O novo modelo adotava medidas voltadas à redução do papel do Estado via controle dos investimentos do setor público e reforço do setor privado; à realização de reformas administrativas; à estabilização fiscal e monetária; à redução do crédito interno e das barreiras do mercado internacional. Além das exigências na base econômica, este novo modelo impôs as chamadas “condicionalidades” para os seus empréstimos. Estas incluem a participação do Banco Mundial na definição da política de longo prazo para os setores financiados. Assim, percebe-se que os critérios para a concessão de financiamentos têm permitido que o Banco Mundial influencie as agendas setoriais dos países. Um exemplo disso é a participação de diversas instituições e dos destinatários da Política de Combate à Pobreza no seu processo de elaboração e execução.

2.3.1 O Banco Mundial/FMI, os países subdesenvolvidos e o Plano Estratégico de Redução da Pobreza

A trajetória do FMI vem sendo marcada pela personalidade e trajetória de seus Presidentes (Diretor Executivo, no caso do FMI). Em particular, a chegada de James Wolfensohn à Presidência do Banco Mundial, em 1995 (seu mandato deverá durar até o ano 2005), marcou uma mudança importante na relação entre o Banco Mundial e o FMI. Embora tenha havido tentativas de reorganização interna de caráter duvidoso, é possível identificar

que a luta contra a pobreza passou a constituir uma missão do Banco Mundial (ARIAS; VERA, 2002, p. 11).

Desde a sua posse, o Banco Mundial tem mantido uma forte orientação voltada para o setor privado e um notável alinhamento com políticas econômicas “ortodoxas”. Contudo, a retórica da pobreza tem estado presente no Banco Mundial com intensidade, com forte carga demagógica e algumas mudanças na prática que merecem ser destacadas.

Inicialmente, identifica-se o ano de 1995 como um marco importante, porque foi neste ano que, sob a pressão realizada fundamentalmente por parte das agências das Nações Unidas, como União das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), PNUD e várias ONGs de todo o mundo, conseguiu-se que o G7, em reunião realizada em Halifax, solicitasse ao Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial a elaboração de uma proposta “global e compreensiva” para o tratamento da dívida dos países considerados subdesenvolvidos. Um ano depois, em 1996, o então Presidente do Banco Mundial, James D. Wolfensohn, apresentava a Iniciativa para o Alívio da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados, conhecida como Iniciativa HIPC, sigla de *Heavily Indebted Poor Countries*.

O objetivo desta Iniciativa era reduzir os endividamentos a níveis considerados “sustentáveis”, que se estabelecem fundamentalmente através da relação entre o montante da dívida e as exportações (principal fonte de divisas). Ou seja, “[...] se o montante total ou o serviço anual da dívida superam um determinado percentual com relação ao conjunto das exportações, considera-se que a dívida é insustentável e faz-se necessário reduzir sua carga” (ARIAS; VERA, 2002, p.7).

Apesar das expectativas com que foi recebida a Iniciativa, seu funcionamento, na prática, foi e continua sendo particularmente complexa. De fato, observam ainda Arias e Vera (2002), três anos depois de colocada em prática, somente dois dos 41 países inicialmente identificados como possíveis beneficiários haviam começado a receber o alívio da dívida. Um alívio que, por outro lado, estava vinculado ao cumprimento dos programas de ajuste estrutural e cujo alcance continuava sendo claramente limitado.

Conforme os autores, estas e outras dificuldades motivaram o lançamento, em 1999, da segunda fase da Iniciativa, conhecida como “HIPC reforçada”. Nesta, o FMI e o Banco Mundial pretendiam, além de aumentar o número dos países beneficiados, aumentar a quantidade de alívio recebido e a velocidade deste e reforçar o vínculo entre a diminuição da dívida e a redução da pobreza.

No entanto, no que diz respeito à diminuição da dívida, os resultados continuaram sendo desiguais. Durante o primeiro ano desta segunda etapa (2000), 22 países foram

incorporados e, a longo prazo e durante o ano de 2001, apenas um país foi incorporado à lista. Tal fato indica que tanto os países que estão dentro como os que estão fora da HIPC seguem esperando uma solução para as suas dívidas, que são demasiadamente elevadas.

A pretendida orientação na luta contra a pobreza pode ser analisada sob vários enfoques: carteira de projetos, políticas setoriais e de crédito, relação com o setor privado, entre outros.

Como decorrência da Iniciativa para o Alívio da Dívida dos Países Pobres Muito Endividados, o Plano Estratégico de Redução da Pobreza (PERP) constitui-se como um “guarda-chuva”, pois empreendimentos como a Iniciativa para o HIPC ou o Serviço para a Redução da Pobreza e do Crescimento (PRGF) o exigem. Por isso, as políticas macroeconômicas contidas no PRGF, definido pelo FMI com cada Governo, devem ser condizentes com os objetivos de luta contra a pobreza. Ademais, as medidas contidas no PRGF estão sujeitas também, em teoria, a processos de discussão pública.

Nesse sentido, introduziu-se como estratégia aos países que se propunham a este empreendimento o financiamento para projetos e para a possível redução da dívida, manifestada através de um “Documento de estratégia de luta contra a pobreza” (PERP). A partir de então, como já mencionado anteriormente, os PERPs constituíram-se no principal instrumento para as relações entre os países e a comunidade de *donantes* (doadores).

O PERP e seus objetivos de luta contra a pobreza são definidos pelo país beneficiado e devem fazer parte de um plano nacional para alcançá-los. Conta com os recursos liberados para o pagamento da dívida, com os recursos da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento e com recursos nacionais. É considerado, portanto, um documento político que pactua alguns objetivos comuns entre os agentes envolvidos, devendo facilitar a coerência da coordenação das atuações orientadas para a luta contra a pobreza.

É importante frisar que, à medida que todos os países pobres muito endividados seguem as orientações do FMI e do Banco Mundial, quanto aos seus princípios e procedimentos operacionais, passa-se a ter, em escala planetária, a implementação de uma política com muitos traços comuns, apesar de se reconhecer a tentativa de influência das organizações da sociedade civil neste processo e de movimentos no interior dos órgãos governamentais contrários que não são substancialmente fortes para incluir a discussão sobre as causas da pobreza de maneira mais incisiva.

Em 1999, o Fundo Monetário Internacional relatava que os documentos recentes que haviam sido apresentados aos Diretórios Executivos do Banco Mundial e do Fundo propunham a adoção de um novo enfoque para a redução da pobreza. Este enfoque, conforme

o próprio Documento, seria reflexo de um amplo consenso que estava surgindo com relação à forma de implementar as medidas de reformas nos diferentes países, pois havia a necessidade de elas serem respaldadas, a fim de garantir o desenvolvimento que deve se traduzir em uma maior **redução sustentável da pobreza**⁶⁶. Assim, indicava que era necessário adotar estratégias de luta contra a pobreza que reunissem, entre outras, as seguintes características:

Devem ser impulsionadas pelos próprios países e contar com a ampla participação da sociedade civil, das instituições ligadas, dos financiadores mais importantes e das instituições financeiras internacionais pertinentes.

Devem basear-se na compreensão da índole e das causas da pobreza, os vínculos entre as medidas públicas e os resultados em matéria de redução da pobreza, e no reconhecimento de que não podem alcançar reduções sustentáveis sem um rápido crescimento econômico.

Devem centrar-se no objetivo de alcançar metas concretas de redução da pobreza (FONDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 1999, p. 2, tradução nossa).

Dessa forma, o Fundo Monetário Internacional reconheceu a complexidade dos fatores que incidiam sobre a pobreza e os grandes esforços empreendidos por organismos como o sistema das Nações Unidas para o desenvolvimento e para a redução da pobreza. No Documento, o FMI não discutiu as causas da pobreza, embora tenha apontado este aspecto como necessário: “[...] se bem que as causas da pobreza e as soluções variem segundo o país, em geral, as estratégias utilizadas na luta contra a pobreza têm várias características em comum” (FONDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 1999, p.2, tradução nossa). Um crescimento rápido e sustentável, do qual os pobres pudessem participar, seriam as condições necessárias, do ponto de vista do Fundo Monetário Internacional, para reduzir a incidência da pobreza. Isto, conforme o FMI, requeria uma gestão macroeconômica prudente, um setor privado forte, um investimento sólido e linhas setoriais e estruturais planejadas. Neste novo enfoque, reconhecia-se, sobretudo, que uma pobreza arraigada e a falta de oportunidades econômicas e de um acervo de ativos adequados eram fatores que, por si só, podiam conter o crescimento. Assim, para reduzir a pobreza, seriam necessários mecanismos eficazes de participação dos setores pobres e de instituições públicas dinâmicas e responsáveis.

Avançando em suas prescrições, o FMI entendia que uma boa qualidade de governo era necessária para garantir uma gestão eficiente dos recursos públicos, que deveria permitir, inclusive, que o público examinasse as medidas das autoridades e que as autoridades encarregadas da gestão fiscal prestassem contas dos resultados obtidos. A ativa participação

⁶⁶ Este Documento não utiliza o termo combate ou erradicação da pobreza, mas sim redução sustentável da pobreza, sem que a conotação do que isto significa seja explicitada.

da sociedade civil no acompanhamento dos aspectos pertinentes aos programas foi considerada um fator importante na estratégia que então se propunha. Este Documento assinalou uma mudança significativa na estratégia a ser adotada pelo FMI junto aos países subdesenvolvidos e muito endividados.

Quanto às operações de empréstimo e estratégias de assistência, o PERP deveria submeter-se à aprovação dos Diretórios do Banco Mundial e do FMI no que se refere às políticas e aos programas respaldados por cada instituição, nos âmbitos correspondentes a cada um, e proporcionar a base para o apoio que estes organismos outorgam mediante crédito concessionário e para o alívio da dívida concedido através da Iniciativa para os Países Pobres Muito Endividados (PPME).

Uma vez que o Comitê Provisório Interino e o Comitê para o Desenvolvimento aprovem este enfoque, explica o *Poverty Reduction Strategy Papers* (Informe sobre o PERP), aplicar-se-á medidas para ajudar na formulação, por parte dos países, de estratégias de luta contra a pobreza e para conseguir que participem deste processo outros organismos de desenvolvimento. É importante frisar que tal situação aponta para a existência de uma rede de organizações que se articulam em torno de seus objetivos, fazendo com que os países muito endividados sigam os mesmos princípios e procedimentos para receberem ajuda das agências multilaterais.

O Documento, com relação aos aspectos anteriormente abordados, estabelece:

Las Gerencias de ambas instituciones han transmitido una carta conjunta a los países en cuestión.

Los equipos de las misiones están analizando con las autoridades nacionales el respaldo que se proporcionará en la elaboración del DELP⁶⁷; los representantes residentes están empezando a reunirse con funcionarios de alto nivel de los países en cuestión (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 1999, p. 3)

O FMI ainda recomenda que o documento seja preparado conjuntamente por funcionários do Banco Mundial e do Fundo, apresenta as diretrizes para a formulação das estratégias de luta contra a pobreza e o PERPs, bem como estabelece as funções que os funcionários de ambas as instituições desempenharão neste trabalho.

A justificativa presente no Documento para o enfoque ampliado é ajudar os países a formularem e colocarem em prática estratégias mais eficazes para lutar contra a pobreza. Nos últimos anos, o FMI reconheceu que vários países doadores e organismos internacionais

⁶⁷ Em português a sigla utilizada é PERP e quer dizer Plano Estratégico de Redução da Pobreza.

tentaram atingir este objetivo. Segundo o FMI (1999), muitos países de baixa renda estão firmemente decididos a reduzir a pobreza e, em muitos deles, realizam-se consultas de amplo alcance como parte do diálogo sobre as políticas. No Banco Mundial, através do Marco Integral de Desenvolvimento (MID), procura-se refinar esta informação e aplicá-la aos programas que a instituição incentiva nos países, como parte de seus esforços de solidariedade internacional.

A seguir, são transcritos os princípios que devem sustentar o enfoque baseado no PERP:

PRINCÍPIOS	PRESCRIÇÕES
<i>O impulso da estratégia deve vir dos países</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ É essencial que os países considerem como própria a estratégia de luta contra a pobreza que adotarem. A ampla participação da sociedade civil na adoção e supervisão da estratégia, tendo em conta as circunstâncias do país, facilitará uma implementação sustentada da mesma.
<i>A estratégia deve orientar o alcance de metas concretas</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Uma estratégia eficaz exige a compreensão das características e dos fatores determinantes da pobreza, assim como das medidas que as autoridades podem adotar para reduzir sua incidência. ✓ Devem ser estabelecidas metas de redução da pobreza a médio e longo prazo, assim como objetivos-chaves e indicadores intermediários para garantir que as políticas adotadas sejam bem concebidas, implementadas com eficácia e supervisionadas cuidadosamente.
<i>A estratégia deve ser integral</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não é possível reduzir a pobreza de forma sustentável sem um rápido crescimento econômico; requer-se estabilidade macroeconômica, reformas estruturais e estabilidade social para que os países passem a uma trajetória sustentável de maior crescimento. ✓ A pobreza é multidimensional; devem ser adotadas medidas específicas que permitam aos pobres colherem os frutos do crescimento, utilizar seu capital humano e seus níveis de vida e reduzir suas vulnerabilidades ante os riscos. ✓ Uma estratégia de luta contra a pobreza deve aglutinar medidas institucionais, estruturais e setoriais em um marco macroeconômico coerente.
<i>Alianças com outras entidades</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ As autoridades podem formular uma estratégia que proporcione um contexto para melhorar a coordenação dos trabalhos do Banco Mundial e do Fundo, assim como das atividades que realizam os bancos regionais de desenvolvimento, outros organismos multilaterais e de assistência bilateral, as ONGs, os círculos acadêmicos, os centros de investigação e os organismos do setor privado.
<i>Ólhar a longo prazo</i>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Requer-se um olhar de médio e longo prazo em que se reconheça que a luta contra a pobreza exigirá mudanças e desenvolvimento da capacidade institucional e também medidas para melhorar a qualidade do governo e sua responsabilidade. Por conseguinte, trata-se de um processo de longo prazo. ✓ Quanto mais dispostos estão os agentes nacionais e internacionais para efetivarem compromissos de médio prazo, mais eficaz será o respaldo para que recebam as estratégias de luta contra a pobreza.

Quadro 2 - Os princípios que sustentam o enfoque baseado no PERP

Fonte: Fondo Monetário Internacional, 1999.

O Documento do FMI (1999) cita Ghana e Uganda como países que apresentaram avanços substanciais na formulação de luta contra a pobreza baseada na participação. Mas, o Documento reconhece que, embora os princípios tenham sido aceitos em sua maior parte, é evidente a existência de limitações com relação a medidas que podem ser aplicadas imediatamente, tanto no âmbito geral como no nacional. Em âmbito geral, existe a exigência de medidas suplementares para chegar a um entendimento mais cabal das características

complexas e multidimensionais da pobreza e de suas causas, como os vínculos entre um maior gasto (em educação primária) com os indicadores intermediários desejáveis (por exemplo, o aumento do número de alunos inscritos na escola primária) e os resultados (por exemplo, os índices de analfabetismo); ou então os vínculos entre o gasto com infra-estrutura (por exemplo, em estradas rurais) e a redução da pobreza; e a relação entre crescimento e redução da pobreza (das desigualdades, em geral).

A avaliação expressa no Documento publicado pelo FMI aponta que existem grandes divergências entre os países quanto:

El compromiso con la reducción de la pobreza y la formulación de estrategias consideradas como propias para reducir su incidencia.

Los sistemas de gobierno, su grado de representación y su capacidad para obtener la participación de la sociedad civil.

La presencia de la sociedad civil, su representatividad y participación activa en los países de bajo ingreso.

La existencia de evaluaciones actualizadas de la pobreza que puedan sustentar las estrategias de lucha contra la pobreza y la información de que se dispone sobre la índole y la ubicación geográfica de la pobreza.

La disponibilidad de datos de buena calidad sobre la pobreza que puedan utilizarse para evaluar los resultados obtenidos (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 1999, p. 6-7).

Devido a essas diferenças, o FMI (1999) reconhece a necessidade de ser realista com relação aos resultados que devem ser esperados dos PERPs a curto prazo. O novo enfoque, segundo o órgão, proporcionará maiores informações sobre os problemas e permitirá aumentar a capacidade de implementação de estratégias mais eficazes. O Documento indica que, com o tempo, como foi o caso dos PPME, os países e as instituições doadoras irão aprendendo com o processo. O Documento ainda destaca abertura para a realização de um amplo processo de consulta junto aos países em questão, aos doadores, a outras instituições multilaterais, a organismos de desenvolvimento e até mesmo a colaboração do público através da internet.

A estratégia de luta contra a pobreza, também nesta ocasião, deverá garantir a compatibilidade entre as políticas macroeconômicas, estruturais e sociais do país e as metas de redução da pobreza e do desenvolvimento social e ser formulada através de um processo transparente, em que as metas, o desenho das políticas e o acompanhamento da implementação sejam o resultado de uma ampla base de participação.

Faz-se necessário destacar que, na bibliografia consultada, este documento significa um marco porque estabelece a participação como um elemento importante no

processo de elaboração dos PERPs e que tal procedimento é decorrente de uma mudança de orientação que objetivou instituir uma legitimidade para a implementação dos Programas.

O documento, mantendo seu caráter de orientação, especifica os elementos que devem estar presentes no PERP:

Los objetivos de reducción de la pobreza a largo plazo y el marco macroeconómico, estructural e institucional para lograrlos, aprovechando la experiencia nacional e internacional.

En vista de los largos desfases con que comúnmente se declaran y se observan los avances en la lucha contra la pobreza, y la necesidad de efectuar un seguimiento a corto plazo del progreso, estos objetivos a más largo plazo podrían expresarse utilizando metas anuales (o a seis meses) correspondientes a un horizonte cronológico de, por ejemplo, tres años para los indicadores intermedios y representativos relacionados. Por lo tanto, un objetivo a largo plazo de mejorar la tasa de alfabetismo podría, por ejemplo, expresarse utilizando metas anuales (intermedias) para el número de alumnos inscritos en la escuela primaria.

Todos los fundamentos de política e institucionales para alcanzar un crecimiento acelerado y sostenido y reducir la pobreza --así como los objetivos en materia de reducción de la pobreza, reforma institucional y estructural, estrategias sectoriales y programas específicos de lucha contra pobreza, y las necesidades conexas internas y externas de financiamiento-- deben integrarse en un marco macroeconómico coherente que tenga como mínimo un horizonte cronológico de tres años (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 1999, ano, p.8).

Objetivando continuar a demonstrar o grau de detalhamento das orientações prescritas pelo FMI, foi reproduzido um quadro dos aspectos que devem ser considerados por ocasião da elaboração de um PERP.

ESTRUTURA	COMPONENTES
A. Fatores que limitam a luta contra a pobreza	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quais são as principais características da pobreza em suas diversas dimensões? ✓ Como estas características vêm sendo afetadas pelo nível e pela composição do crescimento, pela política do governo, pela diminuição de serviços públicos, pelo funcionamento social e institucional e pelas perturbações exógenas? ✓ Quais são os principais obstáculos que impedem um crescimento mais acelerado do qual os pobres se beneficiam?
B. Objetivos e metas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Que metas foram estabelecidas para reduzir a pobreza em suas diversas dimensões? ✓ Que metas foram fixadas para os indicadores intermediários?
C. Estratégia e plano de ação	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quais são as políticas públicas prioritárias para incrementar o crescimento e reduzir a pobreza? ✓ Quais são as mudanças institucionais necessárias para implementar a estratégia? ✓ Como é possível aumentar a eficiência do gasto e das instituições públicas e melhor satisfazer as necessidades dos pobres?

ESTRUTURA	COMPONENTES
D. Sistemas de supervisão e avaliação	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Qual foi o marco estabelecido para o acompanhamento dos avanços? Em que medida a sociedade civil participa do processo de avaliação? ✓ Quais as salvaguardas estabelecidas para se garantir a transparência e a prestação de contas dos processos orçamentários e da aplicação do gasto público?
E. Assistência e apoio externos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Qual é o nível de assistência externa com a qual se poderia contar para respaldar os programas nacionais? ✓ Pode-se ampliar o volume de assistência? Em caso afirmativo que efeito teria este aumento sobre as metas de redução da pobreza? ✓ De que forma a assistência externa que se recebe de todas as fontes respalda a implementação da estratégia? ✓ Que efeito teria sobre o crescimento e a redução da pobreza um maior acesso aos mercados externos?
F. O processo participativo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Qual é a índole do processo participativo? Como foram levadas em consideração as opiniões e os interesses dos mais desfavorecidos? ✓ Que efeito teve a participação na formulação das políticas concretas adotadas no marco da estratégia?

Quadro 3 - Aspectos considerados na elaboração de um PERP

Fonte: Fondo Monetário Internacional, 1999(tradução e adaptação nossa).

Esta lista dos possíveis componentes que podem ser incluídos no PERP constitui-se num indicativo do quê as autoridades nacionais, com o respaldo do Banco Mundial, do Fundo e dos outros organismos de desenvolvimento, devem levar em consideração, devendo ser adaptada, porém, às circunstâncias e características de cada país. Ressalta-se que o PERP apresenta-se como instrumento que deverá ajudar a fomentar e avaliar os avanços dos países, nos seguintes aspectos:

El establecimiento de instrumentos de diagnóstico idóneos que ayuden a las autoridades nacionales a comprender mejor los principales obstáculos que frenan la reducción de la pobreza y el crecimiento en el contexto de sus propios países, y a identificar y compilar buenos indicadores del progreso en la lucha contra la pobreza.

La generalización de un ideal común en la sociedad civil con respecto a los objetivos de reducción de la pobreza que desean lograrse.

El establecimiento de prioridades y la formulación de medidas públicas para alcanzar los resultados deseados en materia de reducción de la pobreza.

La creación de procesos participativos para fijar los objetivos de reducción de la pobreza y efectuar un seguimiento de la implementación y de los avances obtenidos (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 1999, p. 10).

Vale destacar o grau de detalhamento do Documento, uma vez que estabelece os processos nacionais para formular e aplicar uma estratégia de luta contra a pobreza.

No que se refere ao processo participativo, o Documento prevê uma ampla participação da sociedade civil, de outros grupos nacionais interessados e das instituições que

poderão melhorar o seu desempenho e ajudar na implementação da estratégia de redução da pobreza. Neste aspecto, ressalta-se que o Fundo Monetário, juntamente com o Banco Mundial, divulgou um documento específico: *Procesos Participativos en la Estrategia de Lucha contra la Pobreza* (EDGERTON; et al., 2000).

A justificativa com relação à importância da participação é a de que, ao fomentar uma maior identificação com a estratégia, a ampla participação dos interessados pode facilitar uma implementação sustentada que se traduzirá em bons resultados. Assim, a sociedade civil pode desempenhar uma função importante no acompanhamento da instrumentalização da estratégia e no fortalecimento da redução das dívidas.

O Documento ainda apresenta possíveis fatores que as autoridades poderão levar em consideração ao organizar um processo participativo, como demonstrado no Quadro 4 a seguir.

Fatores	Objetivos Básicos
Cultural Práticas	✓ Conseguir que a participação das autoridades seja a mais ampla possível e que se inclua, quando proceder, o parlamento.
Instituições dos Países	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incluir uma ampla gama de participantes da sociedade civil e de interessados para que sejam representados os setores pobres. ✓ Fomentar a participação da sociedade civil no acompanhamento da implementação da estratégia e da obtenção dos indicadores de desempenho. ✓ Abrir a possibilidade das pessoas consultadas formularem comentários. ✓ Obter a participação dos doadores e das instituições multilaterais-chaves na formulação da estratégia.

Quadro 4 - A organização do processo participativo

Fonte: Fondo Monetário Internacional, 1999(tradução e adaptação nossa).

O Documento considera que o processo participativo deverá facilitar o livre debate de temas, como o impacto social das medidas de política e o ritmo e seqüenciamento das reformas, sendo que a maior ênfase recairá também sobre as políticas para promover a boa governança, tanto em sua função geral de apoiar o investimento privado e o crescimento quanto no aspecto específico de apoiar a gestão fiscal eficiente e transparente. Este aspecto, segundo o FMI e o Banco Mundial, será especialmente importante em muitos países, dada a

necessidade de deslocar as despesas públicas de usos improdutivos para programas de redução da pobreza eficientes e bem direcionados. Portanto, novamente o corpo técnico do Fundo colaborará com o Banco Mundial para assistir as autoridades nacionais e aumentar a eficiência dos gastos públicos.

Curiosamente, ainda que posteriormente os PERPs devam ser discutidos com as Comissões do FMI e do Banco Mundial, o documento aponta que as diretrizes que orientam o processo de formulação das estratégias de luta contra a pobreza não podem nem devem ser rígidas. Desta maneira, as diretrizes deverão refletir a experiência e o sistema político do país, a experimentação e adaptação da cultura e as circunstâncias específicas do país que são essenciais para o êxito do processo participativo.

No que diz respeito a sua elaboração, o Documento orienta as autoridades a redigirem o PERP para reforçar sua identificação com a estratégia, recorrendo ao assessoramento externo quando for necessário. Para a elaboração da primeira versão do PERP, deverão ser realizadas reuniões **consultivas** e, posteriormente, será elaborada a versão final. As autoridades deverão preparar anualmente um Informe que indique o avanço na implementação do programa de luta contra a pobreza. Neste Informe, deverão ser apresentados as metas estabelecidas e os resultados obtidos. Ainda constam das co-orientações propostas de modificação das estratégias para fortalecer sua implementação à luz da experiência acumulada ou para fazer frente a perturbações exógenas.⁶⁸ Contudo, ambos os fatores, segundo o Documento, poderiam dar lugar a uma revisão do marco macroeconômico e de outras políticas. O período para atualização do PERP é trianual, sendo que este prescreve que deve ocorrer com uma ampla participação da sociedade.

Com relação à participação do Banco Mundial e do FMI, assim como dos principais agentes envolvidos, prevê-se uma estreita colaboração para a obtenção de aportes financeiros considerados pertinentes à redução da pobreza.

A formulação de uma estratégia de luta contra a pobreza, consoante o Banco Mundial e o Fondo Monetário Internacional (1999, p. 13), é considerada como:

[...] propia por los países a través de un proceso participativo organizado por las autoridades tiene importantes repercusiones para la preparación de las misiones del Banco y el Fondo. En particular, en estos preparativos se deberá adoptar un enfoque flexible para evitar ejercer presiones excesivas sobre los resultados del proceso participativo.

⁶⁸ Não houve menção sobre o que poderiam ser estas perturbações.

O grau de sofisticação das orientações expressa-se também através destas últimas colocações, ou seja, o enfoque para estimular a participação deve ser flexível para que não se manifeste uma excessiva pressão sobre os resultados do processo participativo. Tal medida faz-se necessária porque, embora a participação deva ser estimulada, a sua conotação restringe-se ao aspecto propositivo e não ao deliberativo. Em última instância, quem decidirá o conteúdo e a forma dos PERPs será o FMI e o Banco Mundial. O grau de influência do Banco Mundial avança à medida que outras publicações complementam as prescrições realizadas. O livro: *Podem os pobres influenciar as Políticas?* de Caroline Robb, com prólogo assinado por Horst Köhler (Diretor Executivo do Fundo Monetário Internacional) e James D. Wolfensohn (Presidente do Banco Mundial), passou a ser uma referência por documentar e analisar o desenvolvimento de uma metodologia integral, que ensina como consultar diretamente os pobres e articular os resultados com o “diálogo nacional da política”. O livro demonstra que os métodos e as aproximações participativas podem ajudar os pobres a analisarem sua situação e a expressarem suas prioridades. Também demonstra que as prioridades podem ser fundamentalmente diferentes para quem assume a responsabilidade pela formulação da política. O que se tem a dizer a respeito é que, ao encaminhar a solução para o problema da pobreza ao mercado e aos próprios pobres, oculta-se o conflito entre capital e trabalho, isto é, escamoteia-se a discussão de que qualquer saída para a crise social passa pelo estabelecimento de um conjunto de novas prioridades nacionais, em cujo centro estão o bem-estar e a equidade social, em que se fortalece e expande a ação pública e se prioriza os recursos para o âmbito social.

Ao mesmo tempo em que foi lançado o Programa de Estratégia para Redução da Pobreza, em 1999, promovido pelo Banco Mundial e o FMI, em 26 de setembro de 1999, o Comitê Interino do Fundo Monetário Internacional aprovou a substituição do Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural (ESAF)⁶⁹ pelo novo Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento, cujo propósito é: [...] tornar os esforços de redução da pobreza nos países-membros de baixa renda um elemento primordial e mais explícito de uma estratégica econômica renovada, voltada para o crescimento”⁷⁰ (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 1999, p. 13).

⁶⁹ Em inglês Enhanced Structural Adjustment Facility.

⁷⁰ Ver *Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund*, 26 de setembro de 1999. O Comitê de Desenvolvimento também recebeu com agrado a proposta de reforma do ESAF (*Communiqué*, 27 de setembro de 1999). Ambos os documentos estão disponíveis para consulta (em inglês) no site do FMI. As alterações no instrumento de criação do Fundo do ESAF para mudar o nome do programa e redefinir seus propósitos foram aprovadas pelo Conselho de Administração em 21 de outubro de 1999 e entraram em vigor em 22 de novembro de 1999. Ver EBS/99/193 (14/10/99) e Supplement 1 (22/11/99).

O objetivo do novo programa é apoiar programas que visem o fortalecimento substancial e sustentável da posição do balanço de pagamentos dos países-membros de baixa renda habilitados e promover o crescimento duradouro, resultando na elevação dos padrões de vida e na redução da pobreza.

Assim como os programas da AID, os programas apoiados pelo PRGF terão como ponto de partida e serão coerentes com os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza, elaborados pelos países tomadores e endossados pelos Conselhos de Administração do FMI e do Banco Mundial, nas suas respectivas áreas de competência.

A nova estratégia parte da convicção de que um esforço internacional negociado para reduzir a pobreza deve ser um dos principais elementos da assistência aos países de baixa renda. O crescimento rápido e sustentável, que sempre foi um dos objetivos fundamentais dos programas apoiados pelo Fundo, receberá, segundo este, nova ênfase como a força motriz de qualquer redução substancial da pobreza. A nova abordagem reconhece, porém, os crescentes sinais de que a pobreza arraigada e a grande desigualdade de oportunidades econômicas e de níveis de patrimônio podem constituir, por si sós, empecilhos ao crescimento. Para serem eficazes e sustentadas, as políticas orientadas para o crescimento devem ser implementadas num contexto em que a necessidade premente de reduzir a pobreza também seja um dos principais objetivos. Surgiu daí, bem como da análise e das recomendações feitas nas avaliações interna e externa do ESAF e das sugestões construtivas oferecidas por vários comentaristas externos, o compromisso de tornar os programas apoiados pelo FMI para os países de baixa renda mais integrados a políticas de combate à pobreza; ampliar a participação efetiva dos países na formulação desses programas; e melhorar seu financiamento.

Como já mencionado anteriormente, um elemento crucial da nova estrutura é a mudança na forma pela qual se selecionam os objetivos e as políticas, ou seja, em tese, cabe aos países e a sua população liderar o processo. Os PERPs são preparados pelas autoridades do país, com base num processo que prevê a participação ativa da sociedade civil, das ONGs, dos doadores e das instituições internacionais. O Fundo e o Banco Mundial auxiliam neste processo. A expectativa é que os PERPs produzidos nos próprios países gerem idéias inovadoras sobre as estratégias e medidas necessárias para atingir as metas compartilhadas de crescimento e redução da pobreza e contribuam para instilar um sentimento de "paternidade" e compromisso nacional para a consecução desses objetivos. O FMI e o Banco Mundial esperam que a responsabilidade pública por essas políticas aumente como resultado do debate constante de seu conteúdo e da fixação de indicadores de resultados, visando ao monitoramento da eficácia e eficiência das políticas, inclusive dos gastos públicos. O Fundo,

neste contexto, deverá estar preparado para avaliar novas abordagens e reconhecer e apoiar um processo salutar de experimentação e inovação, sendo que seu corpo técnico deverá manifestar disposição para estudar trajetórias alternativas de ajustamento, levando em conta seu impacto sobre os pobres.

Portanto, a orientação do FMI e do Banco Mundial é para que as políticas macroeconômicas integrem-se melhor aos objetivos sociais e setoriais, a fim de garantir que os planos se complementem mutuamente e sejam coerentes com um conjunto de objetivos comuns, visando acelerar o crescimento e reduzir a pobreza. Para assegurar essa coerência, o PERP deverá definir uma estratégia coesa e abrangente, que servirá de ponto de partida para as políticas específicas apoiadas pelo FMI e pelo Banco Mundial. As principais políticas sociais e setoriais, os projetos infra-estruturais, as reformas institucionais e outras medidas destinadas a reduzir a pobreza serão incorporadas à estrutura macroeconômica após a apuração de seus custos e a definição de prioridades. A necessidade de financiar políticas voltadas à redução da pobreza talvez tenha um impacto direto sobre a forma da estrutura macroeconômica ao promover a manutenção de um ambiente de estabilidade macroeconômica permanente. Um dos componentes-chaves será a mobilização do apoio externo, uma área em que o corpo técnico do Fundo precisará redobrar seus esforços para identificar fontes de aumento sustentado de recursos para os países capazes de empregá-los de forma mais eficaz. Tudo isso exigirá uma coordenação ainda mais próxima do que no passado com o Banco Mundial e com os outros doadores.

O tipo de crescimento econômico sustentado que beneficia os pobres, baseado no vigor da atividade e do investimento do setor privado, será a “pedra de toque” da estratégia de redução da pobreza. Contudo, o Fundo informa que continuará a assessorar e apoiar as políticas nesse sentido, inclusive a gestão macroeconômica prudente, mercados mais livres e mais abertos e um ambiente estável e previsível para a atividade do setor privado. A estrutura macroeconômica abrangerá medidas diretas de combate à pobreza.

O Documento do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento - Aspectos Operacionais, na sua versão de 13 de dezembro de 1999, estabelecia que os países de baixa renda que não elaborassem um PERP provisório no ano de 2000 necessitariam de disposições transitórias diferentes. Incluíam-se, nesse grupo, os países que na ocasião não tinham programas apoiados pelo Fundo ou operações ativas de empréstimos da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)⁷¹ nem estavam em processo de

⁷¹ A Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA- em inglês e em espanhol), como já mencionado anteriormente, é uma das instituições que compõem o Grupo Banco Mundial. A assistência da AID concentra-se

discussão ativa a fim de obter esses acordos. Para estes países, foi proposta uma extensão do período de transição antes de se elaborar um PERP definitivo, embora devessem preparar esses documentos, mesmo fora do contexto de operações de financiamento do Banco Mundial ou do Fundo. Estas disposições também se aplicariam, no futuro, aos países que tivessem firmado um acordo do PRGF com base num PERP. Na eventualidade de haver uma interrupção prolongada no apoio do Fundo e do Banco Mundial após o término do acordo, o PERP não seria atualizado nesse intervalo. Nesta ocasião, para os países de baixa renda que se enquadravam nessas categorias, propôs-se:

a) *Assistência emergencial* (para países saídos de conflitos ou no caso de desastres naturais): se as autoridades e o corpo técnico acreditarem que o acesso a este tipo de assistência levará a um programa apoiado pelo PRGF, os documentos das autoridades deverão, desde o princípio, fixar um prazo para a elaboração do PERP. O Fundo não exigirá um PERP até que se proponha o primeiro programa apoiado pelo PRGF, o qual será baseado num PERP provisório ou definitivo, conforme o calendário acordado anteriormente;

b) *Acordos stand-by*: novamente, não se exige um PERP para acordos *stand-by*, mas a carta de intenções ou memorando de política econômica e financeira deve conter um cronograma para a elaboração de um PERP, caso as autoridades e o corpo técnico acreditem que o país possa vir a solicitar um programa apoiado pelo PRGF. Em comparação com países que utilizam primeiro a assistência emergencial, os países que solicitarem acordos *stand-by* devem preparar um PERP num intervalo mais curto, uma vez que esses países devem ter, por definição, um arcabouço institucional mais robusto para a implementação de políticas macroeconômicas e estruturais; e

c) *Acordos do PRGF*: exige-se um PERP provisório para respaldar a solicitação de aprovação de um acordo trienal pelo Conselho de Administração. Neste caso, a expectativa é de que haja um PERP para que o corpo técnico e a Direção-Geral recomendem a aprovação da revisão referente ao segundo ano.

No Anexo A, encontram-se os países habilitados ao PRGF até dezembro de 1999.

É importante destacar que, no fim de novembro de 1999, o Fundo mantinha representantes residentes em 24 dos 31 países com programas apoiados pelo PRGF e, em 2003, 44 dos 80 países habilitados ao PRGF.

nos países mais pobres, aos quais proporciona empréstimos sem juros e outros serviços. A AID depende das contribuições dos seus países-membros mais ricos inclusive alguns países em desenvolvimento, para levantar a maior parte dos seus recursos financeiros. BANCO MUNDIAL Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: 13 jan. 2004.

A documentação exigida para Acordos do ESAF, que após 1999 foi sendo substituído gradativamente pelo PRGF, do PRGF e da Iniciativa HIPC será apresentada a seguir. O objetivo deste quadro é sobretudo apresentar as exigências que devem ser cumpridas, visando uma avaliação sucinta, preparada em conjunto pelo corpo técnico do Fundo e do Banco, que deverá posteriormente ser encaminhada a ambos os Conselhos de Administração, juntamente com o PERP e os relatórios anuais de atividades.

DOCUMENTO	PERIODICIDADE	AUTORIA	PÚBLICO-ALVO
A. Documentos necessários para Acordos do ESAF			
Documento-Quadro de Política Econômica e Financeira (PFP)	Anual	Elaborado em conjunto com o Fundo e o Banco; documento do país	Conselhos do Fundo e do Banco; hoje publicado pela maioria dos países
Carta de Intenções (pode incluir Memorando de Política Econômica)	A cada pedido de acordo ou revisão	Elaborado pelo país em conjunto com o Fundo; documento do país	Conselho do Fundo; hoje publicado pela maioria dos países
B. Documentação proposta para Acordos do PRGF			
Plano Estratégico de Redução da Pobreza (PERP)	PERP a cada 3 anos, com relatório anual de atividades nos anos intermediários	Elaborado pelo próprio país, em consulta com a sociedade civil e doadores, com assistência do Fundo e do Banco	Documento público; endosso do Fundo e do Banco necessário para respaldar as operações; pode ser usado pelos doadores para organizar o apoio
Avaliação do PERP pelo corpo técnico	A cada PERP, relatório de atividades e PERP provisório	Elaborado em conjunto pelo corpo técnico do Fundo e do Banco	Conselhos do Fundo e do Banco; será publicado
Carta de Intenções (pode incluir Memorando de Política Econômica)	A cada pedido de acordo ou revisão	Elaborado pelo país em conjunto com o Fundo; documento do país	Conselho do Fundo; hoje publicado pela maioria dos países
Relatório do Corpo Técnico	A cada pedido de acordo ou revisão	Elaborado pelo corpo técnico do Fundo	Conselho do Fundo
C. Pró-memória: Documentos da Iniciativa HIPC			
Documentos da Iniciativa HIPC (para países que solicitarem assistência no âmbito da Iniciativa)	Antes do ponto de decisão (documento preliminar), no ponto de decisão e no ponto de conclusão	Elaborado pelo Banco e pelo Fundo a partir da análise de sustentabilidade da dívida preparada em conjunto pelo país, o Fundo e o Banco	Conselhos do Fundo e do Banco; outros credores que tenham interesse na Iniciativa HIPC; a maioria dos países tem concordado em publicar os documentos dos pontos de decisão e de conclusão

Quadro 5 - Documentação Exigida

Fonte: Fondo Monetário Internacional, 1999 (tradução e adaptação nossa).

Segundo Árias e Vera (2002), é certo que os PERPs têm aberto espaços e expectativas interessantes em países, sobretudo africanos e asiáticos, alguns com uma trajetória de pouca abertura e diálogo com a sociedade civil. Se, por um lado, passou a haver uma abertura possível com relação à participação da sociedade, por outro lado, paradoxalmente, as negociações entre o Banco Mundial, o FMI e os governos em exercício

mantêm-se secretas e, em várias ocasiões, com um alto nível de imposição por parte das instituições financeiras.

Árias e Vera (2002, p. 11) destacam que os governos, o Banco Mundial e o FMI têm ignorado sistematicamente as propostas das organizações da sociedade civil, fruto, como em Honduras e Bolívia, de amplos processos de participação desenvolvidos. Seja por falta de experiência ou de vontade, o Banco Mundial e o FMI não têm se preocupado com a participação, aceitando as iniciativas apresentadas pelos governos. Assim, repete-se um mal clássico dos programas de luta contra a pobreza: não se conta com uma participação ativa da população empobrecida, aquela que, em última instância, precisa estar envolvida na luta contra a pobreza.

Ao manter a falta de transparência, assim como uma linha paralela entre a política econômica e a social, ou seja, entre os objetivos de luta contra a pobreza e as políticas econômicas, alimenta-se a tradição de fixar objetivos que são irrealizáveis devido às restrições econômicas e políticas, o que inclusive agrava a situação dos pobres. O risco é de que os PERPs não passem de uma nova forma de “redes sociais”, paliativos em forma de programas assistenciais, para aliviar os efeitos das políticas econômicas desastrosas sobre a população empobrecida.

No entanto, Árias e Vera (2002, p. 11) são incisivos em suas análises ao afirmar que: “tratou-se apenas de uma mudança cosmética, o mesmo conteúdo, com o mesmo papel e talvez, somente com um laço de uma outra cor”, posição que não é compartilhada pelo Banco Mundial.

A discordância deve-se a uma questão de princípio, ou seja, para o Banco Mundial, a pobreza não é um problema distributivo, mas uma questão de melhor utilização dos recursos produtivos. As vias de saída são o crescimento econômico e o emprego, pois não se concebem pobres desocupados, a não ser em períodos de diminuição das taxas de emprego. Os que não podem resolver seus problemas se vêem afetados por alguma incapacidade pessoal ou por algum evento considerado como extraordinário. Somente para estes casos excepcionais requer-se uma política social focalizada e específica que “complemente” a estratégia básica que passa pelo comportamento da economia.

2.3.2 O Banco Mundial/FMI e a Estratégia de Assistência aos Países em Desenvolvimento

Os programas do Banco Mundial, em cada um de seus países-membros, considerados em desenvolvimento⁷², são regidos pela *Estratégia de Assistência ao País (EAP) ou Country Assistance Strategies (CAS)*. Cada EAP é o veículo central para o exame, por parte do Grupo do Banco Mundial, da estratégia de assistência aos tomadores de empréstimos da IDA e do BIRD. O documento da EAP descreve a estratégia de assistência do Grupo do Banco com base numa avaliação das prioridades do país e indica o nível e a composição da assistência a ser proporcionada com base na carteira do país e no seu desempenho econômico.

A EAP é um documento estratégico que impele o plano geral de atividades e as operações de empréstimo do Grupo do Banco Mundial nos seus países-membros. As EAPs são elaboradas a cada 1, 2 ou 3 anos, para cada tomador de empréstimos do Banco Mundial. Esses documentos são submetidos ao exame da Diretoria Executiva do Banco.

Destaca-se que, segundo a classificação realizada pelo Banco Mundial, dentre os países da América Latina e Caribe, considerando a renda per capita, o México encontra-se entre os *Upper-middle – income economies* (\$2,936 - \$9,075) e o Brasil entre os *Lower-middle-income economies* (\$736-\$2,935). Portanto, não se incluem entre os países que podem elaborar o PERP, mas sim entre aqueles para quem o Banco Mundial e o FMI elaboram a EAP. Os países da América Latina e do Caribe são:

Antigua and Barbuda, Argentina, Barbados, Belize, Bolívia, **Brasil** (grifo nosso), Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaica, **México** [...], Nicaragua, Panamá, Paraguai, Puerto Rico, Peru, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Grenadines, Suriname, Trinidad and Tobago, Uruguay e Venezuela (WORLD BANK GROUP, 2003, p. 1, grifo nosso).

Os documentos de Estratégia da Assistência ao País incluem diversos temas:

- a) antecedentes, inclusive o desempenho econômico e social mais recente;
- b) objetivos do Governo e desafios por ele enfrentados;
- c) diagnóstico das questões-chaves, inclusive das que fazem parte de diálogo com o governo a respeito das políticas públicas;

⁷² A cada 1º. de Julho de cada ano é realizada a classificação dos países com relação a região e a renda. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/data/countryclass/countryclass.html>> Acesso: 28 jun 2004.

- d) Estratégia de Assistência do Grupo do Banco Mundial;
- e) perspectivas, avaliação dos riscos, problemas de implementação e indicadores de referência; e
- f) matriz do programa do país, com a combinação proposta de projetos (de empréstimos), trabalhos analíticos e assistência técnica.

Quando uma EAP é elaborada conjuntamente por todo o Grupo do Banco Mundial (inclusive pela IFC e pela AMGI), ela também inclui uma estratégia para o setor privado.

A EAP coloca o país cliente no centro das operações do Banco. Sua formulação começa com um diagnóstico dos desafios enfrentados pelo país e das preocupações do cliente. Embora a EAP continue a ser um documento do Banco, aprovado pela administração do Banco e examinado pela Diretoria, o sentimento de propriedade desse documento, por parte do país, e a consulta aos interessados-chaves, empreendida com sensibilidade e com assentimento geral prévio por parte do governo, são características cruciais para o sucesso da EAP. Algumas análises econômicas e setoriais feitas pelo Banco podem constituir os elementos básicos da EAP e incluem alguns dos seguintes documentos:

- a) **Memorandos econômicos sobre o país (MEP)** - fazem um exame do desempenho econômico do país, especialmente dos avanços conseguidos nas reformas estruturais prescritas pelo BM;
- b) **Exames das despesas públicas (EDP)** - avaliam toda a gama de prioridades orçamentárias e de eficiências nas despesas do país;
- c) **Exames setoriais** – analisam um conjunto de atividades com potencial de desenvolvimento;
- d) **Avaliações da pobreza (AP)** – avaliam o desempenho do país no que diz respeito à redução da pobreza;
- e) **Avaliações do setor privado** – identificam e avaliam oportunidades de crescimento do setor privado e barreiras a esse crescimento; e
- f) **Planos nacionais de ação ambiental (PNAA)** – identificam os problemas ambientais mais prementes do país e a capacidade de enfrentá-los.

Além desses elementos básicos, faz-se também uma Revisão da Assistência ao País (CAR) ou uma avaliação da EAP anterior. As conclusões e recomendações constantes da CAR são usadas como novas bases para a elaboração da nova EAP.

Para a formulação da EAP, o Banco Mundial adotou uma abordagem participativa, empreendendo consultas com o governo e buscando, também, o ponto de vista e a assistência da sociedade. Para tal, consultam-se ONGs, movimentos sociais, grupos empresariais, sindicatos e a comunidade acadêmica. Os interlocutores, normalmente, devem ter experiência em discussão e negociação sobre políticas públicas nos níveis nacionais e subnacionais e devem estar dispostos e abertos a participar do diálogo com o Banco Mundial, que reconhece que as consultas públicas:

- melhoram a qualidade da EAP, na medida em que possibilitam uma melhor incorporação da experiência e os conhecimentos locais;
- ajudam a assegurar que as preocupações dos pobres e dos grupos mais vulneráveis sejam consideradas;
- promovem os objetivos do Banco de realçar a participação dos interessados;
- realçam as iniciativas do governo no sentido de aumentar a transparência, o entendimento do público e a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 3)

Tendo em vista a natureza da EAP, as consultas são feitas com consciência das necessidades e sensibilidades dos diversos interlocutores e com assentimento geral prévio do Governo. Embora a EAP deva ser elaborada mediante consulta ao Governo e aos outros interessados importantes, trata-se de um documento do Banco. A política de divulgação de informações do Banco determina que **a EAP seja tratada como um documento confidencial**. A razão deste procedimento é que há necessidade de facilitar e salvaguardar o intercâmbio livre e franco de idéias entre o Banco Mundial e os seus países-membros.

Recentemente, houve uma mudança nos termos da divulgação da EAP. Depois das discussões da sua Diretoria sobre a CAS, se o governo consentir, o Banco pode **agora emitir uma Notificação de Informação Pública sobre a EAP**. Essa recente mudança de política também indicou que, a pedido do governo, a EAP pode ser divulgada publicamente pelo Banco Mundial depois de ser discutida pela Diretoria. A administração do Banco terá de notificar à Diretoria a intenção de divulgar publicamente a EAP, a pedido do governo. Como o Brasil⁷³ e o México encontram-se entre os países considerados de renda média e em desenvolvimento, estão submetidos às prescrições da EAP referentes aos anos de 2000/2003 e 2004/2007.

⁷³ Consta na respectiva EAP que a referência para a sua elaboração foi o Programa Plurianual, “Avança Brasil”, durante o governo Fernando Henrique Cardoso e no atual governo o Plano Plurianual, denominado “Brasil de Todos”.

2.3.3 O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Política de Combate à Pobreza

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁷⁴ é uma entidade separada e distinta do Fundo Monetário Internacional, que ajuda países com dificuldades de pagamentos externos, e do Banco Mundial, uma instituição internacional de desenvolvimento. Estas duas organizações, criadas com a Conferência de Bretton Woods, em 1945, têm membros, capital e mandatos separados e atendem a outras regiões do mundo, além da América Latina. No BID, a maior parte do capital e do poder de voto pertence aos países da região.

O BID⁷⁵ é a maior e mais antiga instituição multilateral de desenvolvimento regional e foi criado em 1959, em resposta ao desejo, manifestado desde longa data, de estabelecer uma instituição de desenvolvimento voltada especificamente para os problemas da América Latina e do Caribe. Entre os membros originais, estavam 19 países latino-americanos e caribenhos e os Estados Unidos. Mais tarde, a eles se juntaram outras oito nações do Hemisfério Ocidental, entre elas, o Canadá. Entre 1976 e 1993, foram admitidos como membros do BID 18 países de fora da região, a maioria da Europa, mas também Israel e Japão.

Segundo informações obtidas junto ao BID (2004),⁷⁶ atualmente este pertence aos seus 46 países-membros: 26 países mutuários da América Latina e do Caribe e 20 não-mutuários, entre eles, Estados Unidos, Japão, Canadá, Israel e 16 países europeus. Esta informação é importante para efeito do objeto deste estudo, pois permite inferir, como se verá a seguir, que as prescrições do BID, assim como as do Banco Mundial/FMI, fazem-se presentes em todo o planeta. O BID, com sede em Washington, D.C., tem escritórios de representação em todos os países-membros regionais e em Paris e Tóquio.

No que se refere à estrutura institucional do BID, a autoridade máxima é a Assembléia de Governadores. Os governadores, que representam cada país-membro, são, em geral, ministros da Fazenda, presidentes de bancos centrais ou autoridades de nível

⁷⁴ BID. **Aspectos Gerais** – Diferenças entre o banco e organizações similares, 1p. Disponível em: <<http://www.iadb.org/info/bfportu/aspectos5.htm>> Aspectos Gerais – Diferenças entre o banco e organizações similares, 1p.

⁷⁵ BID. **Aspectos Gerais** - Uma instituição regional pioneira. 1p. Disponível em: <<http://www.iadb.org/info/bfportu/aspectos2.htm>> Acesso em: 20 mar. 2004.

⁷⁶ São países-membros do BID: Alemanha, Argentina, Áustria, Bahamas, Barbados, Bélgica, Belize, Bolívia, **Brasil**, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, El Salvador, Equador, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Israel, Itália, Jamaica, Japão, **México**, Nicarágua, Noruega, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Suécia, Suíça, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai, Venezuela. BID. Disponível em: <<http://www.iadb.org/info/bfportu/paises1.htm>> Acesso em: 20 mar. 2004, (grifo nosso).

semelhante. A Assembléia de Governadores delega muitas de suas faculdades operativas à Diretoria Executiva, responsável pela condução das operações do Banco.

Cabe frisar que, assim como existe o Grupo Banco Mundial, existe o Grupo BID, que compreende o Banco Internacional de Desenvolvimento e duas outras instituições: a Corporação Interamericana de Investimentos (CII), filiada autônoma do BID, que começou a operar em 1989 para promover o desenvolvimento da região, através do financiamento de empresas privadas pequenas e médias, e o FUMIN, criado em 1992 para promover reformas de sistemas de investimento e estimular o desenvolvimento do setor privado.

As operações do Banco⁷⁷ abrangem o espectro completo de áreas que envolvem o desenvolvimento socioeconômico. No passado, os empréstimos concentravam-se em agricultura, indústria, energia, transporte e setores sociais. Desde sua fundação, a instituição é pioneira no financiamento de projetos sociais, como saúde e educação. A instituição tem sido também líder no apoio a microempresas, ajudando a fornecer pequenos empréstimos e dando assistência técnica a milhares de microempresários e pequenos agricultores, além de financiar programas de micro crédito em grande escala.

Os recursos financeiros do BID consistem na conta do capital ordinário, que compreende o capital subscrito, as reservas e os fundos levantados mediante captações, e nos fundos em administração, constituídos por contribuições feitas pelos países-membros. O BID também conta com o Fundo para Operações Especiais, que faz empréstimos em termos concessionais destinados a projetos em países menos desenvolvidos.

O BID levanta a maior parte de seus recursos financeiros nos mercados de capital da Europa, do Japão, da América Latina, do Caribe e dos Estados Unidos.

O BID concentra uma parcela maior de recursos do que o Banco Mundial nas economias latino-americanas e caribenhas menores, constituindo-se na maior fonte de financiamento multilateral para a América Central e o Caribe⁷⁸.

A maioria dos empréstimos que o Banco realiza anualmente serve para financiar programas do setor público, incluindo projetos de investimento, programas de reforma setorial e política, assim como operações de emergência decorrentes de desastres naturais ou crises financeiras, sendo que o Banco também administra os recursos doados a diversos programas de cooperação técnica

Ainda segundo o BID, este:

⁷⁷ BID. **Operações**. Disponível em: <<http://www.iadb.org/idbamerica/admini/bank-por.html>>. Acesso em: 05 mar. 2004.

⁷⁸ BID. **Aspectos gerais diferenças entre o Banco e organizações similares**. Disponível em: <<http://www.iadb.org/info/bfportu/aspectosa5.thm>>. Acesso em 20 fev. 2004. p. 1.

[...] empresta grande parte de seus recursos a taxas de juros vinculadas aos custos de captação de fundos nos mercados de capital, diferencia-se também de organismos nacionais de ajuda ao exterior, como a USAID (Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional) ou a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), que fornecem principalmente financiamento em termos concessionais. Os objetivos e os beneficiários do BID diferem também dos de instituições que promovem exportações, tais como o Banco de Importação-Exportação dos Estados Unidos (Eximbank). Exceto em circunstâncias especiais, o financiamento do BID não está vinculado à aquisição de bens e serviços de um país específico.⁷⁹

Ao final de 1997⁸⁰, o Banco Interamericano de Desenvolvimento criou a Unidade sobre Pobreza e Desigualdade no Departamento de Desenvolvimento Sustentável. Esta Unidade tem a missão de apoiar o trabalho do Banco e de seus países-membros na área de redução da pobreza, assim como contribuir para a qualidade das atividades financeiras e não-financeiras do Banco, aumentando seu impacto sobre a redução da pobreza. Desta forma, a Unidade tem como objetivo melhorar a qualidade da informação e da análise sobre a pobreza e a desigualdade.

A responsabilidade da Unidade também inclui avaliar a carteira do Banco para determinar de que maneira estão sendo destinados os empréstimos para assistir aos pobres. Igualmente, a Unidade apóia o aperfeiçoamento dos mecanismos utilizados para os empréstimos, a fim de orientar os benefícios que aqueles produzem para reduzir a pobreza. Por meio da criação de redes mundiais de *experts*, cuja experiência está ao alcance do pessoal do Banco e de seus clientes, a Unidade promove a divulgação de conhecimentos.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento participa da luta contra a pobreza por meio dos empréstimos e da assessoria técnica que oferece aos países da região e nas áreas anteriormente mencionadas. O BID, novamente à semelhança com o Banco Mundial, não se limita a estas atividades, mas inclui também uma ampla gama de iniciativas de investigação, melhoramento da informação e treinamento de pessoal que, segundo o próprio Banco, contribui direta ou indiretamente para reduzir a pobreza na região.⁸¹

A Unidade de Pobreza e Desigualdade tem enfatizado o desenvolvimento de sistemas de proteção social para a população, o melhoramento da focalização dos programas

⁷⁹ BID. **Aspectos gerais diferenças entre o Banco e organizações similares.** Disponível em: <<http://www.iadb.org/info/bfportu/aspectosa5.thm>>. Acesso em 20 fev. 2004. p. 1.

⁸⁰ BID. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/index_pov_s.htm>. Acesso em: 05 mar. 2004.

⁸¹ A Unidade de Pobreza e Desigualdade, por exemplo, é uma das unidades que disponibiliza um conjunto de informações sobre: “Foro Equidade Social; El ID y la reducción de la pobreza. Operaciones para la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social , (SEQ) inversiones focalizadas en la pobreza (PTI); Políticas para la reducción de la pobreza y la desigualdade; Proyectos de investigación y documentos técnicos . Documentos de estrategias y buenas prácticas “entre muitos outros. BID. **Quiénes somos.** p.1. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/site_23_s.htm> Acesso em: 21 mar. 2004.

sociais e projetos do Banco na região e a incorporação de componentes de avaliação de impacto das operações creditícias do Banco.

O trabalho realizado por Deutsch e Lustig (1998) é um exemplo das muitas publicações realizadas pelo BID. Neste, a economista e a Chefe da Unidade sobre Pobreza e Desigualdade expressam sua análise sobre o BID e a redução da pobreza. As autoras avaliam que, durante os anos 80, a incidência da pobreza (moderada e extrema) aumentou na maioria dos países da região e, mesmo que tenha diminuído, não foi de maneira muito acentuada. A experiência dos últimos vinte anos, segundo as autoras, confirma que a incidência da pobreza segue muito de perto o ciclo econômico, aumentando em períodos de crise e diminuindo em períodos de crescimento.

Deutsch e Lustig (1998) compõem o grupo de autores que consideram que o crescimento econômico é um fator fundamental para reduzir a pobreza. Não obstante, consideram que a pobreza pode diminuir de maneira mais lenta do que o desejado se os níveis de desigualdade se mantiverem. Assim:

Por exemplo, em alguns países uma taxa de crescimento anual per capita de 3% levaria à erradicação da pobreza extrema ao final 60 anos; no entanto em outros países, sob condições semelhantes, poderia levar mais de duzentos anos. No entanto, na maioria dos países da região, o esforço redistributivo necessário para erradicar a pobreza extrema não é muito grande: somente seria necessário redistribuir de maneira focalizada entre 0,5 a 1% do PIB (DEUTSCH; LUSTIG, 1997, p. 1, tradução nossa).

Conforme as autoras, as perspectivas econômicas na região, hoje, são incomparavelmente melhores do que no passado. Contudo, por mais que o crescimento econômico tenha um impacto positivo sobre a luta contra a pobreza, não se deve desconsiderar que podem ocorrer imprevistos (como os que ocorreram no México e na Argentina em 1995), ou desastres naturais (como o fenômeno El Niño), que implicam em queda das taxas de crescimento do BIP e no aumento da incidência da pobreza.

Ainda segundo Deutsch e Lustig (1997), a pobreza está fundamentalmente vinculada à falta de acesso adequado aos ativos produtivos e financeiros. As ações para redistribuição da riqueza são de grande relevância. Entre as iniciativas mais importantes neste âmbito de ação encontram-se a reforma agrária, os impostos sobre patrimônio e heranças e as privatizações que levam à redistribuição da propriedade e das políticas de habitação e crédito.

As autoras julgam que melhorar o acesso da população de baixa renda a oportunidades oferecidas pelo mercado também constitui um componente básico da luta

contra a pobreza. É essencial corrigir as falhas do mercado de crédito, eliminar as práticas discriminatórias no mercado de trabalho e no sistema judicial, reduzir as restrições com relação à mobilidade no trabalho e assegurar os direitos de propriedade das pessoas mais pobres. Outro componente importante, entre as estratégias para combater a pobreza, deve ser a execução de medidas para melhorar a qualidade de vida da população, tais como, aumentar o acesso à água potável e ao saneamento. As estratégias devem incluir medidas para ajudar a população pobre a fazer frente às crises econômicas, aos desastres naturais e às demais adversidades inesperadas. Apesar de fenômenos deste tipo terem ocorrido com frequência e ocasionado o aumento da população pobre, esta tem sido afetada desproporcionalmente pelos fenômenos devido, segundo as autoras, os governos da região não responderem de maneira organizada a estas emergências.

Deutsch e Lustig (1997) também avaliam que as medidas de proteção social devem ser parte integral das estratégias de luta contra a pobreza. Estas medidas devem ser concebidas de forma a obter o apoio para aqueles que não podem participar do mercado de trabalho, como, por exemplo, a população pobre da terceira idade e os “inválidos” (*minusválidos*). Para as autoras, os sistemas de seguridade social e assistência social contemporâneos não estão equipados para proteger estes grupos.

Segundo informações obtidas através do Documento: *Operaciones para la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, (SEQ) e inversiones focalizadas en la pobreza (PTI) (2004)*,⁸² o BID tem assumido o compromisso de reduzir a pobreza e promover a equidade. O Oitavo Aumento de Recursos estabeleceu que 40% do volume total de empréstimos e 50% do número total de créditos seriam destinados à promoção de Operações para a redução da pobreza e a promoção da equidade social (Empréstimos SEC). Dentro deste portfólio, o Oitavo Aumento criou uma categoria de empréstimos definidos como Investimentos Focalizados na Pobreza (Empréstimos PTI). O Banco oferece 10% de adicional de financiamento para empréstimos classificados como PTI. O Documento *Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social: Informe de Actividades en el Año 2000 y Plan de Acción en Areas de Enfasis Especial* apresenta as atividades empreendidas pelo Banco durante o ano 2000 para atingir os objetivos estabelecidos no Documento do *Oitavo Aumento* e um plano de ação para aprofundar os esforços do Banco para atingir estes objetivos.

⁸² BID. **Operaciones pra la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, (SEQ) e inversiones focalizadas den la pobreza.** p1-2. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/site_3199_s.htm>. Acesso em: 21 mar. 2004.

A exemplo do que foi realizado com relação aos procedimentos para empréstimos do Banco Mundial/FMI (para a realização de empréstimos), também serão recuperados os critérios adotados pelo BID, tendo em vista o interesse de se demonstrar como ações semelhantes e/ou conjuntas vêm sendo adotadas por estas agências no que diz respeito à Política de Combate à Pobreza a ser implementada e aos requisitos para o acesso aos empréstimos oferecidos pelo BID.⁸³

É conveniente ressaltar que, segundo o BID, existe uma classificação setorial automática, uma classificação geográfica e a classificação *headcount*. Desta forma, um empréstimo pode ser incluído na **Classificação Setorial Automática** como PTI quando:

[...] os projetos de empréstimos respaldam programas dos seguintes setores: ensino pré-escolar, educação primária, desenvolvimento da primeira infância, programas sociais para crianças e adolescentes em situação de risco, atenção primária de saúde, nutrição, desenvolvimento urbano de áreas marginalizadas, produção agrícola de pequenos agricultores, microempresas, fundos de investimento social e operações de emprego de emergência.

Por sua vez, os projetos podem classificar-se como PTI, segundo a **Classificação Geográfica**, quando:

[...] seus benefícios estão dirigidos a regiões, comunidades, bairros ou áreas identificadas como pobres em cada país. Pode-se utilizar para classificar as ditas áreas as medidas “proxy” de renda como as necessidades básicas não atendidas, indicadores sociais abaixo da média de outros países, ou outras características dos lugares que estão fortemente “correlacionadas” com a pobreza. Não existe um limite predefinido para a aplicação deste critério. As equipes do projeto devem justificar caso a caso a forma em que o mecanismo de focalização usado, dadas as características específicas da operação, serve para dirigir os recursos aos pobres. Em geral, se os indicadores estão abaixo da média de outros países, o projeto classifica-se como PTI.⁸⁴

Já, a Classificação *Headcount* aplica-se aos projetos que podem ser classificados como PTI quando mais de 50% de seus beneficiários potenciais são pobres, segundo a linha de pobreza prevista para a classificação PTI de cada país. Neste caso, o BID⁸⁵ exige que seja incluído este cálculo como parte da documentação do projeto.

Quanto às condições de financiamento do BID (2001, p. 1):

⁸³ BID. **O detalhamento dos critérios para os empréstimos SEQ e PTI**. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/site_3199_e.htm>. Acesso em: 22 mar. 2004

⁸⁴ BID. **O detalhamento dos critérios para os empréstimos SEQ e PTI**. p. 1. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/site_3199_e.htm>. Acesso em: 22 mar. 2004

⁸⁵ BID. **Social Equity Enchancing (SEQ) and Poverty Targeted Investments (PTI)** 2p. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov.site_3199_e.html> Acesso em: 22 mar. 2004.

Seus termos e as condições dos empréstimos e garantias do Banco variam de acordo com os recursos utilizados. Os empréstimos com recursos do capital ordinário têm prazos de amortização de 15 a 25 anos. As taxas de juros sobre esses empréstimos, ajustadas semestralmente, refletem os custos para o Banco dos recursos captados nos mercados financeiros internacionais, mais os encargos aplicáveis aos empréstimos e a margem de juros suficiente para cumprir as metas financeiras. O preço das garantias com contra-garantias de governo é fixado de modo a que seja neutro no que se refere ao rendimento dos empréstimos.[...] Nos empréstimos com recursos do Fundo para Operações Especiais, a taxa de juros para prazos de vencimento de 40 anos é de 2%, com carência de dez anos. O BID pode desembolsar porções de empréstimos em forma de garantias para respaldar a emissão de obrigações em montante até quatro vezes superior à emissão. Esse mecanismo tem preço especial.

O Departamento de Desenvolvimento Sustentável/BID, em Documento intitulado *Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad Social* (BID, 2002, p. 5), evidencia que diversos estudos e a experiência no combate à pobreza indicam que “o crescimento econômico, a estabilidade macroeconômica e a governabilidade são essenciais para a redução da pobreza, porém não são suficientes”. O crescimento deve ser acompanhado por medidas que assegurem que seus benefícios cheguem a todos os segmentos da população.

Como parte do esforço de luta contra a pobreza, muitos países, com o apoio do Banco, estão desenvolvendo e aplicando estratégias para a redução da pobreza. Estas estratégias são formuladas dentro de um marco integral e participativo e se baseiam em consultas à sociedade civil. O Banco também tem incorporado as Metas para o Desenvolvimento Internacional em sua estratégia para reduzir a pobreza e a desigualdade na região.

Em conformidade com o BID (2001), as Políticas para reduzir a pobreza e a desigualdade na região são compostas por estratégias que incluem planos de médio e longo prazo, desenvolvidos pelos governos nacionais dentro de um marco participativo, baseado em amplas consultas e em colaboração com uma extensa gama de entidades nacionais e internacionais. As estratégias, segundo ainda o BID (2001), devem incluir: a) uma análise detalhada dos fatores determinantes da pobreza e sua relação com os de tipo econômico, jurídico, político e social; b) a seleção de objetivos quantificáveis e factíveis para reduzir a pobreza; c) a definição de um marco lógico que inclua um conjunto de estratégias compatíveis com estes objetivos e os recursos disponíveis; d) um plano de ação para aplicar estas estratégias e que nele esteja definida também a função que desempenham os organismos doadores no financiamento dos programas e projetos específicos; e e) um mecanismo para supervisionar e avaliar seu impacto.

Para acelerar o ritmo de redução da pobreza em todas as suas dimensões, incluindo a privação material, o baixo desenvolvimento humano, a vulnerabilidade e a falta de poder, e para promover a equidade social, o BID afirma serem necessárias medidas específicas para criação de oportunidades econômicas; promoção do desenvolvimento humano; melhoramento dos sistemas de proteção social; melhoramento da qualidade de vida; prevenção de condutas negativas derivadas de problemas sociais; criação de sociedades incluídas; e melhoramento da responsabilidade e prestação de contas das instituições estatais.

O BID, a exemplo do Banco Mundial, prescreve a promoção de reformas institucionais para fortalecer as organizações da sociedade civil e incentivar as comunidades a participarem do diálogo público sobre as políticas, em especial aqueles grupos que, por tradição, segundo o BID, têm sido excluídos (como as mulheres, as populações indígenas, os afro-latinos e os pobres em geral). Também aponta como sendo essenciais reformas nos serviços educacionais, judiciário e de atenção médica, com o objetivo específico de aumentar a responsabilidade da administração pública e conseguir que haja maior consciência das necessidades dos pobres. A Divisão do Estado, Governabilidade e Sociedade Civil do Banco têm a responsabilidade de conseguir avanços nesta área.

No que diz respeito à criação de oportunidades econômicas, esta medida inclui, segundo o BID, intervenções que têm como objetivo promover o estabelecimento e desenvolvimento de mercados mediante, por exemplo, facilitação do acesso a áreas geograficamente difíceis, investimento em infra-estrutura física, aumento dos vínculos entre as atividades produtivas dos pobres e os setores dinâmicos da economia, respaldo às microempresas e contribuição para as atividades rurais ambientalmente sustentáveis. Os Fundos de Investimento Social vêm sendo considerados pelo BID um instrumento efetivo para melhorar a infra-estrutura básica para os pobres. Além desta medida, o BID avalia ser preciso aumentar o acesso à capacitação para o trabalho, o financiamento para atividades produtivas, as redes comerciais e as novas tecnologias, como celulares e internet.

De acordo com o BID, uma das prioridades mais urgentes na luta contra a pobreza é reduzir as extensas desigualdades que existem nas áreas de saúde, educação e capacitação, assim como melhorar o “**conhecimento prático dos pobres**”. Deve haver uma seleção dos projetos que assegurem o acesso a estas áreas, oferecendo, por exemplo, bolsas escolares ou Programas de Desenvolvimento Humano Focalizado (THDP). É conveniente ressaltar, inclusive, devido ao objeto de estudo desta pesquisa, que o PROGRESA mexicano, que substituiu o PRONASOL, implementado pelo então Presidente Zedillo, é citado como o

exemplo mais destacado, além de outros Programas similares em Honduras, o PRAF; em Nigacarágua, *Red de Protección Social*; e na Colômbia, Programa de Subsídios Familiares.

No que se refere à proteção social, o BID (2001) considera que esta é integrada pelo conjunto de iniciativas públicas destinadas a diminuir o efeito dos *shocks* sobre o bem-estar da população. De maneira típica, estas iniciativas incluem intervenções no mercado de trabalho, nas redes de seguridade social e nas pensões. Compreendem ainda medidas públicas destinadas a reduzir o risco, tais como, uma política fiscal prudente para impedir crises macroeconômicas, melhoramento dos sistemas de proteção social, reflorestamento em grande escala para prevenir desastres naturais ou campanhas de saúde pública para reduzir enfermidades. Também incluem medidas para equipar melhor a população a fim de se proteger, das crises econômicas por meio da criação de uma base mais sólida de ativos mediante a distribuição de terra e o registro de títulos de propriedade. O acesso ao crédito e aos mercados de seguros, segundo o BID, faz parte da agenda de proteção social. Acrescenta-se a esta concepção que a proteção social, segundo o BID (2001) compreende ainda os programas sociais concebidos para ajudar a população a enfrentar riscos, através dos fundos de assistência social, dos fundos de investimento social, da transferência de recursos financeiros e dos programas de emprego público.

O BID (2001) também apresenta como um de seus objetivos contribuir para o melhoramento da qualidade de vida, sendo que as medidas adotadas pelo Banco incluem a aprovação de projetos de financiamento que permitem ampliar o acesso à eletricidade e à água potável e sanear as comunidades marginalizadas, além de projetos para melhorar os setores urbanos mais pobres e combater o crime e a violência.

Quanto à prevenção de condutas negativas derivadas de problemas sociais, o BID estabeleceu que devem ser tomadas medidas em benefício das mães e de seus filhos, assim como apoiar projetos que ajudem a impedir o trabalho infantil **abusivo** e os comportamentos **disfuncionais**, como atividades criminosas, consumo de drogas e álcool e violência doméstica.

O BID igualmente considera uma de suas prioridades contribuir para a criação de sociedades includentes. Com o entendimento de que “[...] a pobreza não é somente um problema de necessidades materiais não atendidas, mas é também o resultado direto da exclusão social [...]” (BID, 2001, p. 1), o Banco avalia que uma forma de promover as mudanças normativas necessárias e conseguir o apoio político para os programas de redução da pobreza é “[...] conceder maior dimensão à voz dos pobres, cimentar seu capital social e fortalecer sua capacidade de organização [...]” (BID, 2001, p. 1). Este objetivo converge para

os do Banco Mundial, como já abordado em item anterior. O BID propõe que devem ser eliminadas as práticas discriminatórias e que se deve outorgar maior apoio aos projetos que promovem oportunidades para os grupos excluídos socialmente, sendo esta uma responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento Social do BID.

O BID, assim como o Banco Mundial, também possui critérios para a realização de financiamento dos projetos, sendo que nos últimos anos ocorreu um processo de melhora na definição das áreas de financiamento dos projetos do BID, que repercutiu na incorporação de procedimentos, por parte da equipe de funcionários, para a focalização dos beneficiários potenciais dos Projetos. Houve a identificação, por parte do BID, das boas práticas (*good practices*) na focalização dos projetos. Os mecanismos efetivos e eficazes para estabelecer a focalização dos projetos procuram vincular da melhor maneira seus propósitos específicos com os beneficiários potenciais, sendo a Unidade de Pobreza e Desigualdade quem oferece o respaldo para os mecanismos de focalização dos projetos⁸⁶.

O BID, da mesma forma que o Banco Mundial, possui uma equipe de profissionais que prepara as *Estratégias de País*⁸⁷, um documento que se constitui no marco de referência para todas as operações financiadas pelo Banco, diante da solicitação do país, realizada normalmente a cada dois ou três anos. O Banco também produz as sínteses econômicas dos países a cada seis meses, o que indica o interesse em acompanhar as atividades e os resultados obtidos em cada país, diante dos acordos e das prescrições realizadas.

As *Estratégias de País* devem conter uma síntese da atual situação econômica, a estratégia de desenvolvimento do Banco, dividida por setor, e a programação do Banco dos próximos dois anos para o país. Quanto à *Síntese Econômica por País*, esta deve conter uma análise detalhada das atuais perspectivas econômicas do país, uma seção sobre as políticas econômicas do país, um resumo do panorama econômico do país e da região na qual ele está incluído, segundo a classificação adotada pelo Banco⁸⁸.

⁸⁶ Para aprofundamento sobre este aspecto, sugere-se a leitura de DEUSTSCH, Ruthanne. Good Practices in Poverty Targeting. **IDB Projects**. 1997, por Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/publication/publication_18_495_s.htm>. Acesso em: 22 mar. 2004.

⁸⁷ Para maiores informações, sugere-se consultar: BID. **Estratégias de País e Síntesis Económica de los Países**. 2p. Disponível em: <<http://www.iadb.org/regions/paises.htm>> Acesso em: 28 jan 2004.

⁸⁸ O Brasil, segundo a classificação do BID, compõe a Região 1, formada pelos países do Cone Sul: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile Paraguai e Uruguai. O México pertence à Região 2, composta pelos países da América Central e os países caribenhos: Belice, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua e Panamá. Para maiores informações sugere-se consultar: BID. **Estratégias de País e Síntesis Económica de los Países**. 2p. Disponível em: <<http://www.iadb.org/regions/paises.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2004.

Cabe finalmente destacar que estas prioridades do BID refletem a investigação de caráter interdisciplinar na área de redução da pobreza, apresentada no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000/2001).

No trabalho intitulado *Datos sobre Pobreza y Desigualdad*, o BID reconhece que um dos grandes desafios que a América Latina e o Caribe (LAC) enfrentam é a redução da pobreza e da desigualdade. O BID tem adotado este como um dos principais objetivos expresso em seu Oitavo Aumento de Recursos e da Estratégia Institucional. A fim de alcançá-lo, o BID empenhou-se em enfatizar e priorizar o melhoramento da informação sobre a pobreza e o desenvolvimento social.

Muitas são as fontes para a obtenção de dados sobre a pobreza e a desigualdade na região, que variam segundo a linha de pobreza que se utiliza e o tratamento dos dados originais. O BID aponta, como fontes de dados sobre **pobreza**, os cálculos da CEPAL e do Banco Mundial; e, como fontes de dados sobre **desigualdade**, os cálculos do Departamento de Investigação do BID e os cálculos da CEPAL. No que se refere às estatísticas socioeconômicas, existe uma base de dados nacionais e internacionais.

Em 1998, na busca de meios mais eficazes para enfrentar a pobreza, o Banco procurou definir mais claramente o objetivo dos financiamentos. Neste ano, o Presidente do BID, Henrique Iglesias (1998, p. 1, grifo nosso, tradução nossa) realizou a seguinte retrospectiva sobre as mudanças na atuação do BID:

[...] Em meados dos anos setenta, a agricultura e o desenvolvimento urbano foram os principais setores para os quais os esforços foram dirigidos; nos anos oitenta, o Banco contribuiu para fechar a brecha de financiamento criada pelas crises da dívida; e em princípios dos anos noventa, tem assumido a liderança quanto ao respaldo aos programas de reforma econômica assumidos pelos países membros. Na atualidade, o Banco está prestando mais atenção à **redução da pobreza** [...] que em qualquer outro momento de sua história.

Julgou-se importante recuperar a colocação do atual Presidente do BID para identificar, em um primeiro momento, que, a exemplo do Banco Mundial, o BID também passou a incorporar, utilizando as palavras de Iglesias, a preocupação do Banco para com a “redução da pobreza” e para apontar, em um segundo momento, como esta agência financeira, a exemplo do Banco Mundial, igualmente investiu em Programas de Reforma Econômica.

No final de 1999, a Diretoria Executiva endossou um documento de estratégia intitulado *Renovando o compromisso com o desenvolvimento. Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Estratégia Institucional*. O Documento estabelece uma série de diretrizes

consideradas essenciais para orientar as atividades do Banco, num contexto de mudanças rápidas e na ausência de exercícios periódicos de reposição de recursos.

Essa Estratégia destaca a necessidade de adotar um foco que direcione a intervenção do Banco em áreas nas quais ele desfruta de vantagem competitiva com relação a outras instituições multilaterais, quais sejam: reformas do setor social; modernização do Estado; competitividade; e integração econômica, sendo que houve a criação do Comitê de Coordenação da Diretoria Executiva e do Grupo de Trabalho de Alto Nível da Administração, e que este definiu responsabilidades para a supervisão da implementação da estratégia.

Segundo o Relatório do BID referente ao ano de 2000, durante este período continuou a ser compromisso do Banco:

[...] o crescimento econômico sustentável, a redução da pobreza e a equidade social. Para ajudar a proteger os segmentos mais vulneráveis da sociedade, o Banco ajudou os países mutuários a fazer amplos investimentos em áreas críticas como mitigação da pobreza nas cidades e no campo, redes de segurança social, água e saneamento, saúde e educação. O BID aprovou US\$2,2 bilhões ou 42% dos empréstimos totais para investimentos direcionados para a pobreza e a equidade social (BID, 2000, p.1).

Desde 1993 até 2000, o BID foi considerado a principal organização de crédito multilateral na América Latina e Caribe. O importante a destacar neste aspecto é que, em 2000, 35% dos empréstimos realizados pelo BID foram destinados a programas sociais e de reforma e modernização do Estado, que tiveram prioridade sobre os empréstimos para a área ambiental, infra-estrutura e setores produtivos (agricultura, ciência, tecnologia, turismo). Dessa forma, esse Banco aprovou US\$ 1,9 bilhão, ou 36% do total de empréstimos, para reforma e descentralização do setor público, reforma do setor fiscal e financeiro e programas de reforma do legislativo e do judiciário. Financiou ainda 356 operações de cooperação técnica, num total de US\$ 66,7 milhões. A cooperação técnica por país respondeu por US\$ 46 milhões e a regional por US\$ 20,7 milhões. Um total de 40% da cooperação técnica destinou-se aos setores sociais e o restante, 60%, à modernização do Estado e aos setores produtivo e de infra-estrutura, áreas que, como já mencionado anteriormente, também foram motivo de empréstimo pelo Banco Mundial. O interessante a observar é que, a exemplo deste último, o BID também estabelece uma relação direta entre a questão do que eles denominam de “modernização do Estado” e a questão do “alívio à pobreza” (denominação utilizada pelo BID), sendo a cooperação técnica um importante instrumento de influência no processo de implementação da reforma do Estado e dos Programas “de alívio da pobreza”.

O ciclo de projetos do BID começa pela identificação de possíveis financiamentos durante as missões de programação do Banco a seus 26 países mutuários e conclui com a avaliação de um projeto depois de sua execução.

Em muitos casos, constatou-se que os documentos de projetos, embora citados no *site*, e as versões completas (as “propostas de empréstimos” ou, no caso das cooperações técnicas, os “planos de operações), para serem obtidos, estão condicionados ao pagamento de uma taxa nominal⁸⁹. Contudo, segundo o BID⁹⁰, a exemplo do que ocorre com o Banco Mundial, quando os mutuários ou os co-financiadores consideram que o documento contém informação confidencial ou amparada por direito de propriedade intelectual, em lugar dos documentos de projetos propostos ou aprovados apresenta-se um resumo da operação⁹¹.

O BID⁹² é uma instituição pioneira no fornecimento de empréstimos e assistência técnica a países da América Latina e do Caribe, desejosos de melhorar a eficiência da administração e dos serviços públicos. Desde 1995, o Banco destinou mais de US\$ 5 bilhões a programas de reorganização, modernização ou descentralização de órgãos e serviços governamentais fundamentais em países que solicitaram sua ajuda. Foram feitos muitos empréstimos adicionais a programas destinados a modernizar o setor financeiro, a tributação e o controle fiscal, a justiça, o sistema aduaneiro e a regulamentação da administração pública.

Portanto, até o ano 2000, em 40 anos de operações, o Banco mobilizou financiamento para projetos que representaram um investimento total de US\$ 263 bilhões. Os empréstimos anuais aumentaram significativamente, pois, em 1961, haviam sido aprovados US\$ 294 milhões em empréstimos.

A forte influência das agências multilaterais também ocorre através da política desenvolvida pelo Banco Mundial e pelo BID, no que se refere à produção de dados, informações e à assessoria técnica.

A partir dos anos 80, o Banco Mundial passou a realizar estudos, a estimular crescentes consultas com as Organizações da Sociedade Civil e a contratar especialistas para trabalharem em 70 escritórios do Banco Mundial em todo o mundo. Entre os enfoques do Grupo Banco Mundial está o aumento da disseminação de conhecimentos. Visando este objetivo, em 2002, foram realizadas 375 conferências, através da Rede Mundial de

⁸⁹ BID. Disponível em: <<http://www.iadb.org/exr/por/projetos.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2004.

⁹⁰ BID. Disponível em: <<http://www.iadb.org/exr/por/projetos.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2004.

⁹¹ Projetos cujos conteúdos não estão divulgados: Desarrollo turístico em el Nordeste (PRODETUR II); Programa de control de inundaciones em Campinas; Tecnología de Información – Rio Informático; Sustainable Urban Transportation System in Paraná; Integrated Management of the Paton Lagoon. sustainable use of the tropical Forest Acre Environmental Management in Coal Mining in Santa Catarina; Conservación marina; CETAP and CEARAH-PERIFERIA.

⁹² BID. Disponível em: <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid-435>>. Acesso em: 05 mar. 2004.

Aprendizagem à Distância, em 37 centros de aprendizagem à distância; e 4.769 vídeo-conferências, nos escritórios dos países. Atualmente, o Banco Mundial está desenvolvendo, no Brasil, a Rede Brasileira de Informação Municipal (MuniNet), que deverá promover, através da realização de conferências e publicações, o “desenvolvimento profissional de autoridades e funcionários das administrações municipais, além de fortalecer as organizações que apóiam a modernização da administração pública local.”⁹³

O BID também serve como catalisador desses esforços, mediante o patrocínio de dezenas de seminários e conferências, em que especialistas dos setores público e privado comparam experiências e discutem as melhores práticas. Em janeiro de 1999, por exemplo, o Banco promoveu a Conferência Internacional sobre a Reinvenção do Governo. "O debate sobre o Estado perdeu a animosidade ideológica do passado; hoje não se discute mais a necessidade de maior ou menor intervenção do Estado, mas a qualidade do governo", disse o presidente do BID, Enrique V. Iglesias, aos delegados na reunião.

Essa realização de estudos, pesquisas e eventos do Banco Mundial, quer com relação aos seus objetivos quer com relação ao período em que passou a ocorrer, converge com as atividades do BID, que não estão limitadas à realização de financiamentos e assessoria técnica, mas englobando também um gama de iniciativas de pesquisa e, segundo o próprio Banco, de melhoramento da informação e treinamento de pessoal, que contribuem direta ou indiretamente para reduzir a pobreza na região.

No que concerne ao BID, foi com a criação da Unidade sobre Pobreza e Desigualdade do Departamento de Desenvolvimento Sustentável, em 1997, que passou a existir um conjunto mais específico e amplo de publicações e eventos voltados para a questão do “desenvolvimento social; da pobreza e desigualdade; sobre educação, formação profissional, ciência e tecnologia, mulher em desenvolvimento, povos indígenas e desenvolvimento comunitário”⁹⁴. Muitas das publicações do Banco demonstram com frequência o processo de elaboração, preparação e execução dos projetos voltados para reduzir a pobreza, bem como seus resultados.

⁹³ MuniNet. **Banco Mundial desenvolve parceria com municípios**. Disponível em: <<http://conjur.uol.com.br/textos/14412>>. Acesso em: 21 jan. de 2003, p.1

⁹⁴ BID. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/index_pov_s.htm> Acesso em: 5 mar. 2004, p.1

2.3.4 O Banco Mundial/FMI, o BID, as reformas estruturais e o combate à pobreza: a tentativa de conciliar o inconciliável

O *Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 1990* sugeria, como relatado anteriormente, crescimento com uso intensivo de mão-de-obra e ampla prestação de serviços sociais. Esta prescrição não consta mais do *Relatório de Desenvolvimento Mundial 2000/2001-Luta contra a Pobreza* (2000). Com o entendimento de que a pobreza não é apenas a privação material, medida segundo um conceito adequado de renda ou consumo, mas também um baixo nível de educação e saúde, concepção presente no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990, ocorreu a ampliação da noção de pobreza, ou seja, foi incluída a vulnerabilidade e a exposição a riscos e a falta de influência e poder. Nesta concepção, manifesta-se a influência de Sen, que chama de “capacidades inerentes à pessoa, ou seja, as liberdades substantivas de que desfruta para levar a vida que ela prefere” (SEN, 1999 apud BANCO MUNDIAL, 2001, p.15).

Consta no Relatório de Desenvolvimento Mundial (BANCO MUNDIAL, 2001, p.33-34) que o ataque à pobreza requer ações que vão além do terreno econômico. Assim, este Relatório aponta para a necessidade de elaboração de um plano geral de igual importância, a fim de:

Promover oportunidades: expandindo as oportunidades econômicas para os pobres mediante o estímulo do crescimento geral, a acumulação de bens e a melhoria dos rendimentos sobre esses recursos, mediante uma combinação de ações vinculadas e não vinculadas ao mercado.

Facilitar a autonomia: melhorando a capacidade de resposta e a sensibilidade das instituições estatais em relação aos pobres, fortalecendo a participação dos pobres nos processos políticos e decisórios locais e removendo as barreiras sociais resultantes de distinções de sexo, raça e status social.

Melhorar a segurança: reduzindo a vulnerabilidade dos pobres a doenças, choques econômicos, desajustes provocados por políticas, desastres naturais e violência, e ajudando-os a enfrentar choques adversos quando estes ocorreram.

Oportunidade, autonomia e segurança têm valor intrínseco para os pobres. E, dadas as suas importantes complementaridades mútuas, uma estratégia efetiva de redução da pobreza exigirá que o governo, a sociedade civil, o setor privado e os próprios pobres empreendam ações nessas três frentes (BANCO MUNDIAL, 2001).

Apreendendo a pobreza como uma insuficiência permanente de renda que resulta em uma não-satisfação de necessidades básicas, as agências multilaterais não problematizam

as causas da pobreza e a desigual distribuição de riquezas existentes no planeta e não assumem suas responsabilidades com relação aos motivos pelos quais a pobreza tem se ampliado em escala mundial. Pelo contrário, apresentam-se como agências “comprometidas” com o combate à pobreza desde que estas fiquem circunscritas à promoção de uma melhor distribuição de recursos e de uma maior eficiência e eficácia dos programas com a focalização daqueles considerados os mais pobres.

O debate, com relação a estes encaminhamentos, gira em torno das causas da pobreza. O *Relatório 2000/2001* considera três aspectos na pesquisa sobre as causas da pobreza: a) falta de renda e de recursos para atender necessidades básicas: alimentos, habitação, vestuário e níveis aceitáveis de saúde e educação; b) falta de voz e de poder nas instituições estatais e na sociedade; e c) vulnerabilidade a choques adversos, combinada com uma incapacidade de enfrentá-los (BID, 2001).

Reitera-se a compreensão de Simionato e Nogueira (2001, p. 19) para quem, na visão do Banco Mundial:

[...] os pobres são os principais agentes da luta contra a pobreza, devendo ocupar um lugar central na elaboração, implantação e monitoramento das estratégias de redução da mesma. A culpa pela miséria, nessa versão, é, em última instância dos próprios pobres, uma vez que a análise sobre sua ampliação esta descolada do receituário ortodoxo utilizado pelo Banco Mundial e pelo FMI.

Segundo Simionato e Nogueira (2001, p. 22), o Relatório não apresenta mecanismos econômicos, políticos e institucionais para responder aos efeitos adversos do ajuste estrutural nem tampouco propõe acordos adequados e adicionais entre os países ricos e pobres. É quase inevitável, sustentam as autoras, que o Documento se torne mais um instrumento de pressão por parte dos países que usualmente concedem empréstimos aos governos nacionais que deles necessitam, porque:

[...] outro passo fundamental rumo ao domínio quase incontestado do neoliberalismo foi dado com a recente assinatura do Acordo Multilateral de Investimentos⁹⁵, que, para todos os efeitos, amarra as mãos dos governos nacionais e desamarra as das empresas extraterritoriais (BAUMAN, 2000 apud SIMIONATO; NOGUEIRA, 2001, p. 22).

⁹⁵ O Acordo Multilateral de Investimento foi motivo de inúmeras análises entre elas destacam-se as de: TAVARES, Maria da Conceição. Acordo de Investimentos, privatização e Cidadania. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 01 março 1998. Disponível em: <<http://www.unicamp.Br/artigos/tavares>>. Acesso em: 14 jan. 2004.

Em linhas gerais, o acordo propõe abertura irrestrita de todos os setores da economia dos países, tratamento igualitário para o investidor estrangeiro e nacional, ausência de qualquer regra para o movimento de capital e indenização integral ao investidor desapossado de seus valores por força de norma de um Estado vista como não-razoável pelo ofendido, podendo este, sob esta alegação, exigir um julgamento em foro internacional.

As contradições entre o que se prescreve em termos de política de combate à pobreza e o que se realiza em termos de política econômica são grandes, pois, ao mesmo tempo em que o Relatório Mundial (2000/20001) estabeleceu como necessário “abrir os mercados dos países ricos para os produtos dos países pobres, bem como intensificar a assistência e o alívio da dívida para que os pobres se ajudarem a si mesmos, bem como dotar os países e as populações pobres de voz e influência nos foros internacionais” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 34), o Acordo Multilateral de Investimento, negociado desde 1995, no seio da OCDE, e assinado em 2000, tem como objetivo facilitar ao máximo o movimento de capitais através das fronteiras, impedindo que os países estabeleçam qualquer tipo de legislação, políticas ou programas que, do ponto de vista do acordo, tenham características restritivas. Acrescenta-se a esta situação o fato de que, embora alguns pesquisadores do Banco Mundial reconheçam as conseqüências das reformas econômicas, os dirigentes do Banco não deixam de insistir na necessidade de aprofundá-las⁹⁶. A Conferência de Helsinki (WALLER, 2001) é um exemplo.

Realizada na Finlândia, em maio de 2001, a Conferência de Helsinki (IPS)⁹⁷ foi organizada pelo Instituto Mundial de Investigação Econômica e Desenvolvimento (WIDER), e nesta conferência Bill Easterly (2001), pesquisador do Banco Mundial, foi ambíguo ao afirmar:

El resultado no es nada alentador. No hay evidencias e que los prestamos de ajuste eleven o reduzan el crecimiento económico [...]. Pero además, durante (la implementación de) esos programas de ajuste el crecimiento es menos favorable a los pobres que en las economías que no los han adoptado.

Neste evento, David Dollar, outro pesquisador do Banco Mundial, também reiterou que o argumento de que a globalização produz mais pobreza, sustentado pelo

⁹⁶ Cabe destacar que na Folha de Rostó do Relatório consta que “o Relatório foi preparado por funcionários do Banco Mundial e as conclusões apresentadas não refletem necessariamente as opiniões da Diretoria ou dos países nela representados. O Banco Mundial não garante a exatidão dos dados incluídos nesta publicação e não aceita nenhuma responsabilidade pelas conseqüências de seu uso.” (BANCO MUNDIAL, 2001)

⁹⁷ Para maiores informações sugere-se, consular WALLER, Mark. **Tierra América**. Desarrollo: Banco Mundial admite que ajuste no serve a los pobres Disponível em: <<http://www.tierramerica.net/2001/0603/noticias1.shtml>>. Acesso em 8 jan. 2004.

movimento contrário à mundialização da economia, não se apóia em dados. Dollar e outros conferencistas defenderam o crescimento econômico como uma pré-condição para combater a pobreza. A este respeito, Arne Bigsten, da Universidade de Gotenburgo, Suécia, afirmou que não existe uma relação constante entre crescimento e mudanças na desigualdade social. Segundo ele “[...] Los países que combinaron un rápido crecimiento com una mejor distribución de los ingresos lograron reducir la pobreza más rapidamente”.⁹⁸ Contudo, o centro do debate organizado pelo Instituto Mundial de Investigação Econômica e Desenvolvimento foi em torno do crescimento econômico como única alternativa capaz de derrotar a pobreza.

No ano de 2002, aproximadamente 150 representantes da sociedade civil, das organizações internacionais, acadêmicos e autoridades reuniram-se na Capital da Finlândia para lançar o chamado “Proceso de Helsinki”,⁹⁹ apresentado como uma iniciativa que procura alimentar um diálogo voltado à “humanização” da globalização. Para muitos participantes, a série de Conferências destinadas a promover o diálogo multilateral (a primeira delas na Bélgica, em outubro, e a segunda na República Checa, em novembro) colocou em evidência a crescente insatisfação pelos efeitos do processo de globalização e a necessidade de “redefini-lo ou humanizá-lo”. Porém, nem todos na Conferência concordaram que o processo de globalização está em crise. O FMI e o Banco Mundial, por exemplo, crêem que uma maior liberalização ainda se faz necessária. Contudo, os ativistas contra a globalização solicitaram que o “Proceso Helsinki” abordasse também a “militarização da globalização”. Enfim, ao reunir opositores e defensores do processo de globalização, as organizações não-governamentais participantes, em carta aberta ao Presidente da Conferência, Erkki Tuomioja, escreveram: “[...] no obstante, la Conferencia de Helsink parece carecer de dirección”.

O Banco Mundial é um exemplo notável do jogo que prevalece atualmente na região. É fácil comprovar que em um de seus “manuais de procedimentos”, destinado a ensinar aos governos dos países a boa prática (*good practice*) nos programas de redução da pobreza, não se enfatiza a discussão sobre as causas da pobreza. Em seu lugar, somente se constata alguns quadros em que se ensina a “terminologia” que se propõe para compreender o tema.

⁹⁸ Para maiores informações, sugere-se consultar WALLER, Mark. **Tierra América**. Desarrollo: Banco Mundial admite que ajuste no serve a los pobres Disponível em: <<http://www.tierramerica.net/2001/0603/noticias1.shtml>>. Acesso em 8 jan. 2004.

⁹⁹ Segundo informações disponíveis em: <http://www.helsinki.fi/doc/about_HP_es.asp> Acesso em: 08 dez. 2003. O “Proceso de Helsinki” tem como missão buscar soluções novas e fortalecedoras para os dilemas da governança global e constitui-se em um fórum para um diálogo aberto e integrar entre os maiores atores interessados”.

A redução da pobreza não pode ser senão um objetivo subordinado à adoção do que o Banco Mundial chama seu “paradigma econômico”. É importante reduzir a pobreza, segundo o Banco Mundial, porém este trabalha com a idéia de que existe escassez de recursos. Ou seja, o Banco não questiona se existe escassez ou má distribuição de recursos. Logo, considera que somente se poderá reduzir a pobreza com a implementação das políticas que preconiza como “economicamente eficientes”. Ainda que se reconheça a existência de complementaridades entre eficiência econômica e redução da pobreza, trata-se de um problema de escolhas racionais entre atividades e, sempre que existam, há de se eleger, inevitavelmente, negociações, em particular a curto prazo. Frente a esta disjuntiva, o Banco Mundial não hesita em recomendar a seleção daquelas atividades que possuem o mais alto rendimento econômico. Para que não haja dúvidas, asseguram Lo Vuolo et al. (1999), os projetos de redução da pobreza que o Banco Mundial financia passam pelos mesmos testes econômicos aplicados aos projetos em todas as outras áreas (WORLD BANK, 1991 apud LO VUOLO et al., 1999). A eficiência econômica, definida como alto rendimento do uso de recursos, é o valor supremo ao qual todos os outros valores devem subordinar-se.

Ainda, quando o Banco Mundial analisa os impactos das chamadas políticas de ajuste (*Adjustment Policies*), a avaliação feita pode ser assim resumida:

Con el paso del tiempo, los pobres ganarán por la restauración del crecimiento sostenido que resultará de ajustes exitosos. De qué manera las políticas de ajuste afectan a los pobres más inmediatamente es una pregunta empírica que los perfiles de pobreza ayudarán a responder (WORLD BANK, 1991, apud LO VUOLO et al, 1999, p. 112)

Segundo Lo Vuolo et al, (1999) para o Banco Mundial, a longo prazo, os pobres se beneficiarão com as políticas de ajuste, supondo-se que elas sejam “exitosas”, ainda que não estejam claros quais são os critérios de avaliação do êxito nem o que sucederá em caso de fracasso. De qualquer modo, este discurso não tem sido motivo de maiores críticas, porque se sabe das dificuldades das ciências, inclusive as aplicadas (incluindo a economia) em predizer o futuro. Existem muitos elementos aleatórios e não controlados na dinâmica social para haver afirmações contundentes com relação a este aspecto.

No entanto, o Banco Mundial parece ter conseguido reverter estas evidências, e isto é possível de ser constatado quando ele se apresenta como capaz de predizer o futuro, embora se mostre perplexo frente ao presente. O Banco Mundial difunde, em seus trabalhos dedicados a promover políticas de luta contra a pobreza, que estas fariam parte do conjunto de políticas que se denominam de “segunda geração”. A luta (exitosa) contra a pobreza seria um

efeito derivado do crescimento econômico, o resultado principal da adoção de políticas macroeconômicas de abertura e liberalização.

Esta forma de apreender o problema complementa-se com a ênfase que o Banco Mundial coloca na descrição do “perfil da pobreza” (*poverty profile*) de cada país. Este perfil descreve a extensão e a natureza da pobreza e as características distintas dos pobres (WORLD BANK, 1991, p. 13). A identificação destas características e sua classificação em diferentes categorias são a forma de justificar que não se pode aplicar políticas homogêneas senão que devem existir políticas especiais para cada grupo. Ademais, isto permite argumentar que existem hierarquias entre os pobres. Embora todos os pobres possuam problemas que devem ser resolvidos, cabe eleger quem são aqueles que merecem uma solução mais urgente. Isto explica a preferência por financiar pesquisas que se preocupam em descrever os pobres. Trata-se de saber quem e como são, onde vivem, o que fazem e como conviver com eles. Nesta linha, encontram-se os estudos que objetivam levantar o tipo e a quantia dos *ativos* com que contam os pobres, como também seu grau de “satisfação”. Em outras palavras, a percepção que eles possuem de si próprios, da comunidade e das políticas que os têm como destinatários. Para o Banco Mundial, a pobreza não é um problema distributivo, mas de uma melhor utilização dos recursos produtivos.

Ao contrário do que ocorre com a política macroeconômica, que promove um paradigma e uma receita universal, as políticas para os pobres dependem da situação particular que se detecta em cada grupo. Esta é a tese central que, segundo Lo Vuolo et al. (1999), orienta as propostas alicerçadas sobre os perfis de pobreza. Cabe destacar que, como a saída que se vê para a pobreza é fundamentalmente a utilização da força produtiva dos próprios pobres, as políticas para a pobreza são divididas em dois tipos: as que exigem a contraprestação do emprego e as que são estritamente assistenciais, que se dirigem àqueles considerados como incapacitados para gerar valor econômico.

De fato, o resultado é que a “política” de combate à pobreza transforma-se em um conjunto de “programas” para crianças que estão na rua, mães solteiras, chefes de família de baixa instrução, de jovens que querem ingressar no mercado de trabalho, camponeses, entre outros. Não existe coordenação e avaliação conjunta do impacto sobre o conjunto do problema da pobreza. O que preocupa, majoritariamente, é a quantidade destes programas. Por serem unidades não-homogêneas, não é possível agregá-las, ou seja, o que acaba acontecendo é que cada programa é analisado com relação à sua “população-alvo”. Portanto, nos documentos em que são apresentadas as avaliações destes programas, nunca se encontram referências aos indicadores globais de pobreza que servirão de orientação.

Outra consequência é que os programas são “negociados” separadamente com as instâncias administrativas pertinentes e com diferentes grupos de interesse. A priori, não se supõe a existência de superposições entre programas e cada grupo de interesse, segundo o tema, pode reclamar para si uma determinada “jurisdição” ou espaço da “área social” (LO VUOLO et al., 1999, p. 114). O organismo de financiamento internacional torna-se, desta maneira, árbitro das disputas políticas existentes na sociedade no que diz respeito à representação dos distintos grupos de pobres.

A este processo, Lo Vuolo et al. (1999, p. 115), como mencionado no primeiro capítulo, denominam de visão “tecno-liberal” do Banco Mundial, sendo esta também observada nas publicações promovidas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Em 11 de março de 2002, em sua exposição no Seminário “Reformulação das Reformas”, promovido pelo Departamento de Pesquisa do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, Eduardo Lora, assessor do BID, apresentou alguns dados importantes:

[...] os latino-americanos crêem que a situação econômica da região é má, 85% crêem que a distribuição da riqueza é injusta, 64% crêem que a democracia não está funcionando, outros 85% crêem que a corrupção é um problema sério e 64% dizem que as privatizações não foram boas para a região (LORA, 2002, p. 1).

Em sua palestra, o assessor principal do Departamento de Pesquisa do BID disse que as reformas trouxeram pequeno crescimento para a região e acabaram provocando a crise na Argentina, ocasionando o ressurgimento de tendências intervencionistas, embora “o objetivo delas fosse facilitar o funcionamento dos mercados e abrir espaço ao setor privado” (LORA, 2002, p. 1).

Não obstante, realização do Seminário que se propôs, em tese, a discutir a “Reforma das Reformas”, em 07 de outubro de 2003, na cidade do México, a agência Reuters divulgou a recomendação do Banco Mundial para a América Latina e o Caribe para realizarem profundas reformas a fim de reduzir a diferença entre ricos e pobres, que havia piorado nos últimos anos.

Entende-se, claramente, que um dos fatores determinantes do aumento da pobreza e da desigualdade tem sido o comportamento macroeconômico, associado ao processo de reforma estrutural, iniciado nos anos 80, e seguido de crises internacionais. Embora se considere prematuro fazer uma avaliação consistente dos impactos das medidas de ajuste na América Latina e no Caribe, sem ter como referência única as produções das agências multilaterais, estudos disponíveis indicam paradoxalmente que, nos anos 90, quando foram

implementados o PRONASOL, no México, e o Programa Comunidade Solidária, no Brasil, programas que foram amplamente divulgados pelo Banco Mundial e BID no contexto internacional, como instrumentos exemplares de combate à pobreza, houve o aumento da pobreza nestes países (a questão da dimensão da pobreza será abordada no próximo capítulo).

2.4 A presença das Agências Multilaterais, Banco Mundial/FMI e BID, e a Política de Combate à Pobreza implementadas no México e no Brasil

Os debates sobre a influência das Agências Multilaterais na América Latina são recentes e não se encontram sistematizados de maneira a permitir uma análise abrangente sobre como ela está ocorrendo.

Na busca de uma maior e melhor compreensão sobre a influência das agências multilaterais na área econômica e, principalmente, na área social, constatou-se que em geral as iniciativas por parte dos profissionais e pesquisadores apontam que ainda se procura conhecer as atividades promovidas pelo Grupo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional,¹⁰⁰ seu funcionamento e suas operações no país (TRASPARENCIA, 2004)¹⁰¹.

Partindo do levantamento realizado junto às produções mexicanas e brasileiras, as principais análises sobre a influência das agências multilaterais foram realizadas nos anos 90, por acadêmicos e membros do governo. Trata-se ainda de uma produção reduzida que, em sua maioria, tem como recorte temporal a última década e aborda áreas específicas como: proteção social (saúde, previdência, assistência social), educação e economia.

No que se refere à produção realizada pelo Banco Mundial/FMI e pelo BID, as produções que analisam a presença destas agências no Brasil e no México não recuperam o

¹⁰⁰ Em que pese a visão do então Ministro e Conselheiro em Washington, o artigo realiza uma recuperação sobre os acordos realizados com o FMI importante. Sobre as relações entre o Brasil e o FMI, sugere-se a leitura de: ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um relacionamento feito de altos e baixos.** 20p. Disponível em: <<http://www.anpuh.uepg.br/historia-hoje/vol11-1/brasilmfi.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2004. Em que pese a visão, do então Ministro e Conselheiro em Washington, o artigo realiza uma importante recuperação sobre os acordos realizados com o FMI.

¹⁰¹“Trasparencia” é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, criada em julho de 1995, que tem como objetivo principal o acompanhamento e monitoramento das ações do Banco Multilateral de Desenvolvimento no México (BMD), BM e BID, suas políticas, procedimentos operacionais e processos de mudanças internas e reforma institucional, que exercem um papel importante tanto no financiamento de investimentos e programas públicos, como na definição de as políticas e metas para alcançar o desenvolvimento no México. Propõe-se divulgar as reformas para o desenvolvimento sustentável e o acesso do público a informações sobre os Banco Multilaterais de Desenvolvimento, objetiva contribuir ativamente para o fluxo oportuno de informações necessárias para facilitar o processo de interação através da participação pública e o diálogo aberto entre todas as partes (funcionários do Banco, funcionários públicos e representantes da população e das organizações locais) nos processos de elaboração de políticas e projetos ,cruciais para o êxito dos investimentos para o desenvolvimento sustentável. TRASPARENCIA. Disponível em: <<http://www.trasparencia.org.mx>>. Acesso em: 18 jan. 2004.

processo como elas se fizeram presentes junto a estes países desde sua criação. Contudo, as informações sobre o Banco Mundial são um pouco mais significativas em número e, devido ao caráter mais abrangente do Banco, suas produções englobam um conjunto maior de países.

A divulgação sobre a influência das agências multilaterais junto aos seus países-membros e sobre as políticas sociais e econômicas implementadas por estes, segundo a organização *Transparencia* (2004), é um elemento importante para identificar semelhanças e diferenças na atuação do Banco Mundial e do BID junto aos países-membros, bem como para estabelecer as estratégias que permitam influir na definição das diretrizes das agências e de seus objetivos, no estilo de gestão dos projetos e no uso e destino dos investimentos. A realização de avaliações independentes sobre problemas sociais abre a possibilidade de se realizar mudanças com relação às finalidades dos debates sobre as políticas públicas e, em especial, sobre a política de combate à pobreza. Ou seja, o que se está afirmando é que existe um vazio de informações confiáveis sobre a eficácia e o impacto real dos investimentos internacionais na área social. Este vazio deve ser preenchido através da continuidade e do aprofundamento de pesquisas relativas às agências multilaterais, haja vista a existência de um culto aos dados estatísticos e a problemática referente à condição de sigilo que ainda envolve as relações das agências multilaterais com os países-membros. Relação esta que ainda por muitos é percebida como uma parceria técnica, neutra, eficaz e como um meio de canalizar recursos financeiros para os mais diferentes setores. Portanto, não descortina as diretrizes políticas presentes no quadro mais amplo do projeto econômico em que vêm sendo implementadas.

2.4.1 O Banco Mundial, o BID e a Política de Combate à Pobreza no México

O México passou a integrar o Banco Mundial em 31 de dezembro de 1945, sendo que o primeiro investimento do Banco Mundial neste país ocorreu em 1949. Ao final do ano de 1996, o México era o seu principal devedor, com 12,1% da carteira ativa do Banco. Este nível de risco e compromisso, segundo o próprio Banco Mundial, superava os 10% permitidos.

Durante cinquenta anos, o Banco tem prestado assistência técnica e apoio financeiro ao México e também ao Brasil. Inicialmente, os projetos do Banco Mundial no México concentraram-se em infra-estrutura. Durante os anos 60 e 70, o Banco Mundial investiu fortemente em projetos de desenvolvimento dirigidos pelo Estado e orientados para a industrialização e a substituição de importações.

Depois do colapso de 1982¹⁰², o Banco e as correntes dominantes do governo concluíram que esta estratégia havia chegado ao final. Um novo modelo foi implementado com o objetivo de fazer o Estado liberalizar a economia. O ajuste estrutural em curso seguiu as prescrições do Banco Mundial e dos organismos financeiros internacionais que tiveram como principais componentes a liberalização da economia e a Reforma do Estado, sendo que, nos anos 90, o Banco Mundial proporcionou empréstimos compensatórios para as Reformas Estruturais preconizadas.

Também, segundo a *Interpress Service* (IPS 1995 apud TRASPARENCIA 2004, p. 1), a liberalização da economia foi impulsionada visando redução das taxas de importação; eliminação dos controles de preços e subsídios generalizados; privatização do sistema financeiro; liberalização das taxas de câmbio; redução da progressividade e ampliação da base do sistema tributário; privatização de empresas estatais; redução das funções do Estado. A Reforma do Estado implementada no México definiu um novo marco legal, institucional e administrativo para o desempenho de suas funções dentro do contexto de uma economia liberalizada.

Inicialmente, o *Informe sobre Desenvolvimento Mundial 1990*, elaborado pelo Banco Mundial, constituiu-se em uma referência com relação à política do Banco diante da pobreza. Neste, uma série de recomendações, como já abordado anteriormente, foi realizada para a redução da pobreza, entre elas, a fomentação do crescimento para gerar demanda por mão-de-obra e a prestação de serviços em setores sociais (educação primária, atenção básica em saúde, planejamento familiar e nutrição). No exercício de 1991, com base nestas recomendações e também devido às crescentes críticas da comunidade internacional diante dos custos sociais e ao aumento da pobreza como resultado dos Programas de Ajuste Estrutural, o Banco adotou uma série de políticas para reduzir a pobreza.

Ainda segundo a IPS (1995), no início dos anos 90, o Banco incluiu empréstimos para projetos de combate à pobreza e em projetos ambientais (infra-estrutural ambiental urbana, como água potável e drenagem). A quantidade de empréstimos subiu gradualmente no final da Presidência de Miguel de la Madrid e no princípio do Governo de Carlos Salinas de Gortari, mas diminuiu no início dos anos 90, voltando a subir em resposta à crise de 1994. O total de empréstimos entre 1986 e 1990 somou US\$ 9,9 milhões de dólares, sendo que 8,6% eram destinados a projetos de combate à pobreza.

¹⁰² Consta, na Cronologia do Banco Mundial (2004), que o maior empréstimo já realizado pelo BIRD (em termos nominais) foi aprovado em 30 de janeiro 1989 para o Programa de Redução da Dívida do México – US\$1,26 bilhão.

De 1990 a 1997, portanto, compreendendo parcialmente o governo do Presidente Carlos Salinas de Gortari, que implementou o Programa Nacional de Solidariedade, a porcentagem de empréstimo foi da ordem de US\$ 12,183.5 bilhões¹⁰³ distribuídos entre as áreas de abastecimento de água e saneamento; agricultura, desenvolvimento urbano, educação, eletricidade e outras formas de energia, finanças, gestão do setor público, indústria, meio ambiente, mineração e outras indústrias extrativas, petróleo e gás, saúde e alimentação, telecomunicações e informática, transportes o que permite inferir que vários empréstimos foram concedidos para áreas do Programa Nacional de Solidariedade (Anexo B). TRANSPARENCIA, 2004, p. 1)

Em décadas recentes, os governos mexicanos colocaram em prática vários programas nacionais para reduzir a pobreza: o PRONASOL (1988-1997); o PROGRESA (1997-2002); e o OPORTUNIDADES (2002-2006), atualmente em curso. No entanto, segundo análise realizada pelo Banco Mundial (2002), o registro dos resultados destes programas, especialmente dos dois primeiros, é “confuso por lo que su sostenibilidad no está probada” (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 13). O Banco reconhece, porém, que os esforços anteriores proporcionaram uma plataforma sólida para se abordar, a partir dela, os problemas da pobreza e da desigualdade de uma maneira permanente, não mediante transferências intermináveis, mas por meio do desenvolvimento do capital humano. Isto, segundo o Banco, apontou para a necessidade de se realizar “reformas na educação, saúde, assistência social, mercado de trabalho, e na relação com as necessidades de grupos específicos como indígenas, mulheres e pobres que vivem nas zonas rurais” (BANCO MUNDIAL, 2002, p.13).

Estas colocações, expressas no mesmo Documento sobre os dois primeiros Programas, não condizem com a avaliação do Banco no momento em que estes estavam sendo implementados e, portanto, seus sub-projetos co-financiados pelo Banco Mundial. Na ocasião, os referidos Programas foram apresentados como exemplos a serem seguidos.¹⁰⁴

Cabe destacar que, em março de 2002, três reuniões de Consulta, que visavam a elaboração da EAP 2003-2005, foram realizadas nas cidades de Oaxaca, México e Monterrey, que contaram com a participação de membros da equipe do Banco Mundial, líderes comunitários, trabalhadores jovens, mulheres, acadêmicos e dirigentes de organizações não-governamentais.

¹⁰³ TRANSPARENCIA. Prestamos del Banco Mundial a México (1990-1997) 3p. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.mx/trsp4.htm>> Acesso em: 18/1/2004.

¹⁰⁴ Esta questão será retomada no próximo Capítulo.

Segundo ainda o Relatório elaborado pelo Banco Mundial (2002a), a principal manifestação dos participantes foi a de que “El desarrollo no há dejado de lado” e que se fazia necessário uma maior interlocução entre o Banco, seus países membros e as organizações da sociedade civil. A estas colocações, o diretor da Unidade de Gestão México-Colômbia-Venezuela, Olivier Lafourcade, disse que: “Hemos aprendido que no podemos saber lo que pasa em um país si no escuchamos a la sociedad civil. Esto es nuevo para nosotros, de modo que lhes pedimos que tengan paciência [...]”, apesar de as relações entre o México e o Banco Mundial terem sido estabelecidas há mais de 40 anos.

A Estratégia de Assistência ao País (2003-2005) trouxe, do ponto de vista do Banco Mundial, um Programa de Desenvolvimento congruente com cinco pontos presentes no Plano Nacional de Desenvolvimento (2001-2006): a) consolidar os benefícios macroeconômicos; b) acelerar o crescimento melhorando a competitividade; c) reduzir a pobreza, investindo no capital humano; d) fomentar a sustentabilidade ambiental; e e) assegurar um governo mais eficiente, responsável e transparente (BANCO MUNDIAL, 2004, p.1).

Avançando no estabelecimento de sua Estratégia de Assistência ao País para 2003-2005, o FMI e o Banco Mundial prescrevem que o México deve perseguir:

[...] o objetivo de situar a economia mexicana em uma via de crescimento sustentável, rápida, que conduza a redução da pobreza, e que procure o equilíbrio ambiental, colocando à prova a capacidade do governo, e se necessário seu fortalecimento. Melhorar a qualidade da gestão do governo (entendido como um grupo de provedores de bens públicos mais operativo, eficiente e transparente) é uma tarefa multifacetada e permanente, cujo meta deverá ser alcançada a longo prazo. Para tanto, será necessário concentrar-se em quatro áreas fundamentais nas quais os ganhos marginais, do ponto de vista de melhoramento da qualidade, são o maiores: a descentralização, o sistema judiciário, o combate à corrupção, e as organizações da sociedade civil (BANCO MUNDIAL, 2002, p.17, tradução nossa).

Os primeiros empréstimos do BID ao México concentraram-se na área de transporte, infra-estrutura, agricultura e turismo. Ao final dos anos 80, os empréstimos enfatizaram o ajuste estrutural e o BID acompanhou o Banco Mundial no fomento de empréstimos setoriais de rápido desembolso que buscavam apoiar as reformas econômicas.

Cabe destacar que “[...]em 1994, o BID assumiu o compromisso de construir uma nova relação com a sociedade civil, os governos e o Banco. Concomitantemente, seu Conselho de Governadores acordou divulgar os procedimentos e os programas do BID para escrutínio público” (VILLEGAS; ADELSON, 1999, p.5). O BID considerou importante obter

o consenso político para o apoio as reformas sociais e para isto buscou garantir a participação de vários setores seguiu-se a população, especialmente os pobres nas atividades produtivas.

No México, a ampliação do papel do Banco Mundial e do BID e suas declarações sobre a participação incrementou, desde os anos 90, discussões em torno de seus riscos e controvérsias, no âmbito governamental, quanto a sua pertinência. Vários projetos destinados a regiões pobres do sul prescreviam o incremento à participação, que implicava a inclusão de organizações que se opunham às políticas governamentais em curso. Tal situação suscitou a discussão sobre a possibilidade de problemas públicos e eleitorais com os partidos de oposição.

Conforme elucida Villegas e Adelson (1999, p.6):

[...] a Secretaria de Fazenda e Crédito Público (SHCP) maneja as relações com os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs). Os empréstimos são aprovados pelo Secretario depois de negociadas as condições com a Secretaria. O titular da SHCP decide quando e como liberar os fundos dos BMDs para as agencias executoras e administra os fundos a partir de uma conta geral. Também , a SHCP decide os objetivos e exerce controle sobre os projetos dos BMDs.

Segundo Villegas e Adelson (1999), o Banco Mundial e o BID, tem uma longa trajetória de colaboração no México, manifesta através de suas estratégias e programas. Em 1999, co-financiaram empréstimos para: a reforma do Sistema Financeiro, da Seguridade Social e o Programas de Serviços Sociais Essenciais.

Os Projetos financiados pelo BID e disponíveis em seu site, referem-se ao período de 1993 a 2003 (Anexo C)¹⁰⁵.

Constatou-se que 23 projetos das mais diferentes áreas foram financiados nesse período, cabendo destacar o *Programa de Desenvolvimento Municipal*, o *Fundo para o Desenvolvimento de Projetos Produtivos* e o de *Rodovias Rurais e Rodovias Municipais* que apontam para uma maior aproximação para com as áreas constitutivas do Programa Nacional de Solidariedade.

No período compreendido entre janeiro de 1997 e março de 2004¹⁰⁶, 39 Projetos, distribuídos entre 13 áreas¹⁰⁷ foram financiados pelo BID no México, sendo que a maioria dos

¹⁰⁵ Diferentemente do Banco Mundial o BID não disponibiliza a lista dos Projetos financiados desde a sua criação.

¹⁰⁶ A partir de outra base de informações, constatou-se que, no período entre 1994 a 30 de outubro de 2003, 61 projetos foram aprovados e financiados pelo BID no México, sendo projetos voltados para diferentes áreas. BID.

projetos financiados (10) eram da área de Reforma e Modernização do Estado, o que indica que esta área vem sendo considerada uma prioridade pelo Banco, a serviço da Política de Combate à Pobreza, apesar das críticas realizadas com relação à forma como ocorreram e os problemas que provocaram.

Observa-se que as operações do Banco no México totalizarão cerca de US\$ 1,2 milhões anuais para o período compreendido entre 2002 e 2006. O BID prevê utilizar aproximadamente 40% deste valor em operações destinadas a apoiar a modernização dos setores sociais, 35% para incrementar a produtividade do setor privado e 10% para modernizar e descentralizar o Estado e o restante para apoiar os esforços de integração.

Em 2004, 52 projetos e programas aprovados e em atividades estão distribuídos em 14 áreas de atuação: Agricultura; Ciência e Tecnologia; Desenvolvimento Rural; Desenvolvimento Urbano; Economia e Finanças; Educação e Capacitação; Gênero; Infra-estrutura; Irrigação e Drenagem; Meio Ambiente; Povos Indígenas; Redução da Pobreza; e Saúde e Setor Privado, totalizando US\$ 7,9 bilhões de empréstimos por parte do Banco Mundial.

A presença do BID no México, segundo “La estratégia Operacional para el período 2002 –2006 (DP)¹⁰⁸”, enfoca quatro temas básicos:

a) Modernização dos setores sociais e redução da pobreza: inclui, entre outras coisas, segundo o próprio Banco, melhoria em educação, saúde, mercado de trabalho e apoio específico para grupos de escassos recursos, em particular, mulheres, comunidades indígenas e outros grupos vulneráveis, como os portadores de necessidades especiais (descapacitados) e os idosos;

b) Integração: reforça a integração do México com o resto da América do Norte através do *North America Free Trade Agreement* (NAFTA). E no Plano Puebla-Panamá, o BID propõe que a integração regional se expanda até a América Central, enfatizando o desempenho dos estados do Sul do México, enfoque que o Banco considera inovador para a integração econômica e a luta contra a pobreza;

c) Modernização do Estado: inclui a melhoria das operações governamentais no marco regulatório, como também fortalece as instituições públicas e de serviço nos planos

Approved Projects - Mexico. 3p Disponível em: <<http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/lcmexi.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2004.

¹⁰⁷ Reforma e Modernização do Estado (10 projetos), Investimento Social (7), Microempresas (6), Indústria (3), Saúde (2), Educação (2), Saneamento (2), Agricultura (1), Desenvolvimento Urbano e Habitacional (1), Energia (1), Turismo (1), Estado e Municípios (1). Informações sistematizadas a partir de dados obtidos BID. Disponível em: <<http://condc05.iadb.org/IDBPPI/asp/Approved.asp>>. Acesso em: 22 fev. 2004.

¹⁰⁸ BID. **Estratégia Operativa**. p.1. Disponível em: <http://www.iadb.org/exr/country/esp/mexico/me_operationalstrategy.htm> Acesso em: 23 mar. 2004.

municipal, estatal e federal, e os sistemas de direito de propriedade e de justiça. Também inclui apoio para incrementar a eficiência dos gastos nos planos municipal e estadual; e

d) Diminuição das barreiras que limitam a competitividade e o desenvolvimento eficiente do setor privado: engloba o apoio à modernização do sistema financeiro; o investimento público e privado em vários setores; a melhoria dos esquemas e sistemas de incentivos; e o setor privado.

Finalmente, com relação à presença do Banco Mundial/FMI e BID no México, cabe ressaltar que, quando uma reforma a ser implementada tem sido motivo de muita oposição, estas agências assumem a responsabilidade, aliviando a pressão sobre os governos. No México, os empréstimos desses Bancos não representam uma grande porcentagem do Orçamento Nacional, porém os “[...]conselhos sobre as políticas a serem implementadas”, segundo Villegas e Adelson (1999, p. 15), estão muito presentes.

A relação entre a sociedade civil, o governo e o Banco Mundial e o BID é avaliada como sendo muito desigual. Ainda segundo Villegas e Adelson (1999), o governo limita a informação disponível ao público, inviabilizando a opinião ou a discussão sobre aspectos específicos dos projetos. Os Bancos, por sua vez, parecem não pressionar o governo para mudar esta situação ainda que se encontrem forçados a reconhecer que a sociedade civil tem certos direitos por se tratar de projetos que lhes dizem respeito.

2.4.2 O Banco Mundial/FMI, o BID e a Política de Combate à Pobreza no Brasil

Como já abordado anteriormente, em julho de 1944 ocorreu a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, em Bretton Woods, New Hampshire, EUA. Nesta ocasião, 45 países estavam representados, inclusive o Brasil, e foram negociados os Artigos de Entendimento do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e do Fundo Monetário Internacional. No entanto, foi em 27 de maio de 1946 que o então Presidente do Brasil, Eurico Gaspar Dutra, promulgou a Convenção sobre o BIRD, oficializando a participação do Brasil no Banco (BANCO MUNDIAL, 2004).

O primeiro empréstimo ao Brasil, no valor de US\$ 75 milhões, para o Projeto de Energia e Telefones, tratava-se do financiamento número 0011, realizado em 27 de janeiro de 1949.

A relação entre o Brasil e o Banco foi se estreitando a partir da década de 60, pois, em 15 de março de 1963, o Brasil assinou os Artigos de Entendimento da AID, instituição integrante do Grupo Banco Mundial, tornando-se seu 74º membro. Em 1965, o Banco

Mundial estabeleceu uma Missão Residente no Rio de Janeiro e, em 1971, instalou um escritório em Brasília.

O Banco Mundial, com relação ao setor público brasileiro, atua como agência financiadora de projetos para a área de infra-estrutura econômica desde o final da década de 40, representando seus créditos pouco mais que 10% da dívida externa do país (FONSECA, 1998, p. 1).

Entre 1949 e 2003, portanto, em 46 anos, 243 programas e projetos foram financiados pelo Banco Mundial, totalizando US\$ 28,2 bilhões (Anexo D). Até dezembro de 2003, 53 projetos e programas aprovados e em atividade foram financiados pelo Banco Mundial, sendo distribuídos em oito áreas: Educação, Saúde e Proteção Social; Pobreza Rural; Gestão de Recursos Hídricos; Meio Ambiente, Manejo do Solo e dos Recursos Hídricos; Desenvolvimento Urbano e Saneamento; Infra-estrutura; Desenvolvimento Financeiro e Fiscal; e Programas Especiais de Doação, conforme informações disponíveis em seu site. Neste processo, 75 funcionários do Banco Mundial no Brasil estavam sob a coordenação do Diretor para o Brasil, Vinod Thomas.

Fonseca (1998) assinala que alguns estudos e algumas pesquisas, realizados com recursos do segundo Projeto Educacional do Banco Mundial para o Brasil, no período entre 1974 e 1979, previam ações educativas em zonas rurais e em periferias urbanas, na linha da educação para a pessoa e para geração imediata de renda. Embora a autora considere que estas informações não podem ser conclusivas, ela destaca que o Plano Educacional brasileiro para a primeira metade dos anos 80 enfatiza a educação inicial em áreas de concentração de pobreza localizadas, preferencialmente, em periferias de grandes centros urbanos e em zonas rurais. Para a concretização dessas políticas, foram definidos programas especiais para o ciclo inicial de ensino, que relacionavam a educação com o trabalho produtivo, buscando oferecer preparo profissional ao “aluno carente” e ensiná-lo a transformar seu trabalho em renda para si e para sua família. Como segunda linha política, esses programas afirmavam o apoio às experiências locais que pudessem ser enquadradas como ações educativas de conteúdo não-formal. Os programas especiais PRONASEC e PRODASEC, financiados pelo Ministério da Educação, no início dos anos 80, destinavam-se ao atendimento de populações carentes do meio rural e de periferias urbanas, na linha educação-produção (BRASIL/SEPLAN, 1989 apud FONSECA, 1998).

Ainda focalizando a pobreza, o Banco concebeu um crédito “integrado” para programas rurais, desenvolvidos no período de 1970 a 1980. Tratava-se de empréstimo destinado à pequena agricultura, que incluía componentes sociais, como pesquisa agrícola,

saúde e educação, visando à preparação dos agricultores para a produtividade do trabalho rural por meio da utilização de técnicas mais modernas. No Brasil, esses investimentos denominaram-se Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI). Nos anos 80, uma nova versão desses investimentos ficou conhecida como Projetos de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP).

Os Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado continham subprojetos de alfabetização e educação inicial. Os componentes educacionais voltavam-se para o aumento da produtividade da população mais pobre, como propunha a política voltada para a pobreza. Previa-se a inserção rápida dessa população em atividades não-formais, capazes de permitir a geração de renda a curto prazo. Para tanto, segundo Fonseca (1998, p. 8), a formação escolar voltada para as periferias urbanas e zonas rurais, onde se localizava a força de trabalho mais pobre e a maior oferta de trabalhos informais, deveria ser mais barata e mais rápida, limitando-se às quatro séries iniciais do ensino. A partir de 1980, como expõe Fonseca (1998), o ensino primário adquiriu importância central na política de créditos do Banco Mundial.

A rigor, o Banco Mundial considera como investimentos sociais os financiamentos à saúde, à educação, à questão populacional, ao desenvolvimento urbano e ao abastecimento de água e saneamento. Na metade da década de 70, saúde e educação passaram a ser incluídas entre os mais importantes, tendo em vista o seu potencial para a redução da pobreza. O setor social brasileiro recebeu, no período de 1970 a 1990, cerca de 15% do total de créditos concedidos pelo BIRD, sendo 1,6% para a educação. A destinação de recursos à saúde, no Brasil, inicia-se nos anos 80, correspondendo a 1,7% em relação aos créditos sociais (GONZÁLES, 1990 apud FONSECA, 1998, p. 4).

Na interação entre organismos financeiros internacionais e países-membros, a lógica da confrontação direta não se faz tão presente. Contudo, tais organizações utilizam-se de meios indiretos de pressão, como a fixação de cláusulas ou condicionalidades para a concessão de créditos e a aplicação de sanções pelo seu descumprimento. Fonseca (1998, p. 3) recorda que o Banco Mundial já “aplicou algumas sanções ao Brasil, que variaram desde a diminuição até a interrupção dos créditos, em virtude da resistência do País às exigências de abertura comercial, da diminuição de investimentos públicos e também da resistência às medidas de estabilização propostas por organismos internacionais”. Estas sanções, segundo a autora, foram aplicadas durante “os governos de Kubitschek, Quadros, Goulart e não pouparam até mesmo alguns governos militares, como o de Geisel, devido a uma atitude mais independente quanto ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha” (FONSECA, 1998, p. 14).

Em 7 de janeiro de 1999, por exemplo, o Banco Mundial divulgou dois Empréstimos Especiais de Ajuste Setorial, como parte dos US\$ 4,5 bilhões de contribuição do Banco Mundial ao pacote financeiro internacional para o Brasil, com o objetivo de dar suporte ao programa de reformas do governo nas áreas de previdência e de programas sociais. As palavras do atual Presidente do Banco Mundial, James D. Wolfenshon, foram: “Estamos bastante impressionados com a liderança e a determinação demonstradas pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e sua equipe e confiantes de que o programa do governo receberá o apoio necessário do Congresso brasileiro e da população em geral” (BANCO MUNDIAL, 1999, p.1, tradução nossa).

Cabe destacar que o Programa Geral de Assistência do Banco Mundial 2000-2002, segundo seu Presidente James D. Wolfensohn, visava:

[...] (i) apoiar os esforços do governo na implementação do programa de ajuste macroeconômico, protegendo, desta forma, os ganhos obtidos pelos segmentos mais pobres da sociedade nos últimos cinco anos; e (II) melhorar a posição fiscal do governo federal e a sua capacidade de financiar programas sociais prioritários, ao mesmo tempo em que se levam a cabo reformas fundamentais nas áreas de previdência social e administração pública (BANCO MUNDIAL, 1999, p.1, tradução nossa).

Segundo o Relatório de Progresso da Estratégia de Assistência ao País, divulgado pelo Banco Mundial, em 30 de março de 2000, a Diretoria Executiva do Banco Mundial discutiu a Estratégia do Grupo do Banco Mundial para Assistência ao Brasil (2000-2002). A estratégia foi elaborada pelo Grupo do Banco Mundial, em estreita colaboração com o Governo do Brasil. Como parte do processo de preparação, também foram consultados parlamentares, governos estaduais, acadêmicos, líderes religiosos, representantes da sociedade civil e de sindicatos, bem como representantes do setor privado, do setor financeiro e de organizações da indústria.

De acordo com o Banco Mundial/FMI (2000, p. 1):

A Estratégia de Assistência ao País considera que o Brasil empreendeu avanços impressionantes em seu programa de reformas econômicas e sociais no sentido de tornar-se uma economia moderna, impelida pelo setor privado e integrada aos mercados internacionais. Esses avanços incluíram rápido progresso no programa de privatização, maior fortalecimento e modernização do setor bancário e uma grande campanha para melhorar a educação. Nos últimos dois anos, o Governo conseguiu reagir de maneira eficaz diante de uma série de choques externos, através de um conjunto de políticas ativas de taxas de juros e de um rigoroso ajuste fiscal, ao mesmo tempo em que protegeu as despesas sociais essenciais. A transição para um

regime flexível de taxa de juros, no início de 1999, foi mais suave do que se esperava inicialmente e eliminou um grande fator de risco a médio prazo para a economia do país. Em geral, a estabilidade econômica demonstrou pujança. Os avanços substanciais conseguidos na consolidação das reformas assentaram as bases para uma redução mais efetiva da pobreza e crescimento sustentável no futuro.

A **Estratégia de Assistência** (2000-2002), do Grupo Banco Mundial ao Brasil, teve como principal objetivo a redução da pobreza. No contexto desse objetivo primordial, a estratégia incluiu assistência do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, da Corporação Financeira Internacional e da Agência Multilateral de Garantia de Investimentos que, segundo o Documento, deveriam ajudar o Governo do Brasil a enfrentar desafios ao desenvolvimento em redução direcionada da pobreza, ajuste fiscal sustentável, retomada do crescimento, crescente efetividade do desenvolvimento e melhor administração dos ativos ambientais. Todos esses cinco temas estão estreitamente relacionados com o objetivo principal da assistência do Banco Mundial, que é a redução da pobreza.

A Estratégia de Assistência ao País também ressalta: a) estreita parceria com o FMI e o BID, com as agências internacionais de desenvolvimento e com organizações da sociedade civil; b) participação de associações comunitárias ou outros representantes de beneficiários na elaboração e implementação de muitos projetos; c) avaliação cuidadosa do impacto dos projetos apoiados pelo Banco sobre o desenvolvimento; e d) adesão firme às políticas de salvaguardas nas áreas da administração financeira e proteção ambiental. O programa de empréstimos de investimento do Banco está focalizado nos projetos do PPA, que são essenciais nas áreas mencionadas anteriormente. O PPA é parte do processo orçamentário do Brasil, o qual é muito bem desenvolvido e usado de forma efetiva para planejamento financeiro e como instrumento de desenvolvimento.

As novas atividades planejadas para os três anos abrangidos pela EAP-2000-2002, abrangem empréstimos do BIRD até US\$ 5 bilhões e novos investimentos da IFC de até US\$1,8 bilhão. Além disso, o Banco Mundial está apoiando o Brasil através de uma ampla gama de serviços não-financeiros, que incluem desde estudos econômicos e setoriais até outras atividades de análise e de assessoramento. Esta assistência do Grupo Banco Mundial ao Brasil incluiu uma carteira de 54 empréstimos do BIRD, totalizando US\$ 6 bilhões; investimentos da IFC, da ordem de US\$2,7 bilhões, em 69 empresas; e 25 contratos de garantia da AMGI, num total de US\$ 600 milhões.

Pobreza e desigualdade continuaram a ser, segundo o Banco Mundial, os desafios mais importantes do desenvolvimento a longo prazo do Brasil. Segundo este, não há solução

única, simples e rápida para esses desafios, mas uma gama de estratégias que devem funcionar conjuntamente. As políticas de redução da pobreza deveriam incluir: a) crescentes oportunidades para obter receitas por meio da estabilidade e da retomada do crescimento; b) políticas voltadas para aumentar o capital humano e físico dos pobres (especialmente através de educação, saúde, reforma agrária e serviços urbanos e rurais) a fim de permitir que eles possam tirar proveito das oportunidades econômicas; e c) uma rede de segurança social para protegê-los. É importante ressaltar que os governos, em suas respectivas nações, têm uma parcela substancial da responsabilidade pelas políticas sociais. Os empréstimos e a assistência não-creditícia do Banco Mundial, previstos na área da redução direcionada da pobreza, incluíram o seguinte:

a) O ensino básico continuava a ser a principal área de apoio do Banco Mundial ao Governo. Planejou-se uma ampliação do Fundo Escola (FUNDESCOLA). Os programas para crianças em idade pré-escolar, de desenvolvimento de professores e de transmissão de técnicas básicas de alfabetização para adultos educacionalmente atrasados são novas áreas de ênfase para promover o avanço educacional da população brasileira;

b) O Banco manifestou sua disposição em aumentar o seu apoio a importantes reformas no sistema de saúde pública, com vistas a melhorar a prestação de serviços de saúde básica e proporcionar um acesso mais equitativo aos serviços de saúde. Isso poderá incluir apoio aos programas de atendimento básico, como saúde reprodutiva e nutrição, para mulheres e crianças, bem como para o desenvolvimento infantil pré-escolar;

c) O programa de pobreza rural deveria ser impelido pelo papel central das associações comunitárias como principais atores no processo, recebendo os fundos dos projetos diretamente e implementando as atividades desses projetos. Essa abordagem, segundo o Banco, resultou em projetos eficazes em termos de custos e que fortaleceram o capital social dos pobres rurais. Com base na experiência bem-sucedida de um projeto piloto de reforma agrária impelido pelas comunidades, o Banco pretendia apoiar um projeto agrário de alívio à pobreza para sucedê-lo;

d) Maior apoio para a prestação de serviços urbanos aos pobres, incluindo melhorias nos bairros de baixa renda e na infra-estrutura social e física (especialmente dos sistemas de água e saneamento), com forte ênfase nos mecanismos sustentáveis de financiamento e em melhores incentivos para os serviços de abastecimento aos pobres. Água e saneamento são também a área focal dos investimentos da IFC; e

e) Outras áreas de possível apoio para a redução direcionada da pobreza incluíam proteção social, reforma das despesas sociais, política e regulamentação do mercado de trabalho e aquelas referentes ao desenvolvimento social mais amplo.

O Relatório ainda considera que, depois da recente crise, o Governo havia conseguido avanços muito importantes no **ajuste fiscal**, num curto espaço de tempo. Este ajuste, segundo o Banco, foi empreendido com imenso esforço e notável disciplina e conseguiu alcançar as ambiciosas metas que haviam sido estabelecidas, sendo que o Governo continuava fortemente empenhado na disciplina fiscal e nas metas fiscais. O restante da agenda da reforma fiscal, com vistas a melhorar a qualidade e a capacidade de sustentação do ajuste, incluía, principalmente, reforma da previdência social em todos os níveis do governo, reforma tributária, reforma das despesas e dos ajustes fiscais e reforma administrativa no âmbito estadual. O Banco apoiou o ajuste fiscal, principalmente através de serviços não-creditícios e de empréstimos de ajuste. Assim:

a) Na área das reformas da previdência social, o Banco já apoiava a reforma dos sistemas de pensões estaduais e as reformas do sistema da previdência social para os trabalhadores do setor privado. Outras reformas poderão receber apoio através de empréstimos de ajuste;

b) O ajuste fiscal nos estados estava sendo apoiado pelo Banco, principalmente através de serviços não-creditícios. O ajuste e a racionalização das folhas de pagamento poderiam ser apoiados por meio de empréstimos de ajuste para a Reforma Administrativa e Fiscal; e

c) O ajuste fiscal colocou em discussão a questão da qualidade dos gastos públicos. O apoio possível concentrar-se-ia na melhoria da qualidade, da sustentação e do impacto social do programa de ajuste fiscal em andamento.

A **retomada do crescimento** das rendas per capita é essencial para a redução da pobreza. O crescimento, complementado por avanços contínuos na gestão ambiental, também é desejável segundo o Banco Mundial, porque melhora o padrão de vida da população em geral e intensifica o amplo apoio à agenda das reformas econômicas. A principal prioridade para o crescimento é a continuação da estabilidade macroeconômica, com taxas de juros decrescentes que, por sua vez, dependem do ajuste fiscal e da continuação das reformas do setor financeiro. A segunda prioridade é melhorar ainda mais as condições para o desenvolvimento do setor privado, inclusive através de maior acesso ao financiamento, à infra-estrutura e os investimentos na educação, do desenvolvimento de um marco regulatório

apropriado e de uma maior redução do denominado **Custo Brasil**. A assistência do Grupo Banco Mundial na área do crescimento incluiu apoio seletivo e estratégico para a infraestrutura (sistemas regionais de transporte, transporte urbano e energia) com vistas ao aumento da participação do setor privado, à prestação de serviços aos pobres e à redução do ônus fiscal representado pelos serviços devendo ser incorporada pelo Brasil a experiência internacional em áreas como a rede de segurança bancária, supervisão, financiamento da agricultura e da habitação, mercados de capital e administração da dívida pública.

No que diz respeito ao desenvolvimento do setor privado, a IFC estava se concentrando nos investimentos que modernizam e capitalizam empresas brasileiras de porte médio com boas perspectivas de crescimento e de geração de empregos. O Banco apóia a estrutura de regulamentação e a política de competição que estão sendo criadas, principalmente por meio de serviços não-creditícios. Conjuntamente, a IFC e o Banco prestaram e estavam dispostos a continuar a prestar assistência técnica para fortalecer o que consideram ser a governança empresarial.

Ainda segundo a EAP 2000-2002, a eficácia das instituições públicas é importante para a redução da pobreza, o crescimento e o ajuste fiscal. O Governo Federal, na avaliação do Banco, era liderado por uma equipe altamente competente e empenhada, sendo que, muitas instituições do setor público do Brasil foram consideradas eficientes e bem-administradas, especialmente nos níveis mais altos. O Governo reconhecia que maiores avanços poderiam ser conseguidos em algumas áreas, no que diz respeito à efetividade do desenvolvimento. O Banco Mundial propõe-se a apoiar o Governo no fortalecimento institucional das prefeituras e da administração municipal dos problemas urbanos. O Instituto do Banco Mundial estava se concentrando na área de administração do setor público, inclusive na administração das prefeituras menores. O Banco Mundial também estava apoiando os esforços do Governo no sentido de melhorar a administração financeira, a responsabilidade (*accountability*), os desembolsos e a auditoria. Um possível apoio não-creditício na área da eficácia das instituições públicas seria explorado através de seminários, focalizando a experiência internacional.

A gestão ambiental deveria ser parte integral à estratégia geral de desenvolvimento do Brasil. Ela inclui a administração eficaz dos recursos naturais do país e dos seus problemas de poluição urbana, bem como a proteção de importantes ecossistemas (BANCO MUNDIAL 2000).

O Banco Mundial propôs-se ainda a continuar apoiando áreas com uma forte coincidência entre os objetivos ambientais, de redução da pobreza e de crescimento,

especialmente água e saneamento, gestão dos recursos hídricos, conservação do solo e administração da poluição. Nas áreas em que os benefícios forem mais difusos a longo prazo, como a proteção de ecossistemas, o Banco Mundial apoiará o Governo na concentração das atenções estratégicas das atividades em andamento, na descentralização da gestão ambiental e por meio do estímulo aos grupos interessados no meio ambiente que estão surgindo.

Na Amazônia, o Banco Mundial vem apoiando o Projeto das Áreas Protegidas da Amazônia, o Projeto Corredores do PPG7 e as atividades de análise sobre política florestal. O Programa Piloto para a Proteção da Floresta Tropical, financiado por doadores, continuará a ser um instrumento-chave para a participação das comunidades locais e a descentralização, quando apropriada, das decisões para os âmbitos estadual e municipal.

No que se refere ao BID, segundo informações contidas em seu *site*, a Estratégia Operativa do BID para o período de 2000 a 2003 estava em consonância com o plano *Avança Brasil* e com as recomendações da Oitava Reposição. Seu objetivo principal consistia em colaborar com o governo nos esforços deste para alcançar as metas de crescimento estável e de redução da desigualdade social e da pobreza.

Os principais pontos, dentre a estratégia a ser realizada pelo BID¹⁰⁹, eram:

- a) Reforma e modernização do Estado, em âmbito municipal, estadual e federal;
- b) Aumento da competitividade dos produtos brasileiros e incremento de seu acesso aos mercados. Isto conclama iniciativas para a redução do **Custo Brasil** e a modernização da economia, por meio do fortalecimento do sistema financeiro; do apoio à pequena e média indústria; da reabilitação da infra-estrutura básica; da promoção da integração; e do desenvolvimento do turismo;
- c) Esforços para reduzir a desigualdade social e a pobreza, enfatizando os setores de educação e saúde. Os procedimentos que o Banco seguirá aumentarão a eficiência do gasto social, a descentralização dos serviços sociais e o fomento das relações com a comunidade e a sociedade civil; e
- d) Estudo dos problemas relacionados à administração ambiental e de recursos naturais, enfatizando prioritariamente a proteção de ecossistemas frágeis¹¹⁰.

Enfatiza-se que, no período de janeiro de 1997 a março de 2004, 73 projetos, distribuídos entre 15 áreas,¹¹¹ foram financiados pelo BID¹¹². Entre eles predominam os

¹⁰⁹ BID. **Estratégia de país 2000-2003**. Disponível em:

<http://www.iadb.org/exr/country/esp/Brasil/Br_estrategia.htm> Acesso em: 28 jan. 2004.

¹¹⁰ BID. Disponível em: <http://www.iadb.org/exr/country/esp/Brasil/Br_estrategia.htm> Acesso em: 28 jan. 2004.

projetos destinados à microempresa, ao desenvolvimento urbano e habitação, ao investimento social, à proteção ambiental, ao transporte e à reforma e modernização do Estado (Anexo E).

A partir da recuperação de informações e análises sobre a Política de Combate à Pobreza, da presença das agências multilaterais: Banco Mundial/FMI, BID, dos documentos divulgados e da bibliografia utilizada, algumas considerações são necessárias.

Os documentos do Banco criam um aparente rigor analítico que tende a reter a crítica daqueles que não acompanham sistematicamente suas ações. Nestes documentos, observa-se a existência de uma espécie de seleção de fontes relativas à pobreza, que ignora a extensa documentação sobre o tema, principalmente no Brasil e no México. No que se refere à elaboração destes, procura-se demonstrar rigor, competência e obediência às diretrizes gerais do Banco Mundial, sendo que os redatores assumem a função de mediadores entre a direção do banco e seus interlocutores (a análise das EAP¹¹³ permite esta afirmação).

Contudo, o mais preocupante é que a pobreza, no contexto dos documentos analisados, aparece como um uma espécie de memória discursiva das finalidades institucionais, pois em qualquer iniciativa, desde a melhoria técnico-operacional do abastecimento até a reforma administrativa, o combate à pobreza apresenta-se como justificativa para as medidas a serem adotadas. Ora, isto transforma a pobreza no grande sustentáculo discursivo da legitimidade procurada pelo Banco, sendo associada a qualquer tipo de investimento ou serviço técnico de assessoria a órgãos de governo e empresas.

Outrossim, com relação aos Documentos citados, observa-se que suas metas são estabelecidas para um curto período (a EAP é um exemplo), mas, quando se recupera a presença do Banco nas décadas de 80 e 90, o que se percebe é uma temporalidade oculta de longo prazo (que se expressa, inclusive, pela permanência de seus Presidentes na direção do Banco) presente nas suas diretrizes. Enquanto estas permanecem nos mais diferentes Documentos, a ênfase exclusiva no curto prazo cumpre a função de amoldar a ação do Banco

¹¹¹ Projetos Financiados: Microempresas (8 projetos), Desenvolvimento Urbano e Habitação (7), Investimento Social (7), Proteção Ambiental (7), Transporte (7), Reforma e Modernização do Estado (6), Saneamento (6), Educação (6), Ciência e Tecnologia(6), Investimento Social (4), Agricultura(4), Indústria (3), Energia (2), Saúde(2), Outros(2). Informações sistematizadas a partir de dados disponíveis em: <<http://condc05.iadb.org/IADBPPPI/asp/APPROVED.asp>> Acesso em: 22 mar. 2004. 4p.

¹¹² Através de levantamento de dados realizado junto a outra base de dados constatou-se que no período de 1993 a janeiro de 2004, 144 Projetos de diversas áreas tinham sido aprovados e financiados pelo BID, entre eles destaca-se o: “Programa de la sociedad civil “Comunidade Solidária”, aprovado em 20 de novembro de 1996 com o custo total de 11.0 million, \$8.3 million – IDB e \$2,7 million –local” Disponível em: <<http://www.iadb.org/EXR/doc98/apr/br5413e.htm>> Acesso em: 23 mar. 2004.

¹¹³ A respeito da análise sobre a EAP, sugere-se a leitura do artigo: RIBEIRO; de Ana Clara Torres. A face social da mudança econômica: funções da pobreza. 2001. IN: **As estratégias dos Banco Multilaterais para o Brasil**.1ª.ed. Brasília, Rede Brasil, 2001 . Trata-se de um dos artigos mais proficuos sobre a EAP Brasil 2000-2002.

a vontades nacionais com rápida mudança e, em se tratando da pobreza, cumpre a finalidade de eliminar “falsas” e “inadequadas” expectativas com relação à redução da pobreza. Constata-se ainda que, diante dos dados macroeconômicos que apontam para o crescimento da pobreza, o Banco não a associa à ineficácia de suas diretrizes e nem à forma como a riqueza é produzida e apropriada, mas sim às etapas não cumpridas das orientações institucionais. O reconhecimento da impossibilidade de reduzir de forma significativa a pobreza justifica ainda a concentração de investimentos em áreas com forte poder de conquista da adesão social à política econômico-financeira e também administrativa, conduzida pela parceria entre o Banco Mundial e o Governos Federais. *O que isto favorece ?* Uma maior legitimidade do Banco no interior do país para a ação conjunta entre atores políticos e agentes econômicos, que se reflete no contexto internacional a partir do momento em que as prescrições se repetem para os países-membros que fazem parte do Grupo Mundial.

Ainda nesta direção, reitera-se a análise realizada por Ribeiro (2001) de que a pobreza transforma-se em alvo, absorvendo a seletividade sócio-espacial dos investimentos que concretamente constitui o núcleo das metas de curto prazo do Banco. Trata-se, aqui, da aplicação da fórmula do combate à pobreza. Afinal, combate pressupõe alvos, como indica o teor estratégico-militar do termo. Cabe salientar, que a idéia de combate à pobreza, usada por tantos, induz a um convite: *Quem quer participar de um bom combate?* Abre-se o caminho para quem deseja participar deste combate, segundo as estratégias estabelecidas, bem como as sanções daqueles que não o desejarem. É com este entendimento que o Banco Mundial tem reconhecido a importância das organizações da sociedade civil, buscado envolvê-las cada vez mais nos projetos financiados pelo Banco, visando desarmar conflitos e construir consensos em torno de programas participativos de desenvolvimento; melhorar o desempenho operacional dos projetos através da execução mais ágil e com maior sustentabilidade; e gerar o maior envolvimento e controle social, permitindo iniciativas mais focalizadas .

No que se refere à interlocução do Banco com seus países-membros, por ocasião da EAP, o único relato encontrado sobre Consulta data da última EAP (2003-2005), no México, cujo Relatório, elaborado pelo Banco Mundial, foi extremamente sucinto, porque carecia de informações sobre quem, em última instância, eram os representantes da sociedade na ocasião e como foram escolhidos para participarem da Consulta.

A ênfase no financiamento e na assessoria técnica nas mais diferentes áreas, inclusive na de combate à pobreza, faz do Banco Mundial um agente atuante na administração pública, o que exige um rigoroso e democrático controle de sua presença no país. No México,

como citado anteriormente, a “Trasparencia” constitui-se em uma organização que vislumbra esta necessidade.

No discurso do combate à pobreza, apresenta-se a importância da redução do papel do Estado quanto à política econômica e ao propalado ataque aos bolsões de pobreza, isto é, àquelas situações de miséria que o estímulo ao mercado não permitirá amenizar. Entretanto, em face desta demonstração de reconhecimento de que o mercado não resolve a questão social, ainda resta o argumento de que tais bolsões teriam sua origem, sobretudo, em formas anteriores assumidas pelas relações Estado-sociedade. Com esta compreensão, as causas da pobreza passam a ser relacionadas a conduções equivocadas da política econômica e, principalmente, ao estatismo, ao excesso de presença do Estado na produção de bens e serviços e ao corporativismo.

O que também se observa é uma ação preponderante do Banco para com o Brasil, do Banco para com o México, e não o inverso. Ou seja, o Banco apresenta suas linhas-mestras de atuação e, subjacente a estas, está o entendimento de que apenas o crescimento da economia permitirá a superação da pobreza, mesmo sabendo que a retenção do crescimento tem sido uma das conseqüências da política econômica orientada pelo Banco, quando já existem trabalhos expressivos que demonstram que o crescimento da economia não garante, por si só, a redução da pobreza. Em última instância, pode-se dizer que o FMI e o Banco Mundial comportam-se, com relação aos países onde operam, como se fossem um “partido político com fundos ilimitados”. Tal afirmação é possível porque se entende que, em decorrência dos empréstimos, estas organizações passam a influir na dinâmica interna, apoiando diversas facções dentro ou fora do governo ou das empresas paraestatais, cujo colaboracionismo é essencial para a implementação das políticas neoliberais. É fundamental deixar claro este entendimento, pois, em entrevista publicada em 2001 na *Revista Presença Pedagógica*, o professor e presidente da Confederação Colombiana de ONGs disse: “O Banco Mundial é uma entidade que faz empréstimos aos países, [...] com esses empréstimos, o governo pode fazer bem as coisas ou não fazê-las. Por isso, não depende do empréstimo, depende de quem o recebe e do que faz com ele” (TORO, 2001, p. 8). Ora, a recuperação do *modus operandi* do Banco demonstra justamente que não se trata disso, de uma parceria técnica, neutra e eficaz, pois os termos dos empréstimos estão sujeitos a uma adequação à macro-política do Banco que se faz presente nos mais diferentes projetos aprovados.

As publicações do BID indicam que a visão sobre a pobreza passa pelo crescimento econômico, pela capacitação dos recursos humanos e pela participação. Por exemplo, segundo Lo Vuolo et al. (1999), os consultores da divisão de programas sociais do

BID (MÁRQUEZ; MORLEY, 1997) concluem que o ajuste dos anos 90 tem sido particularmente favorável aos pobres na Argentina. Salvo algumas discrepâncias estatísticas, os pobres ganham quando a economia cresce e perdem quando há recessão. Os prejudicados temporariamente seriam os grupos de classe média que sofreram com o desemprego e que, no passado, foram favorecidos por um modelo que gerava artificialmente empregos. Estes grupos deveriam ter paciência para esperar a etapa do crescimento com emprego, pois tudo dependeria de se seguir o bom caminho macroeconômico. No entanto, outros profissionais vinculados ao BID questionam a possibilidade de que a paciência possa se constituir em um elemento para obtenção dos frutos do crescimento econômico. Segundo as colocações de Kiksberg (1996, p. 46, grifo do autor):

As inter-relações com crescimento e desenvolvimento social são intrincadas. Pode haver crescimento sem que este chegue aos setores desfavorecidos e às classes médias. A persistência na visão da distribuição leva de fato a percepção da política social como um complemento paliativo para a “espera”. Entre outros aspectos, se bloqueia assim o caminho a ser percorrido desde o início pelas políticas de crescimento que buscam soluções massivas em termos de emprego.

A recuperação da presença e da política do Banco Mundial/FMI e BID, como mencionado anteriormente, tem entre seus objetivos identificar em que medida as agências multilaterais influenciam direta ou indiretamente na implementação das políticas de combate à pobreza. Com este intuito serão recuperados elementos do Relatório “Um Mundo Melhor para Todos”. Este Relatório foi divulgado no dia 26 de junho de 2000, em Genebra, Suíça, na abertura da sessão especial da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Social, pelo secretário geral da ONU, Kofi Annan. O objetivo da sessão era criar estratégias de combate à pobreza. A importância deste Relatório deve-se ao fato de que foi elaborado em parceria da ONU com o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. Utilizando-se as palavras do secretário geral da ONU, o relatório é fruto de uma colaboração sem precedentes entre quatro grandes organizações multilaterais e serve como guia para “avaliar o progresso conseguido na erradicação da miséria e para se conseguir cumprir os objetivos acordados nas conferências mundiais da década passada”.

O Relatório estimula países em desenvolvimento e industrializados a trabalhar para o crescimento sustentável que beneficie os pobres e forneça mais recursos para saúde,

educação, promovendo a igualdade entre os sexos e um desenvolvimento ambientalmente sustentável em todo o mundo.

O Relatório destaca sete objetivos interligados e que foram identificados durante conferências da ONU, nos anos 90: diminuir pela metade a quantidade de pessoas que vivem com menos de US\$ 1 por dia; matricular todas as crianças no ensino primário; eliminar as desigualdades entre os sexos na educação; reduzir a mortalidade infantil; reduzir a mortalidade materna; promover o acesso a serviços de saúde natal e pré-natal; e promover o crescimento ambientalmente sustentável.

O Relatório aponta que a pobreza mundial pode ter uma diminuição significativa até 2015, se países em desenvolvimento e industrializados atacarem as raízes do problema, e responde a um pedido específico do grupo do G-8 para se criar um documento que ajude a monitorar o processo de redução da pobreza mundial, servindo como base para países em desenvolvimento¹¹⁴.

Após todas essas considerações, finalmente cabe indagar: *Qual é a causa da forte presença das agências internacionais de assistência técnica e financeira na formulação das políticas de combate à pobreza na América Latina?*

Na opinião de Golbert e Kessler (1996 apud LO VUOLO et al. 1999, p. 108), as razões seriam:

[...] estas serem as únicas organizações que sistematicamente produzem pesquisas comparativas acerca da magnitude e da extensão da pobreza; b) profissionais de prestígio dotam de legitimidade acadêmica os estudos ; c) os meios de comunicação de massa consideram estas fontes mais confiáveis que as fontes nacionais; d) estas organizações não somente fornecem informações, mas também, em alguns casos, financiam as políticas públicas.

Os autores também detectam que a presença das agências internacionais deve-se à existência de um consenso generalizado acerca do evidente e acelerado processo de deterioração das condições de vida de grande parte da população, não encontrando uma resposta intelectual de acordo com a dimensão deste desafio. As causas deste paradoxo só podem ser explicadas à luz do que Lo Vuolo et al. (1999) denominam “paradigma mundial” nas deficiências acadêmicas locais e na preeminência de uma visão que privilegia a ação imediata, urgente e reparadora. No entanto, isto não significa que não haja pesquisa. A gravidade da situação e a necessidade de implementar políticas que reduzam de maneira

¹¹⁴ Essas informações estão disponíveis em: <<http://www.terra.com.br/mundo/2000/06/26/070.htm>>. Acesso em: 10 out. 2003.

urgente a pobreza têm ocupado lugares importantes nos estudos orientados basicamente para o diagnóstico da pobreza, as medidas do problema e as estratégias de assistência aos pobres.

De acordo com esses autores:

Destas observações, é possível extrair algumas orientações para a discussão. Primeiro, os estímulos dos estudos sobre o tema estariam voltados para a necessidade de se aplicar “políticas urgentes” que assumam a deterioração das condições de vida de uma grande parte da população. Segundo, no que diz respeito aos juízos de valor sobre os protagonistas, é chave o papel fundamental dos organismos que financiam as políticas, que contariam com o aval de ‘profissionais prestigiados’ locais. Terceiro, se observa certa tensão entre a ênfase que alguns colocam nos aspectos econômicos do problema e os que preferem ressaltar os aspectos sócio-culturais. Quarto, a ambigüidade das distintas posições frente ao problema se observa no momento de operacionalizar os conceitos. Quinto, a preocupação central dos estudos sobre pobreza está principalmente na descrição das formas nas quais o problema se apresenta e não tanto na discussão sobre o conteúdo do conceito. Por último, devido a esta descrição, o tipo de indicadores que se privilegia são os que captam a extensão do número de pobres existentes (LO VUOLO et al., 1999, p. 110, grifo do autor).

Com a análise anteriormente realizada, é possível perceber que, quando se impõe no discurso a “urgência”, deixa de existir um espaço significativo para a discussão sobre os conteúdos do conceito. Assim, a urgência traz a necessidade da existência de recursos financeiros dos organismos internacionais tanto para pagar benefícios dos programas e honorários dos profissionais que os avaliam e os administram como para atender as demandas decorrentes de momentos políticos significativos.

A divulgação sobre a influência das agências multilaterais, por parte da *Trasparencia* (2004),¹¹⁵ é um elemento importante para se identificar semelhanças e diferenças na atuação do Banco Mundial junto aos países-membros e para se estabelecer estratégias que permitam influir na definição das diretrizes das agências, em seus objetivos, no estilo de gestão dos projetos, no uso e destino dos investimentos. E para que isto ocorra, considera-se importante a realização de avaliações independentes sobre os problemas sociais, suas causas e formas de enfrentamento.

No Brasil, um passo inicial para se alcançar maior transparência nas relações entre o FMI, Banco Mundial e as chances de efetivação do Plano Plurianual 2004-2007 foi dado no dia 22 de maio de 2003, com a criação da frente parlamentar multipartidária, formada por 40

¹¹⁵ Considera-se importante destacar esta iniciativa por parte de uma organização da sociedade civil e o fato de no Brasil a Rede Brasil, criada em 1995, ser uma rede de ONGs e movimentos sociais que tem como objetivo explícito monitorar e influir nas políticas macroeconômicas e estratégias de financiamento das agências multilaterais no Brasil, principalmente o Banco Mundial e o BID. Possui mais de 50 membros institucionais. É considerada uma das mais representativas redes de monitoramento do Banco Mundial na América Latina devido à ampla cobertura geográfica e temática de suas entidades filiadas.

deputados e senadores, com o objetivo de acompanhar as condições e os critérios dos empréstimos contratados. A frente parlamentar foi criada por iniciativa da Rede Brasil, organização que reúne 56 organizações não-governamentais¹¹⁶.

A seguir apresenta-se o Quadro 6 com o conjunto de atores, partes interessadas, bem como potenciais fontes que podem realizar o Monitoramento e a Avaliação das Políticas Sociais e a influência das agências multilaterais no processo de sua definição e execução e uma breve análise sobre a situação dos mesmos.

Mapa conceitual de atores no processo de Monitoramento e Avaliação	Partes interessadas	Fontes (potenciais) independentes para o Monitoramento e Avaliação(M&A)	Análise
<p>Fundo Monetário Internacional (FMI) e Grupo do Banco Mundial (GBM): BIRD, AID, IFC, AMGI, CIADI</p>	<p>- Equipe técnica do GBM (responsáveis pela supervisão de projetos e fluxos financeiros)</p>	<p>- Departamentos Técnicos do Grupo Mundial (os especialistas sociais e ambientais possuem uma autonomia relativa.</p> <p>- Departamentos de Avaliação se limitam a avaliar os projetos após concluídos.</p>	<p>- Poucos projetos são elaborados com monitoramento e avaliação independentes.</p> <p>- A maioria confia em dados oficiais sobre gastos e investimentos sem documentar os impactos e serviços realizados.</p>
<p>Governo</p>	<p>-Funcionários diretamente responsáveis pelos programas e projetos (possivelmente incluindo as ONGs contratadas e do governo)</p> <p>-Funcionários indiretamente responsáveis (de órgãos federais que financiam governos estaduais e municipais)</p>	<p>- Agencias oficiais de controladoria</p> <p>-Unidades semi-autônomas dentro das agencias oficiais, especializadas no monitoramento e avaliação.</p>	<p>- Poucos governos tem agências de controladoria eficazes e autônomas, e geralmente se limitam ao desvio do gasto público e não analisam sua eficácia</p> <p>- Poucas agencias tem unidades autônomas de auto-avaliação.</p> <p>- Estes dois fatores se constituem em limitações aos governos dos estados e municípios.</p>
<p>Sociedade Civil</p>	<p>-Beneficiários diretos dos projetos (incluindo aqueles que se constituem a razão de ser do projeto-público alvo, e aqueles que desviam os recursos.</p> <p>-Potencias beneficiários que foram excluídos do atendimento.</p>	<p>- Meios de Comunicação</p> <p>- Universidades e Centros de Pesquisa independentes</p> <p>-Organizações não-governamentais de interesse público, com capacidade de investigação e pesquisa.</p>	<p>- Acesso público limitado aos dados oficiais sobre gastos e critérios específicos.</p> <p>- Meios de comunicação são mais abertos à divulgação do que geração de avaliações.</p> <p>- As Universidades e ONGs não possuem recursos financeiros suficientes para sustentar uma autonomia para a realização do processo de Monitoramento e Avaliação.</p> <p>- Falta experiência para a utilização de metodologias relevantes.</p>

QUADRO 6 – Mapa conceitual dos atores e instituições que produzem e/ou tem potencial para produzirem o monitoramento ou avaliação dos resultados das políticas públicas

Fonte: Disponível em: < <http://www.transparencia.org.mx/fox3.htm>> Acesso em: 18 jan 2004. (Tradução e adaptação nossa)

¹¹⁶ Para maiores informações, sugere-se a leitura do artigo *As idéias do Banco Mundial e o futuro do Brasil*. PERISCÓPIO. *As idéias do Banco Mundial e o futuro do Brasil*. n. 28, ago. 2003, 5p. Disponível em: <<http://www.fpa.org.br/periscopio/082003/impressao03.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2003.

Percebe-se que existe um vazio de informações confiáveis sobre a eficácia e o impacto real dos investimentos internacionais na área social e que este vazio deve ser preenchido através da continuidade e do aprofundamento de pesquisas sobre as agências multilaterais realizadas pelo conjunto de atores e instituições que produzem ou têm potencial para produzir o monitoramento e/ou avaliação dos resultados das políticas públicas.

3 POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA NO BRASIL E NO MÉXICO: Velhos Padrões - Novas Coalizões

Neste Capítulo, tem-se como objetivo apresentar o estudo comparativo realizado entre o PRONASOL e o PCS e identificar em que medida estes Programas, que foram apresentados pelos Presidentes do México e do Brasil como expressão da *Política Social de seus governos*, atendem às prescrições do Banco Mundial/FMI e do BID no que diz respeito à Política de Combate à Pobreza, implementada nos anos 80 e 90.

Para a realização deste estudo, foram utilizados principalmente os documentos, as publicações dos órgãos de informação dos Programas do Banco Mundial/FMI e do BID e trabalhos acadêmicos. Procurou-se reconstituir, através destas fontes, os esforços dos respectivos governos federais para impulsionar o Programa Nacional de Solidariedade e o Programa Comunidade Solidária.

Inicialmente, realizar-se-á uma breve exposição sobre a conjuntura em que os dois Programas foram criados, apresentando os seus princípios, os objetivos, o arranjo institucional, os programas e as análises. Posteriormente, recuperar-se-á as diferenças e similaridades existentes entre os Programas e as prescrições do Banco Mundial/FMI e do BID.

Como já foi mencionado anteriormente, ainda são poucas as pesquisas acadêmicas voltadas para a realização de estudos comparativos sobre a Política de Combate à Pobreza no que se refere aos países da América Latina e do Caribe e sobre a influência das agências multilaterais neste processo. Cabe lembrar que o México representou um paradigma na América Latina durante a década de 80 e começo dos anos 90, período em que a concepção do Estado e a organização econômica em geral reestruturaram suas bases, em virtude do crítico processo de recessão. Para os grupos econômicos que manejavam a economia internacional, o México converteu-se em um laboratório de ensaio dos lineamentos neoliberais. Para os demais países latino-americanos, o milagre mexicano representou um exemplo a ser seguido. Tudo isto ocorreu a partir do sexênio 1988-1994, momento em que se conjugaram certas condições que aparentemente apresentavam-se como irreconciliáveis. Por um lado, o enfraquecimento do sexagenário Partido Revolucionário Institucional de Estado PRI ante uma nação que sentia os efeitos da crise e que perdia a credibilidade induzida corporativamente; por outro lado, um sistema internacional que estabeleceu como solução um outro modelo econômico. Os interesses internos e externos apoiaram a chegada de Carlos

Salinas de Gortari à Presidência. Assim, assegurou-se a continuidade do projeto econômico imposto ao México. As condições adversas determinaram a adoção de uma singular estratégia que se apoiou no discurso da necessidade de se combater a pobreza em nome da solidariedade. O que se procurou fazer foi recuperar, ainda que parcialmente, este processo, em nome de uma aprendizagem possível e necessária ao Brasil, com entendimento de que, em um primeiro momento, algo pode ser vivido como uma tragédia, mas, se a mesma situação repete-se, talvez seja em virtude dos interesses e das coalizões que atendem a determinados fins.

3.1 A Política de Combate à Pobreza no México: a adesão às propostas neoliberais

No que se refere às políticas sociais no México, é possível destacar dois grandes períodos. No **primeiro**¹¹⁷ que se inicia nos anos 40 e se estende até princípios dos anos 80, predomina uma concepção tutelar do Estado que tem como função garantir os direitos sociais da população. Durante este período, desenvolveu-se um sistema de seguridade social limitado aos trabalhadores assalariados do setor formal da economia, cuja base foi a criação do Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS), em 1943.

No México, a política social apresentou alguns momentos de grandes transformações e avanços, vinculados a conjunturas de agitação social. Assim, por exemplo, durante os anos 70, depois dos movimentos de 1968, desenvolveram-se uma multiplicidade de instituições, programas e mecanismos que operaram nos campos da alimentação e da saúde.

Duhau (1996, p. 187) reitera que o modelo de proteção social desenvolvido entre os anos 40 e 70, no México, outorgou à política social um papel complementar à política econômica, no marco de um modelo de desenvolvimento econômico nacional que conferiu ao Estado um papel regulador e condutor da economia. O autor assinala os seguintes traços fundamentais do sistema de Bem-Estar Social: a) desenvolvimento de um sistema de seguridade social limitado aos trabalhadores assalariados no setor formal da economia, cuja base foi a criação do Instituto Mexicano de Seguridade Social em 1943; b) relativa

¹¹⁷ Segundo CASTRO, Pablo Fernández, em seu artigo: **Estructura Constitucional Del Estado Mexicano Principios esenciales de la Constitución Mexicana de 1991**. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/aj/dconst0028.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2003, p. 2. “La Constitución mexicana de 1917 suepra los alcances logrados por las anteriores cartas políticas, ya que fue la primera carta magna en el mundo en establecer las garantías sociales que se encuentran principalmente en los artículos 3,27,28 y 123. Estos dispositivos constitucionales reglamentan la educación, la propiedad, el agro y el trabajo respectivamente”. O autor considera que a Constituição Mexicana de 1917 sofreu inúmeras reformas, sendo a última realizada em 12 de novembro de 2002, em nome do neoliberalismo. Desta forma, é possível identificar que está sendo eliminado o sentido social da Constituição e seus princípios fundamentais.

fragmentação dos mecanismos de seguridade social, mediante a conformação de sistemas diferentes para os trabalhadores em empresas privadas, os trabalhadores do setor público, os integrantes das forças armadas e os trabalhadores das grandes empresas paraestatais, como Petróleos Mexicanos, e outorga de benefícios adicionais (crédito subsidiado para habitação, créditos de baixo custo e de longo prazo, sistemas de financiamentos específicos) para trabalhadores agrupados em grandes organizações sindicais; c) limitação dos esquemas de caráter universalistas a dois objetivos: educação e saúde. Para a educação, havia uma política consistente na ampliação permanente da cobertura, em que a escola e o professor se constituíam no cerne da extensão a presença do Estado Nacional e de seu papel tutelar em todas as regiões do país. No que diz respeito à saúde, disponibilizou-se um sistema público e gratuito a cargo da correspondente Secretaria Federal, orientado fundamentalmente aos pobres, porém deficiente em recursos e qualidade; e d) inclusão de mecanismos de aplicação generalizada de subsídios aos produtos de consumo básico e serviços públicos, entre eles, alimentos básicos, eletricidade, água potável, transporte.

Portanto, havia um conjunto de traços comuns nos diferentes casos mencionados: centralismo, extensão da seguridade social somente a certas categorias, ausência de focalização, fragmentação e setorização do sistema, assim como um avanço da cobertura dos serviços sociais que significava atender primeiro aos capazes e aos grupos mais organizados.

Segundo Gordon R. (1995, p. 177), até 1982, no México, foi implementada uma política de bem-estar que tinha como propósito fundamental incorporar a maior quantidade possível de beneficiários. No entanto, não se estabeleciam políticas, segundo a lógica de funcionamento do Estado Benfeitor, baseadas na cobrança generalizada de impostos por meio dos quais se financia a cobertura universal dos serviços. De acordo com a autora:

[...] en la política social aplicada por el régimen nacionalista revolucionario se combinaban dos modelos: uno que se caracteriza por el autofinanciamiento de los servicios ofrecidos por medio del cobro a beneficiarios, y el inspirado en los objetivos de provisión universal por medio de la recaudación de impuestos (GORDON R., 1995, p.177).

O primeiro modelo, chamado *bismarckiano*, foi implementado na América Latina pelas empresas estrangeiras e pelo Estado; o segundo, conhecido com o nome de *beveredgiano*, por ser o promotor de políticas universais de bem-estar na Inglaterra depois da II Guerra Mundial, aplicava-se:

[...] la provisión universal por medio de la provisión insuficiente de servicios médicos a la población más pobre y a la educación, en las que el Estado financiaba el total del presupuesto. En cambio, el equipamiento urbano y la dotación de electricidad se han llevado a cabo con aportaciones de los beneficiarios y del Estado (GORDON R., 1995, p. 177).

Os benefícios assegurados pela Seguridade Social ofereciam uma atenção curativa, como indenizações relacionadas com enfermidades, acidentes de trabalho, aposentadoria, entre outros, e somente se aplicavam aos trabalhadores da economia formal e do Estado, cujas famílias também estavam incluídas no esquema de atenção médica. No entanto, havia elementos adicionais de bem-estar, como o acesso a habitações a baixo custo ou créditos com juros reduzidos e de longo prazo que eram em geral destinados a trabalhadores pertencentes a organizações sindicais que os incorporavam e representavam¹¹⁸.

Estes tipos de aplicação da política não proporcionaram bem-estar à maioria da população, constituindo núcleos de tensão. A política de Seguridade Social do Estado pós-revolucionário, ao outorgar benefícios estratificados, foi discriminatória. Por um lado, excluiu todos aqueles que não trabalhavam na economia formal, e por outro, excluiu aqueles que trabalhavam na economia formal, mas careciam de adesão sindical.

A concessão de benefícios estratificados a setores da população estava vinculada ao intercâmbio de apoio político por elementos de bem-estar e ao papel de intermediários que desempenhavam os sindicatos, os quais haviam concentrado a representação da demanda social. Neste modelo de organização sócio-político, as associações setoriais (operárias, camponesas, burocráticas) estavam ligadas ao partido oficial e ao governo e, por esta via, ao Estado. O Estado reivindicava a representatividade social e outorgava privilégios corporativos e seletivos, e o controle sindical assegurava a fidelidade política de amplos setores da população em troca de mudança na política salarial e emprego e de acesso a certas formas de bem-estar material (habitação, saúde, educação), implementadas pelo Estado que, voluntariamente, identificava-se com os interesses populares:

Por la vía del corporativismo, a representación política se encontraba fundida con la representación social, es decir, los canales para formular y solucionar demandas sociales se procesaban fundamentalmente por las mismas vías; o bien las grandes centrales sindicales (CTM, CNC, FSTSE), que basaban su fuerza en su capacidad de interlocución con el Estado y en su capacidad de control vertical de las bases, o bien por medio de las diversas instancias del partido oficial, el PRI, sustentado en relaciones clientelares. En tanto

¹¹⁸ Para maiores informações, sugere-se a leitura de WARD, Peter. **Políticas de bienestar social em México. 1970-1989.** México: Nueva Imagen, 1991.

organización política oficial, al PRI se le ha adjudicado el papel de gestor, a la vez que articulador del consenso (GORDON R., 1995, p. 178).

Desta forma, segundo Gordon R. (1995), a concentração da demanda social e a representação política constituíram um regime fortemente centrado no político. Isto explica o forte uso legitimador e gerador de apoio que o Estado recebeu ao implementar sua política assistencial e no destaque que o regime pós-revolucionário colocou em propósitos de justiça social. A autora ressalta que, paradoxalmente, apesar dos postulados globais com pretensões universais a modalidade de implementação traduziu-se em um modelo que fomentou a desigualdade e a converteu em privilégio para o acesso a certos bens.

Outro aspecto central que merece destaque diz respeito à estreita relação que existia entre a política econômica e a política social até 1982. Era do Estado a responsabilidade pela condução econômica do País (Artigo Constitucional nº 25). (MÉXICO, 1992). Durante muito tempo, concebeu-se o gasto social como parte do projeto de desenvolvimento. O que se pretendia promover era o consumo para expandir o mercado interno, ao mesmo tempo em que se buscava impulsionar a coesão social e a legitimidade do Estado. A política social, para Gordon R. (1995), complementava a política econômica, porque o modelo de substituição de importações propunha-se a ampliar o mercado interno, impulsionando a demanda e mantendo os salários baixos. Por sua vez, a política protecionista preservava a indústria da competição internacional.

Os subsídios aos alimentos, ao transporte e a certos bens coletivos (água, eletricidade) contribuíram para manter baixos os salários, o que era uma forma de poupar gastos para a indústria, uma vez que o protecionismo imposto garantia o mercado. Estes subsídios incluíam preços de produtos agrícolas e créditos com baixos juros aos agricultores. Deste modo, o Estado substituíu o mercado como mecanismo regulador.

Ainda, segundo a autora, a política de desenvolvimento foi um componente direto para a promoção da justiça social, pois, além de o modelo econômico se basear na ampliação do mercado interno, aumentando a capacidade aquisitiva da população, existia uma estreita relação entre ambos. Esta relação explicitada em parte deve-se ao fato de que, até o início dos anos 80, predominava um discurso que interligava a titularidade do Estado com uma ideologia nacionalista revolucionária.

A crise pôs em evidência o fato de que não existia uma modalidade única nem um critério exclusivo de distribuição. Também veio questionar os critérios globais de designação dos gastos. A crise da dívida e a diminuição do crescimento econômico, desde o princípio dos

anos 80, influíram para que os gastos públicos se convertessem em um problema sério de financiamento social e em um componente do empobrecimento do Estado.

Em anos anteriores, o superávit havia permitido estender a cobertura social e atenuar as desigualdades. Por exemplo, segundo Gordon R. (1995, p. 179), entre 1970 e 1981, o percentual de beneficiários do Instituto Mexicano de Seguro Social aumentou de 24% para 49% com relação à cobertura sobre a população então existente.

Cabe esclarecer também que no México o enfoque de justiça baseado na equidade difundiu-se a partir da crise do Estado Benfeitor sob uma visão liberal, que atribui ao mercado o papel fundamental na distribuição. Nesta concepção, o crescimento econômico depende da capacidade competitiva de cada economia nacional sem recorrer a medidas protecionistas internas ou externas implementadas pelo Estado, cuja intervenção deve limitar-se ao provimento de mecanismos que favoreçam o desempenho eficiente do mercado.

Portanto, esta visão é diferente da visão de justiça social que atribui ao Estado um papel essencial nas tarefas distributivas para compensar as desigualdades que o mercado produz. A concepção de equidade, nesta **segunda** visão, sustenta-se no fato de que cabe ao Estado uma função tutelar e não somente compensatória. A justiça assenta-se, neste caso, também no âmbito da sociedade que é concebida como integrada por indivíduos iguais. Supõe, ademais, a vigência de um regime democrático e do Estado de direito no qual os indivíduos são iguais perante a lei. Neste sentido, a teoria de John Rawls, que postula a justiça como o produto da eleição racional dos indivíduos, tem servido, segundo a análise de Gordon R. (1995, p. 179), de fundamento para a concepção de justiça social governamental no México e vem se constituindo na raiz das modificações normativas ligadas ao ajuste estrutural e da mudança de visão sobre o papel do Estado.

Rawls (1985) considera a justiça como equidade (*fairness*) e parte do pressuposto de que a sociedade é um sistema imparcial de cooperação social entre indivíduos livres e iguais que têm um sentido de justiça e uma concepção pessoal do bem (altruísmo limitado). Em vista disso, todos os bens sociais primários (direitos, liberdades, oportunidades, renda e riqueza e a base social para o auto-respeito) distribuem-se em partes iguais, a menos que uma distribuição desigual favoreça os indivíduos que se encontram em pior situação. A esta preferência do indivíduo menos avantajado, Rawls (1985) chama de “princípio da diferença”.

A concepção geral de justiça é o marco para a concepção particular de justiça, que se constitui por dois princípios e duas normas: 1) as liberdades fundamentais devem ser distribuídas por igual entre todos; 2) as desigualdades econômicas e sociais devem ser reguladas de modo que sejam para: a) o maior benefício dos menos avantajados, e b) que os

cargos e a função sejam acessíveis a todos, sob condições de justa igualdade de oportunidades. Rawls (1985 apud GORDON R., 1995) apresenta uma hierarquização muito clara: o princípio de liberdades iguais antecede a qualquer princípio. A este segue o da igualdade de oportunidades que tem preferência sobre o da igualdade de recursos. Por detrás desta hierarquização, mantém-se como elemento distintivo o princípio da diferença. A igualdade de oportunidades é concebida em todos os sentidos, tanto circunstanciais, naturais como sociais.¹¹⁹

Diferentemente de Rawls (1985), Michael Waltzer (1985) parte da idéia de que a igualdade é uma complexa relação de pessoas reguladas pelos bens que são produzidos, divididos e trocados. Assim, para o autor, o conjunto dos bens sociais constitui “[...] una esfera distributiva dentre de la cual solo ciertos critérios e disposiciones son apropiados” (WALTZER, 1985 apud GORDON R., 1995, p. 178).

A concepção formal de justiça parece ter sido modificada uma vez que se sustentou mais no desenvolvimento das capacidades básicas do que na dotação de bens, segundo a proposta de Sen (1982).

Sen (1982) aponta que as sociedades são muito diferentes e complexas para que somente um conjunto de bens básicos converta-se na base social para a escolha individual. Por esta razão, Sen (1982) formula que se deve proporcionar aos indivíduos menos favorecidos uma série de capacidades básicas que lhes dêem possibilidade de escolha. Estas capacidades se referem ao conjunto de funções básicas que qualquer indivíduo deve ser capaz de desempenhar para participar das diferentes esferas sociais, entre outras, uma alimentação adequada, saúde e educação básica.

Ao se retomar estes traços em uma perspectiva crítica, inspirada no descumprimento das aspirações universalistas e no questionamento do papel central adotado pelo Estado no acesso aos serviços sociais, obtém-se um retrato do universalismo estratificado, em que se destaca um conjunto de traços negativos: iniquidade, centralismo, postergação da atenção aos grupos mais desfavorecidos, ineficiência na aplicação dos recursos. Um retrato que tende a operar como fundamento de novas orientações em matéria de política social, as quais, ao mesmo tempo em que insistem no combate à pobreza, deixam de

¹¹⁹ A teoria de Rawls tem sido motivo de várias críticas provenientes da Filosofia Política e da Sociologia, sendo que nesta área cabe destacar o trabalho de BOUDON, Raymond. **Efectos perversos y orden social**. México: Premia Editores, 1980. Contudo, para os objetivos deste trabalho, apenas serão recuperados os obstáculos existentes para a aplicação de seus postulados no México, por se entender que este aspecto é importante no que tange aos elementos explicativos para a existência do PRONASOL.

lado a inspiração universalista que em maior ou menor medida estava presente nos modelos anteriores.

É possível identificar que os governos de Luis Echeverria (1971-1976) e José Lopez Portillo (1977-1982), visando controlar as tensões sociais e políticas, iniciaram programas populistas com expansão dos gastos públicos. Esta política produziu aumento da inflação e maciça fuga de capitais. Em meados dos anos 70, o déficit comercial mexicano obrigou o governo a impor um Programa de estabilização proposto pelo FMI. A crise foi temporariamente contornada entre 1978 e 1981, com o crescimento das exportações mexicanas de petróleo.

O endividamento externo do País agravou-se pela queda das exportações e pela alta das taxas de juros internacionais. O problema da dívida causou uma desvalorização da moeda e evasão de capitais.

Em 1982, ano em que a depressão econômica chegou a um ponto crítico decorrente da fuga de capitais para o exterior, houve a queda dos preços do petróleo e de outras matérias primas, assim como a elevação das taxas de juros que tornaram praticamente impagáveis a dívida externa. Miguel de La Madrid, então Presidente, implementou uma nova estratégia econômica, orientada a realizar, de imediato, o reordenamento de uma economia devastada e a médio e longo prazo uma mudança estrutural.

Esta nova estratégia estava expressa no *Programa Inmediato de Reordenación Económica*, que estava orientado principalmente para diminuir o crescimento do gasto público, além de reforçar as normas de disciplina, programação, eficiência e honradez no seu exercício; proteger e estimar os programas de produção, importação e distribuição de alimentos básicos; reordenar o mercado de câmbio sob a autoridade monetária do Estado; reestruturar a Administração Pública Federal; e atuar sob o princípio de gestão do Estado dentro do regime de economia mista que estabelece a Constituição.

Foi no ano de 1982 que o México decretou moratória temporária de sua dívida externa. O presidente Miguel de La Madrid foi obrigado a implantar um rígido programa de ajuste e austeridade para estabilizar a economia. No entanto, cabe ressaltar que, devido à crise financeira de 1982 e ao objetivo de reduzir o déficit fiscal¹²⁰, houve o aumento da demanda

¹²⁰ Segundo O'Connor (1977, p. 19), a teoria da crise fiscal parte da premissa que “[...] o Estado capitalista tem que tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias; acumulação e legitimação [...]. Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar as condições para uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignora a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a

pelos serviços públicos, a deterioração das condições de vida e a falta de capacidade da economia em criar novos empregos, afetando as fontes de financiamento do aparato de bem-estar. Assim, abandonou-se a redistribuição da renda como objetivo dominante da política social que caracterizou o modelo de substituição de importações.

O projeto de Modernização Econômica (GORDON R., 1995, p. 120), que teve início em 1983, contribuiu para a deterioração da relação entre sindicalismo e Estado. Em virtude de a política contra a inflação e de ajuste estrutural estar baseada na contenção salarial, este fator contribuiu para deteriorar a capacidade intermediadora dos sindicatos e sua capacidade de negociação, enfraquecendo-os. Em 1988, governo e sindicatos assinam o Pacto de Solidariedade Econômica¹²¹, que congelou salários e preços. Este pacto fez com que setores de trabalhadores e populares incorporados em organizações setoriais tivessem reduzido atendimento no modelo popular de política social em virtude do ajuste estrutural, da redução das tarefas do Estado, da reestruturação produtiva e da abertura comercial.

É importante lembrar que na década de 80 o FMI e o BIRD passaram a considerar a dívida externa como a causa dos principais desequilíbrios dos países do Sul. Por sua vez, estas instituições adquiriram uma independência muito maior do que no passado. De fato, a crise da dívida permitiu às grandes agências de Bretton Woods agir de maneira preponderante na economia mundial, porque na crise dos anos 70 colocou-se em dúvida a razão de ser destas agências.

Quatro dias após sua posse, De La Madrid enviou ao Congresso um projeto para reformar a Lei Orgânica da Administração Pública, no qual estavam previstas importantes reformas que criariam e reestruturariam várias Secretarias de Estado, entre elas a de Energia, Minas e Indústria Paraestatal e a de Desenvolvimento Urbano e Ecológico. Nos anos posteriores, foi impulsionada a simplificação administrativa, sob a justificativa de agilizar trâmites e tornar os serviços mais eficazes aos cidadãos.

Neste período, foi regulamentada também a Lei de Planeación (Lei de Planejamento), que deu cumprimento aos artigos 25 e 26 da Constituição, os quais foram reformados para estabelecer a obrigatoriedade do planejamento por parte do governo, constituindo o Sistema Nacional de Planejamento Democrático.

capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital)”.
¹²¹ O termo Solidariedade vem sendo utilizado para diferentes fins, ora como medidas econômicas que devem ser implementadas (GORDON R., 1995) ora como princípio orientador para as políticas sociais (CARDOSO, 1995).

Com o objetivo de dotar o governo de instrumentos apropriados para o combate à corrupção, elevou-se à categoria de Secretaria a Controladoria da Federação e foi aprovada uma Lei sobre as Responsabilidades dos Funcionários Públicos.

Igualmente neste período, teve início a desincorporação de empresas paraestatais, assim como os esquemas de negociação social que deram lugar, primeiro, ao *Pacto de Aliento e Crecimiento* e, posteriormente, aos *Pactos de Solidaridad Económica*.

O desenvolvimento do atual sistema de proteção social não acarretou completa substituição do modelo que foi se constituindo a partir dos anos 40, senão uma série de tentativas de ajuste e de racionalização administrativa e financeira das instituições e programas sociais. Esta racionalização foi acompanhada, em alguns casos, pela criação de novos programas e, em outros, pela reorientação de programas preexistentes, mais especificamente pelo desenvolvimento de programas destinados à pobreza. Progressivamente, houve a redução (até chegar a sua eliminação) dos mecanismos que trariam consigo a aplicação não-focalizada de subsídios e, mais recentemente, o início da privatização dos sistemas de seguridade social.

Assim, no campo da habitação, houve a criação, em 1982, do Fondo de Habitaciones Populares (FIDEICOMISO), uma instituição federal destinada a financiar programas de habitação para os setores pobres da população excluídos do acesso a este bem, mediante o mercado ou os fundos solidários. A criação desse Fundo não substituiu as instituições e os programas anteriores dirigidos à população trabalhadora, mas foi acompanhada de uma série de tentativas, nem todas êxitosas, de reformá-los financeira e operativamente. Entre as reformas, algumas se orientaram tanto para individualizar os mecanismos de acesso como para eliminar as mediações corporativas e gerar um mercado e uma oferta privada de habitação de interesse social, em que os programas de habitação possuíam um papel limitado, fundamentalmente, à concessão de crédito para a aquisição ou o melhoramento da habitação (DUHAU,1993).

Na área da educação e da saúde (mantendo-se o esquema universalista de provisão generalizada e gratuita), as reformas foram orientadas principalmente para a descentralização dos respectivos sistemas mediante a transferência de recursos e infra-estrutura dos governos estaduais. Na área da saúde, buscou-se fortalecer os mecanismos e dispositivos destinados à chamada “atenção primária ou básica”, optando-se por manter um órgão federal, a Secretaria da Saúde, como entidade responsável pelo planejamento e pela coordenação do conjunto das instituições federais da saúde. Ao mesmo tempo, houve a descentralização da prestação dos serviços de saúde à população não afiliada aos mecanismos de seguridade social dos estados.

Ou seja, acabou formalizando um modelo de saúde dual, no qual o subsistema destinado à população não assegurada opera como um serviço destinado aos mais pobres.

No que diz respeito às instituições de seguridade social, por um lado, durante os anos 80, o governo federal reduziu os recursos, tendo como pressuposto a perspectiva de seu total autofinanciamento mediante os aportes de trabalhadores e patrões e, por outro lado, foram introduzidas, em 1997, reformas no Instituto Mexicano de Seguro Social que abriu a possibilidade de as empresas privadas administrarem os fundos de pensão, assim como a sublocação dos serviços de saúde e de bem-estar social que presta à instituição. Em fevereiro de 1997, o governo autorizou a operação de 17 empresas administradoras dos Fundos de Pensão (AFORES), sob uma modalidade inspirada no modelo chileno.

Quanto às prestações de serviços de saúde proporcionadas pelo IMSS, a privatização foi introduzida de modo relativamente tímido. Mediante a possibilidade de “revisão de cotas”, ofereceu-se serviços privados, isto é, quem assim o desejasse poderia transferir suas contribuições a instituições privadas por meio de um esquema semelhante ao chileno. Desta forma, os assegurados com maiores rendas abandonaram as instituições públicas (aproximadamente 30% dos cotizantes). Estas instituições perderam pelo menos 45% de seus fundos, segundo Zermeño (1996, p. 57). Ou seja, invalidou-se, como no caso chileno, o pressuposto solidário das contribuições com o qual os serviços aos trabalhadores de menores rendas eram assegurados por aqueles que pertenciam às camadas relativamente mais favorecidas.

No âmbito da alimentação, a ampla rede de regulamentações e empresas paraestatais organizadas em torno da Companhia Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) foi particularmente desmontada a partir da administração de Miguel de la Madrid (1982-1988), como resposta a uma parte do programa de privatização do setor público paraestatal e com o propósito de eliminar a aplicação generalizada de subsídios ao preço dos produtos básicos. A ampla aplicação de subsídios foi gradualmente reduzida até ser substituída por uns poucos programas focalizados na população pobre, entre eles, o Programa de Abastecimento de Leite a cargo da LICONSA, entidade do grupo CONASUPO, cuja cobertura foi ampliada consideravelmente, e o Programa de Alimentação Subsidiada, que foi implementado, em princípio, por meio dos sindicatos e das organizações sociais e, desde algum tempo, vem apresentando uma tendência a reduzir seu alcance, com a outorga individualizada de cartões magnéticos para a aquisição do produto (DUHAU,1997).

Acrescentando, o Documento de Informação Fiscal (DIF), instância de setor de saúde definido como a entidade assistencial dedicada à problemática da infância e à

maternidade, tem a seu cargo, tanto por intermédio de sua estrutura federal como por seus equivalentes constituídos em cada entidade federativa, um conjunto de programas focalizados (em geral de reduzido alcance) que incluem elementos de apoio nutricional que são distribuídos em zonas de pobreza (merendas escolares e materiais), assim como ações de atenção à saúde e de orientação em diversas áreas (educação sexual, drogadição, nutrição, entre outras).

Até os anos 80, certos atributos e características essenciais do Estado pós-revolucionário¹²² estiveram presentes. Gordon R. (1995) destaca que, em um primeiro momento, identifica-se a existência de uma estrutura centralizada na qual o Estado era o ator social hegemônico que orientava o sistema de partidos, e o partido oficial exercia o monopólio do poder por meio de uma estrutura setorial, formada por trabalhadores, camponeses e setores populares agrupados em corporações, que articulava de maneira desigual os interesses das classes populares. Em um segundo momento, destaca-se que o desenvolvimento estável, modelo econômico que servia de sustentação às principais relações políticas, permitia atender as demandas populares e trocar o apoio político por um relativo bem-estar econômico. Se o Estado arrogava-se a representatividade social e outorgava privilégios corporativos seletivos, o controle sindical assegurava a fidelidade política de amplos setores da população em troca de políticas salariais e de emprego favoráveis e de acesso a certas formas de bem-estar material (habitação, saúde, educação), implementadas pelo Estado que, voluntariamente, identificava-se com os interesses populares. Em síntese, a política social apresentava-se com conteúdos redistributivos à medida que o Estado pretendia compensar os efeitos do mercado.

Esta centralidade do Estado implicava na subordinação em um duplo plano: por um lado, subordinação da demanda micro, ou seja, particularista, ao desenho macro de fusão econômica política e, por outro, certo grau de subordinação da política macro - política

¹²² Em 1915, Venustiano Carranza domina quase todo o México. Uma nova Constituição, de tendência reformista e anticlerical, foi promulgada em 1917. Zapata foi assassinado em 1919. Villas, que abandonou a luta em 1917, também foi assassinado três anos depois. O General Alvaro Obregón derrubou o governo de Carranza e foi eleito presidente em 1920, dando início a institucionalização da Revolução. Durante o governo de Plutarco Elias Calles, eclodiu a rebelião dos “cristeros” (1926-1929), guerra camponesa contra o governo instigada pelo clero católico. Obregón foi novamente eleito presidente em 1928, mas foi assassinado antes de tomar posse. Em 1929, Calles fundou o Partido Revolucionário Nacional-PRN, precursor do Partido Revolucionário Institucional -PRI, que se tornou partido único do México. O Gal. Lázaro Cárdenas, presidente entre 1934 e 1940, assentou as bases no regime político mexicano: aprofundou a reforma agrária e nacionalizou as empresas estrangeiras de petróleo. Os sucessores de Cárdenas, principalmente o presidente Miguel Alemán, afastaram-se gradativamente da tradição revolucionária. O regime mexicano foi se acomodando aos EUA, mediante compensações pelas expropriações, e à conservadora elite empresarial do país, por meio de uma política de subsídios e contratos com o setor privado.

econômica e social do Estado - à demanda micro, uma vez que o apoio ao Estado dependia de sua capacidade de atender a demanda.

Por meio do corporativismo, a representação política encontrava-se fundida com a representação social, ou seja, os canais para formular e solucionar demandas sociais que processavam-se fundamentalmente pelas mesmas vias: as grandes centrais sindicais, como a Confederação de Trabalhadores do México (CTM), a Confederação Nacional Camponesa (CNC) e a Federação de Sindicatos dos Trabalhadores do Estado (FSTSE), que tem sua força em sua capacidade de interlocução com o Estado e em sua capacidade de controle vertical das bases, ou por meio das diversas instâncias do partido oficial, o Partido Revolucionário Institucional (PRI), sustentado por relações clientelistas. Como organização política oficial, o PRI tem defendido o papel de gestor ao invés de articulador do consenso. Demanda social e representação política, desta maneira, encontram-se reunidas.

3.1.1 O governo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) e o Programa Nacional de Solidariedade

Carlos Salinas de Gortari¹²³ assumiu a Presidência da República em primeiro de dezembro de 1988. Segundo alguns analistas, nunca, antes, na história dos governos posteriores à Revolução, houve um Presidente com vontade não somente de continuar o projeto que seu antecessor impulsionou para obter a recuperação econômica do País, como de insistir e aprofundar alguns dos programas apenas esboçados por De la Madrid: controle da inflação e conseqüente redução dos gastos públicos, abertura ao investimento estrangeiro, abertura comercial, entre outros. Estes programas, iniciados por ocasião de uma grande contração da economia, sustentaram-se na recuperação das forças do mercado em que a intervenção do Estado limitava-se àquelas áreas identificadas como estratégicas e prioritárias.

Posteriormente, em 1990, o então Presidente publicou o artigo *Reformando o Estado* (SALINAS DE GORTARI, 1990), no qual fundamentava amplamente as razões e os objetivos da reforma. Neste artigo, apontava como ações do novo Estado a *concertación*, o exercício democrático da autoridade, o estímulo à participação e à organização popular nos programas sociais, a privatização das empresas públicas não-estratégicas, o reconhecimento

¹²³ Candidato pelo PRI, foi eleito presidente do México com 50% dos votos, a menor votação em toda a história do partido. Seu principal adversário, Cuauhtémoc Cárdenas, dissidente esquerdista do PRI, conquistou 30% dos votos e denunciou fraude eleitoral.

da participação dos trabalhadores em suas propriedades e a canalização do produto de sua venda para programas sociais, entre outras.

Estabelecia como objetivo da reforma terminar “[...] com el estado paternalista, propietario, interventor excesivo e absorbente, promoviendo em cambio su fortalecimiento par hacerlo más justo y eficaz” (SALINAS DE GORTARI, 1988 apud FONSECA, 1994, p. 8). Para o Presidente, fazia-se necessário redimensionar o Estado, torná-lo mais ágil e eficiente, ampliar os espaços à iniciativa dos grupos sociais organizados e liberar recursos destinados às empresas públicas para concentrar a atenção política nas prioridades impostergáveis de justiça.

Embora muitas medidas que foram consideradas parte da Reforma do Estado tivessem precedido o início do governo de Salinas, foi este Presidente quem lhes deu aprofundamento e sustentabilidade ideológica. Por ocasião da comemoração dos 63º aniversário do PRI, no dia 05 de março de 1992, aproveitando-se do fato de ser o orador principal, Salinas de Gortari apresentou os princípios do Liberalismo Social como ideologia que orientava a Reforma do Estado (TOLEDO, 2002, p.85).

Neste ponto, realizar-se-á um breve parênteses, tendo em vista trazer alguns elementos que permitem uma melhor compreensão do que foi denominado Liberalismo Social e como o PRONASOL foi considerado expressão da Política Social segundo esta filosofia .

Um dos teóricos do Liberalismo Social, René Villarreal (1993), publicou um trabalho no qual aborda amplamente o tema¹²⁴, sustentando que esta filosofia deve responder algumas questões. Estas questões poderiam ser: *Qual é o papel do indivíduo e sua relação com a comunidade? Qual é o papel do Estado na sua relação com o mercado do ponto de vista da formação do sistema econômico?*

Para o autor, o Liberalismo Social reconhece a eficiência do mercado; está consciente de que este não gera automaticamente benefícios sociais, a coesão social; e não assegura a equidade, porque carece de valorização social dos processos. Para o Liberalismo Social, o mercado tem vantagens, sem deixar de apresentar limitações, para assegurar os recursos à produção, porém não é equitativo na distribuição. Por isto, o autor defende que o Estado deve cobrir os aspectos sociais excluídos no cálculo econômico e postula o desenvolvimento de uma solidariedade que se expressa na responsabilidade comunitária dos indivíduos e atores sociais frente às desigualdades e à pobreza.

¹²⁴ O autor em seu livro apresenta, segundo sua concepção, a diferença entre o Liberalismo Clássico e o Liberalismo Social.

No entanto, Villarreal (1993) ressalta que o Liberalismo Social reconhece as falhas do Estado de Bem-Estar Social e propõe reformá-lo, tornando-o um Estado Solidário promotor do desenvolvimento. Então: *Quais seriam as funções deste Estado Solidário?*

Segundo Villarreal (1993), as funções básicas do Estado são: negociar com as relações econômicas internacionais; promover o desenvolvimento; regular os excessos e as imperfeições do mercado; combater a pobreza extrema; e garantir o atendimento às necessidades básicas da população. A implementação deste Estado implica, conforme Villarreal (1993), na redefinição de áreas e mecanismos de intervenção. Desta forma, caberia ao Estado:

a) delimitar seus limites e suas funções como agente econômico, regulador do mercado e proprietário;

b) modificar sua atuação como complementar e não como substituto do mercado;

c) reconhecer que o êxito das políticas públicas (econômicas ou sociais) depende de estas partirem de problemas e atores reais, propondo um acordo, uma *concertación social* e a participação como mecanismos básicos para seu desenho e implementação; e

d) admitir que somente a intervenção do Estado não garante a solução ou a diminuição dos problemas e das falhas do mercado. Inclusive, a *concertación* pode ser um recurso a mais para se elevar a eficácia e eficiência da gestão governamental. Daí o fato de se requerer um novo gerente governamental e público.

A estratégia tridimensional de mudanças do Liberalismo Social pode assim ser apresentadas:

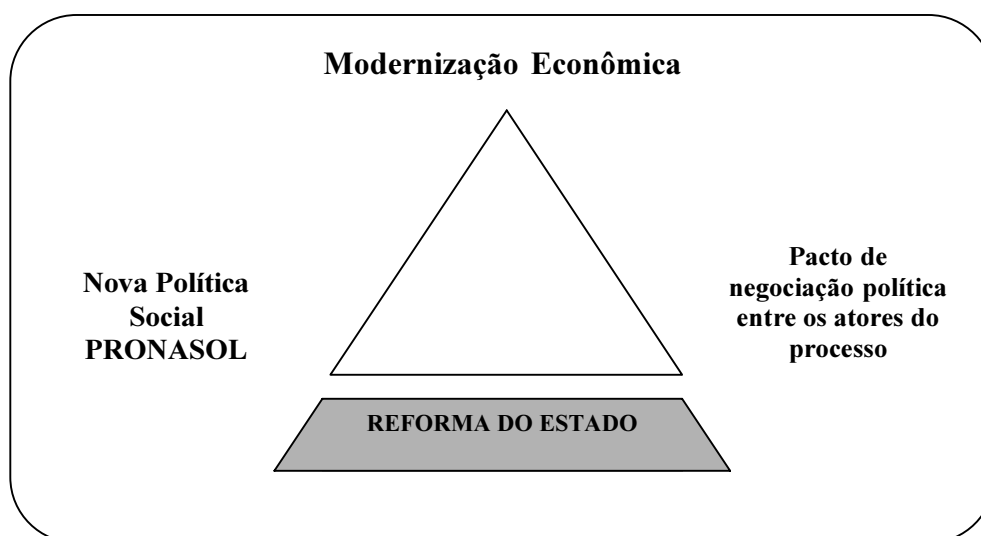


Figura 1 – Estratégia tridimensional de mudanças do Liberalismo Social

Fonte: Villarreal (1993, p. 379, tradução nossa)

Villareal (1993) considera que a filosofia política do Liberalismo Social compreende as liberdades individuais e suas garantias como fundamentais, porém quando acompanhadas de direitos sociais e da promoção da responsabilidade individual frente à sociedade, assim como da ação solidária da comunidade. Com relação ao problema da pobreza extrema, o autor entende que “[...] esta o mercado não resolve, por isto o Estado reconhece seu compromisso com a equidade e a justiça social e promove a responsabilidade da sociedade frente às desigualdades através de uma política solidária” (VILLARREAL, 1993, p. 305). Ou seja, assume que a mão invisível do mercado deve ser apoiada pela mão solidária.

Em seu discurso de posse, como já mencionado anteriormente, em 01 de dezembro de 1988, o Presidente Carlos Salinas de Gortari ressaltou a intenção de modernizar o País, propondo a criação de três acordos nacionais: para a ampliação da vida democrática; para a recuperação econômica com estabilidade de preços; e para o melhoramento produtivo do nível de vida da população. Neste último acordo, inscreve-se o **Programa Nacional de Solidariedade**¹²⁵.

Os três acordos, em conjunto, constituem o Plano Nacional de Desenvolvimento 1989-1994 e expressam a necessidade de dar continuidade à Reforma do Estado, modificando suas relações com a sociedade e com os cidadãos. Seu cumprimento significou uma verdadeira Reforma do Estado como preconizam o Banco Mundial/FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O PRONASOL sofreu modificações durante o seu processo de implementação. Estas foram analisadas por Barajas (1995)¹²⁶, no período de 02 de dezembro de 1988 até janeiro de 1994, quando se encerrou a rebelião zapatista em Chiapas. A autora distingue quatro momentos em que é possível identificar mudanças mais significativas: o primeiro é o ano de 1989, em que se inicia efetivamente a implementação do Programa, no qual não se encontram referências sobre o Comitê de Solidariedade; o segundo, inicia-se em março de 1991, quando são divulgados os Programas “Niños em Solidaridad e os Fondos Municipales”, termina em agosto do mesmo ano, depois das eleições federais e se caracteriza pelo surgimento dos primeiros comitês; c) o terceiro período inicia-se com a “Segunda Semana de

¹²⁵ Segundo Jaramillo (1998, p. 1), Membro da Red de Solidaridad Social em Colombia, assistente social da Universidade Pontificia Bolivariana Medellin Colombia e da Unidad de Salud Familiar UNISAF – Empresa Social del Estado da Colombia, o Programa Nacional de Solidariedade, implementado pelo “Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari en 1989 y que guarda mucha semejanza con la Red de Solidaridad Social diseñada por el gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano en 1994”.

¹²⁶ As mudanças que o PRONASOL sofreu, em que pese o interesse para tal empreendimento, não serão recuperadas em detalhes, considerando-se não ser este o objetivo principal deste Capítulo.

Solidariedade”, realizada de setembro de 1991 a novembro de 1992. Nesta, sobressaíram-se os esforços empreendidos para a obtenção da permanência do Programa durante o sexênio salinista. Em relação à “organização social solidária”, iniciou-se um acelerado processo de constituição de coordenadorias de comitês e comitês municipais; e o último momento vai de dezembro de 1992, mês em que se criou o primeiro *Consejo Estatal de Solidaridad*, em Colima, até primeiro de janeiro de 1994, período em que se encerra o conflito político militar de Chiapas. Neste momento, segundo Barajas (1997), não constam informações publicadas sobre os Comitês de Solidariedade¹²⁷ (Anexo G).

Inicialmente, julga-se necessário recuperar as **justificativas** para a existência do PRONASOL. Segundo Fonseca (1994), a magnitude da pobreza constituiu-se em um elemento importante para a criação do Programa. Em 1987, estimava-se que, de uma população de 81,2 milhões de mexicanos, 41,3 milhões eram pobres e destes, 17,3 milhões viviam em condições de extrema pobreza.

A justificativa para a existência do PRONASOL partiu da concepção de que:

Los estados sociales produjeron sus propias contradicciones y límites. Fundaran un círculo virtuoso que derivó en la formación de su inverso, un círculo vicioso con el paso de los años y la generación de nuevos intereses. El Estado social introdujo el gasto en bienestar como un mecanismo básico de su legitimidad, pero los nuevos intereses de la burocracia, de los intermediarios sociales y beneficiarios lo fueron transformando y debilitando dentro del propio cuerpo del Estado social (CONSEJO CONSULTIVO DO PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, 1994, p. 23).

Os autores consideram que o paradoxo extremo do Estado social manifesta-se no fato de que o gasto em bem-estar não foi eficaz para garantir a satisfação das demandas sociais e a governabilidade de uma sociedade cada vez mais diferenciada e heterogênea bem como para impulsionar a produtividade da economia. Assim, maiores níveis de gasto social corresponderam a crescentes déficits de atenção às necessidades básicas da população, na capacidade de direção política e em uma economia improdutiva. Porém, esses autores destacam que o resultado mais negativo foi a reprodução de um modelo cultural no qual existe cada vez mais Estado e menos sociedade ou, em outras palavras, menos iniciativa da sociedade na atenção às suas próprias necessidades.

Foi a partir deste entendimento que este desequilíbrio em um espaço estratégico, inviabilizou a operação do Estado social, que é o controle da oferta governamental de bens

¹²⁷ Embora o PRONASOL tenha sido extinto somente em agosto de 1997, a análise sobre ele se restringirá ao governo do Presidente Carlos Salinas, que se encerrou em 1994.

públicos e o manejo da demanda social, ou seja, no binômio instituições-sociedade que apoiou e garantiu legitimidade ao pacto economia-sociedade (pelo menos temporariamente). A dominação burocrática gerou, pelo lado da oferta, déficits importantes, entre os quais:

- a) Um sistema de decisões hierárquico e centralizado de política social.
- b) Autonomia crescente do aparato burocrático em relação aos beneficiários da política social e, portanto, uma cada vez maior separação entre as ações do Estado e a participação social.
- c) Uma tendência, por inércia, ao crescimento desmedido do gasto social – sobretudo, porém não unicamente, do gasto corrente -, fonte de reprodução, legitimidade e poder da burocracia (CONSEJO CONSULTIVO DO PRONASOL, 1994, p. 24, tradução nossa).

Também foi justificativa para a existência do Programa a constatação de que a organização social sofreu um processo paralelo de burocratização e uma setorização gremial que foi diferenciando os benefícios, os direitos sociais àqueles que podiam ter acesso a eles. Assim, a gestão da demanda social, no entendimento do Conselho Consultivo do PRONASOL, reproduziu uma série de características na história do México, entre elas:

- a) Predomínio de um segmento de intermediários na seleção, *modulación* e magnitude da demanda social, que excluía os novos intermediários e as representações diretas das comunidades;
- b) Inflação da demanda social via negociação de demandas e direitos sociais indeterminados em sua localização e quantia, uma vez que se operava uma apropriação estritamente gremial e excludente de setores sociais não-corporativos;
- c) Cultura popular “pedicionista” e passiva que retroalimenta a tutela estatal e as práticas clientelistas com a sociedade; e
- d) Dinâmica de integração subordinada das organizações sociais no Estado.

Como justificativa para a implementação do PRONASOL, o Conselho entendeu que a continuidade na tradição nacional, em matéria de justiça social e sua convergência com as liberdades, orientava para a necessidade das reformas do Estado serem realizadas, focalizando quatro **objetivos** fundamentais:

- 1) Ampliar a cobertura da política social para uma reapropriação dos espaços públicos e governamentais pela sociedade. A generalização dos direitos sociais não pode, depois da experiência do século XX, dissociar-se de um projeto de expansão democrática e de fortalecimento do Estado de Direito.
- 2) Aumentar a eficácia social das políticas sociais públicas, requer, por sua vez, um novo desenho institucional que modifique as práticas burocráticas,

abrindo novos canais de participação social. Neste sentido, a viabilidade de um projeto de expansão democrática, exige, por sua vez, uma proposta de administração pública na qual exista forte intervenção da sociedade. Assim, se reabilitará “o social” como espaço central de um novo esquema de governabilidade democrática. Por isto se agregaria a este novo Estado adjetivo de democrático.

3) Participativas não são apenas uma estratégia reformadora. Pelo contrário, trata-se de construir um novo perfil que seja dinamizador de um novo pacto social. Para isto, a sociedade organizada deve recuperar todas as virtudes – e assumir os riscos – que implica uma maior autonomia de decisão interna e de proposta. Desta maneira, o novo perfil da organização social não é alheio, senão parte decisiva, na integração das liberdades individuais e no reforço do Estado democrático de direito, fortalecendo com ele a responsabilidade do Estado social.

4) Por último, a longo prazo, a tendência da política social deve ser compatível com esquemas de finanças públicas saneadas e de promoção aberta da sociedade e na reorientação estratégica do Estado. Em resumo, trata-se de proporcionar conteúdos a reforma do Estado em marcha para avançar na constituição de um Estado social, democrático e de direito (CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, 1994, p. 26-27).

A análise realizada por Galindo, Navarro e Hernández (1994) considera que o Programa parte do princípio de que o governo, por si só, não pode resolver o lacerante problema da pobreza extrema sem os pobres decidirem superar, com seus próprios esforços, a situação de marginalização em que vivem.

A filosofia que orienta sua forma de operacionalização e suas perspectivas de inovação da gestão pública está expressa nas premissas das quais o Programa parte, ou seja:

1. A erradicação da pobreza extrema e a luta contra a desigualdade dos grandes grupos sociais não é uma tarefa exclusiva do Estado, senão da sociedade em seu conjunto.

A solução satisfatória deste objetivo nacional implica em romper com o círculo da pobreza e da desigualdade. Dada a relação entre o processo produtivo e social dos setores empobrecidos em seus níveis de vida, um processo desta natureza requer as potencialidades que somente a mobilização social pode gerar.

2. Mobilizar a Nação em um trabalho conjunto sob a promoção do Estado demanda renovar uma cultura de solidariedade e participação sob a promoção do Estado, demanda renovar uma cultura de solidariedade e participação social dos mexicanos.

A idéia é que as ações de bem-estar não são substitutas do trabalho produtivo dos grupos mais desfavorecidos, senão desencadeadoras de um processo para garantir a auto-suficiência dos grupos na garantia de suas satisfações (SECRETARIA AJUNTA DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DEL COMITÉ TÉCNICO DE EVALUACIÓN, 1991, p. 777-778, tradução nossa).

No contexto da crise e da reestruturação econômica e dos efeitos produzidos pelas medidas de ajuste e a reforma do Estado, o Programa Nacional de Solidariedade insere-se profundamente na dinâmica das mudanças que ocorreram na sociedade (GORDON R., 1995; LAURELL, 1994), nos processos de transição das formas de representação política e social e na mudança da concepção de política social.

Os princípios do PRONASOL convergem para os encaminhamentos expressos no *Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 1988*. Neste, o Banco Mundial considera ser necessário aos planejadores primeiramente estabelecerem as prioridades para depois decidirem quais os serviços a serem fornecidos pelo governo central e não local:

[...] o governo central pode então se concentrar na formação profissional, regulamentação e destinação dos subsídios a comunidades pobres selecionadas. Uma vez estabelecidas as prioridades, a próxima tarefa é providenciar o financiamento adequado dos serviços que continuarão a cargo do governo central (BANCO MUNDIAL, 1988, p. 162, tradução nossa).

Cabe destacar que foi em 1988, ano em que o PRONASOL foi criado, que o Banco Mundial indicou, com base em relatos de experiências, que “[...] os programas com participação comunitária coordenados por autoridades locais ou associações privadas se revelaram mais bem sucedidos que os que não constam com essa participação” (BANCO MUNDIAL, 1988, p. 163).

Através de seus princípios, o PRONASOL inscreve-se na ampla corrente da política social, propalada pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, proporcionando atenção seletiva a grupos em situação de extrema pobreza, excluídos dos mecanismos de integração do mercado e da educação. Também se insere na tendência de impulsionar as organizações civis a criar ou prover bens e serviços. Destaca-se, todavia, que a tendência de concepção e/ou implementação das políticas sociais com a participação da sociedade civil organizada insere-se no interior de correntes, consideradas polarizadas, no que diz respeito à maneira como deve ocorrer a relação público/privado ou Estado, Sociedade e Mercado.

Sem definir linhas claras de ação, ainda por ocasião de sua posse, o então presidente apresentou o Programa como um compromisso pessoal:

[...] pondre [em marcha] de inmediato el Programa Nacional de Solidaridad Social com acciones eficaces em lãs regiones rurales y em lãs zonas urbanas com niveles de vida deprimidos. Asimismo se convocará a los grupos

indígenas, quienes exigen respeto y nuestro máximo apoyo y trato justo (SEDESOL, 1992 apud BARAJAS, 1997, p. 2).

Segundo o Acordo com que se criou a *Comissão del Programa Nacional de Solidaridad*, ele exigia abrir “[...] espacios de concertación que encaucen el esfuerzo creativo de las comunidades y los grupos sociales en la definición y ejecución de las acciones y programas de gobierno” (DIARIO OFICIAL, 1988, p. 7 apud BARAJAS, 1997, p.2)

O Presidente esclareceu, nesta oportunidade, que não esperaria chegar à fase de recuperação econômica para iniciar o caminho para a garantia de uma maior justiça social.

Neste mesmo ato, o presidente Carlos Salinas de Gortari anunciou a instalação da *Comisión Nacional Del Pronasol* como o:

[...] órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones que en el ámbito de la administración pública se emprendan para combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento en la ejecución de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos (DIÁRIO OFICIAL, 1988 apud BARAJAS, 1997, p.2).

A Comissão deveria trabalhar no marco do *Sistema Nacional de Planeación Democrática* (Sistema Nacional de Planificação Democrática) e, para o desempenho de suas funções, contaria com um Coordenador Geral, designado pelo titular do Executivo Federal. A Coordenação Geral participaria no estabelecimento das bases para a assinatura dos Convênios Únicos de Desenvolvimento (CUD), acordos que o presidente subscreveria com cada um dos governadores dos estados para formalizar os compromissos conjuntos de investimento, nos quais se incluiria, a partir desse momento, o aparato referente ao *Solidaridad*.

A *Coordinación General* e a *Unidad Responsable* pelo Programa surgiram da Subsecretaria de Desenvolvimento Regional (pertencente a então *Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)*), para o apoio institucional dos estados que proporcionariam às delegações regionais da mesma secretaria, o que implicou, ao menos neste primeiro momento, em não criar estruturas burocráticas novas. Entre as funções da *Unidad Responsable*, destaca-se o objetivo de: “[...] promover ante los gobiernos estatales y municipales la coordinación de acciones para la organización de grupos urbanos y rurales en la ejecución de proyectos de bienestar social” (DIÁRIO OFICIAL, 1989 apud Barajas, 1997, p.2).

Ressalta-se que a idéia de incorporar os grupos sociais também estava presente no *Plan Nacional de Desarrollo* para o período de 1984 a 1994. O PRONASOL foi incluído como parte do *Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida*¹²⁸.

O Conselho Consultivo do Programa Nacional de Solidariedade (1994) indica que este compromisso era parte da estratégia do Plano Nacional de Desenvolvimento, um componente substantivo da vontade de transformar a Nação sem sacrificar o desenvolvimento social e a democracia.

O Programa Nacional de Solidariedade¹²⁹ foi definido como: “[...] el instrumento creado por el gobierno de la República para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados en los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales” (CONSEJO CONSULTIVO DO PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, 1994, p.8).

O PRONASOL, segundo o Conselho Consultivo (1994, p. 13), insere-se, de maneira simultânea, em um rigoroso saneamento da economia e nas mudanças mundiais, sem:

[...] abandonar la política social, implicaba, no simple continuidad de los esquemas de política de bienestar puestos en marcha asta entonces, sino abrir un lapso de transformación en las propias concepciones y prácticas del bienestar colectivo, con el fin de:

- 1) Conciliar el gasto social con las políticas de ajuste, que en el neoliberalismo se conciben como terminantemente antagónicos.
- 2) Aumentar la eficacia y la cobertura de las políticas sociales sujetas a controles centralizados burocráticos y a la apropiación clientelar, promoviendo nuevos esquemas de alta participación social y de selectividad en el gasto para orientarlo directamente a la atención de las necesidades más apremiantes y específicas de las comunidades.
- 3) Transitar hacia un modelo de desarrollo que contemple una política de desarrollo social integrado, que sea prestigiada, eficiente y de una rentabilidad socioeconómica que pueda orientar al conjunto de la nación hacia mayor justicia social.

O PRONASOL caracterizou-se por **quatro princípios** de ação:

¹²⁸ Este documento apresenta uma série de objetivos que posteriormente caracterizariam o Programa “se solo lo que pueda ser terminado y que sea demanda de las comunidades. Cada acción deberá ser asumida como propia, procurando que sean los beneficiaries quienes definal el rumbo de desarrollo de sus comunidades” (PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1989 apud BARAJAS, 1997, p. 3).

¹²⁹ Marco Jurídico do PRONASOL: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, em seus artigos 3º.,4º.,22, 25, 26 ,27,28,29 e 123; Lei Orgânica de la Administración Pública Federal [...], Lei de Planeación de 1983, artículos 2º, 19, 25, 26,27,28 e 29; Lei de Presupuesto , Contabilidad y Gasto Público[...], Presupuest de Egresos de la Federación, Ramo XXVI “Solidaridad y Desarrollo (1989-1994); Acuerdo per el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano de coordinación y definición de las políticas , estrategia y acciones que em el mundo de la administración pública se emprendem” (CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, 1994, p. 126).

1º) **respeito à vontade, às iniciativas e às formas de organização dos indivíduos e suas comunidades:** o Programa convoca, articula e apóia as demandas e iniciativas de solução, não impondo decisões nem estabelecendo clientelismos ou condições. As organizações adotam estratégias e métodos de trabalho próprios nos projetos e ações;

2º) **plena e efetiva participação e organização de todas as ações do Programa:** a participação é exercida no planejamento, na tomada de decisões, no acompanhamento, no controle e na avaliação dos projetos acordados com os sujeitos e as organizações. A participação também se expressa no trabalho direto, na contribuição de recursos materiais próprios da região e no manejo controlado que beneficia realmente a quem mais o necessita, além de funcionar como um eficaz controle social;

3º) **co-responsabilidade:** todos os projetos definem-se em convênios nos quais se especificam as contribuições, as responsabilidades e os compromissos das partes. As obrigações aceitas são executadas através da unidade de recursos e vontades que se expressam publicamente com base na confiança e na colaboração; e

4º) **transparência, honestidade e eficácia no manejo dos recursos:** os recursos do Programa são da Nação. Seu uso deve ser feito escrupulosamente de maneira honesta, transparente e pública, mediante a intervenção das comunidades no seu manejo, na vigilância e na avaliação dos resultados. Esse manejo deve ser ágil e oportuno, sem burocratismo nem centralismo. A transparência e a eficiência baseiam-se nas decisões e ações que são implementadas pelas comunidades.

Com estes quatro princípios, segundo Rojas G. (1992, p. 441), “[...] se elimina cualquier vestigio de populismo, condicionamiento político o simulación em el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población em etado de pobreza”.

De acordo com Fonseca (2002, p. 8):

[...] concebido desde sus inicios como uma estratégia política social adecuada para tratar los asuntos de poblaciones exigentes u demandantes, rompiendo com ele típico patrón de las políticas paternalistas, Solidaridad pretende inaugura uma política de aportación civil, involucrando a los necesitados em la solución de sus problemas, propiciando según esto, uma creciente independência y autonomía de los grupos sociales.

Os **objetivos** explicitamente declarados no PRONASOL foram:

I - Melhorar as condições de vida dos grupos camponeses, indígenas e colonos populares.

II - Promover o desenvolvimento regional equilibrado e criar as condições para o melhoramento produtivo dos níveis de vida da população.

III - Promover e fortalecer a participação e gestão dos organismos sociais e das autoridades locais.

IV - Constituir a solidariedade como uma forma permanente de convivência e relação dos mexicanos e em um veículo de negociação entre o Estado e sociedade civil¹³⁰.

O PRONASOL, embora tenha apresentado como objetivo combater a pobreza, também objetivou recuperar os níveis de apoio ao regime de setores pobres da população (DRESSER, 1992), sendo conduzido centralmente pela então criada SEDESOL.

Para cumprir seus objetivos e propósitos, o PRONASOL tem **três orientações estratégicas**:

a) **Solidariedade para o bem estar** - melhoramento imediato dos níveis de vida, com empenho nos aspectos de saúde, alimentação, educação, moradia, serviços básicos e posse da terra;

b) **Solidariedade para a produção** - oportunidade de emprego e desenvolvimento das capacidades e dos recursos produtivos, com apoio de todas as atividades agropecuárias, agroindustriais, micro-industriais e de piscicultura; e

c) **Solidariedade para o desenvolvimento regional** - construção de obras de infra-estrutura, com repercussão regional e execução de programas de desenvolvimento em regiões específicas.

Medina (1993 apud JARAMILLO, 1998) afirma que o PRONASOL foi concebido levando-se em consideração o novo ânimo participativo que caracterizava a sociedade mexicana e da necessidade de aproximar a gestão institucional dos cidadãos. Por isso, desde o seu princípio, foram definidas novas modalidades de ação, deixando de lado o paternalismo e a rigidez burocrática, resgatando-se o tradicional espírito de apoio mútuo para enfrentar circunstâncias difíceis contando com os esforços de todos era a idéia central do Programa, o que tornava possível que grupos de diversas filiações ideológicas realizassem muitas de suas ações e projetos. Desta maneira, o Programa Nacional de Solidariedade, segundo os autores, não inventou a solidariedade, mas a fortaleceu, a promoveu, somou-se a ela, reconhecendo as organizações da sociedade, que possuíam ou não um caráter jurídico definido como “organizações vivas da sociedade”.

¹³⁰ Ver: SECRETARIA ADJUNTA DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DEL COMITÉ TÉCNICO DE EVALUACIÓN. **Evaluación**, PRONASOL. nov. 1991, p. 75-83.

O Programa partia da premissa de que era fundamental incluir todos os setores da sociedade no objetivo de erradicar a pobreza:

[...] es tarea de toda la nación en los ámbitos económico, social, político y cultural. La certeza de que ese es el camino para mejorar las condiciones de vida de quienes más lo necesitan, ha motivado un cambio profundo en la forma de realizar las acciones del gobierno. Es un cambio que recupera lo fundamental: la **participación** [...] corresponsable de la sociedad organizada y de las instituciones públicas, **centrándose en el municipio**, [...] base de la división política y administrativa de la República (ROJAS G., 1992, p. 442, grifo nosso).

No que se refere ao arranjo institucional, a Comissão do Programa Nacional de Solidariedade era o órgão encarregado de coordenar e definir as políticas, estratégias e ações empreendidas no âmbito da administração pública, para combater os baixos níveis de vida e garantir o cumprimento dos programas especiais. O Conselho Consultivo constituiu-se nos espaços de manifestação, opiniões e propostas realizadas pela Comissão orientada para a definição e o aprimoramento das bases de articulação dos programas instrumentados. Também foi criado o Comitê de Avaliação, tendo este a função de realizar os estudos sobre o efeito social e econômico dos programas implementados.

O Programa apoiou-se na organização de vários Comitês (Anexo H) eleitos em assembleias públicas mediante o exercício da democracia direta, coordenando-se com as autoridades governamentais e com os demais setores para definir o que fazer, como e em quanto tempo, a que custo, com que qualidade e como seriam recuperados e reinvestidos os apoios financeiros proporcionados.

Segundo Gault e Mendoza (1994), os Comitês de Solidariedade constituíram o espaço no qual se coordenava a gestão social. Os comitês eram regularmente integrados por um presidente, um secretário, um tesoureiro, um vogal de controle e vigilância e vogais adicionais, com responsabilidade específica, que caberia à comunidade eleger. Estes comitês eram a peça de sustentação do Programa. Ainda conforme os autores, “[...] exige-se que seja a comunidade quem decide o que se deve fazer, como esse trabalho deve ser realizado e quem participará de seus desenvolvimentos” (GAULT; MENDOZA, 1994, p. 49). Contudo, Díaz (2002, p. 161) esclarece que os Comitês de Solidariedade, em alguns casos, foram eleitos pelas autoridades políticas, porque tinham afiliação partidária, sendo este um elemento que já no início limitava a participação. Em outros casos, conforme a autora, a seleção ocorria por agentes externos à comunidade. A autora relata que:

[...] Diversos trabajos que se emprendieron posteriormente a la aplicación del Pronasol, demuestran que este programa contribuyó poco a crear una cultura participativa y que, por el contrario, reprodujo las ancestrales prácticas de corrupción y clientelismo en los espacios locales (DÍAZ, 2002, p. 161).

Durante o ano de 1989, o trabalho do PRONASOL consistiu em dar apoio aos programas já existentes, que funcionavam em outras dependências governamentais, e em realizar pequenas obras e ações mediante os denominados *Convênios Unicos de Desarrollo*, firmados com os governos dos estados.

Um dos aspectos que se destaca na estrutura e na organização do Programa é que não se criaram aparatos burocráticos, senão que se utilizou o existente nas entidades. Objetivou-se, todavia, adequar algumas de suas áreas e procedimentos para agilizar a coordenação entre as instituições dos três níveis de governo. Com isto, pretendeu-se, segundo seus idealizadores, elevar o rendimento dos recursos financeiros disponíveis, através de uma coordenação mais estreita entre as instituições envolvidas com o Bem-Estar-Social, eliminando a duplicidade de funções, cobrindo vazios e concentrando a gestão em torno das obras e ações claramente definidas e orientadas para onde eram necessários. Desta forma, o Programa avançou na descentralização e seus trâmites e suas ações realizaram-se dentro de um crescente âmbito local e regional. No entanto, em 1992, foi criada a SEDESOL.

Segundo o Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994), o PRONASOL foi implementado em 31 Estados mexicanos: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo Leon, Oaxaca, Puebla, Quetéraro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán e Zacatecas. Através do Programa Regional, foram atendidos 395 municípios.

O PRONASOL, como se observará no quadro a seguir, foi concebido para atender, por meio de diversos programas, a maior quantidade possível das expressões do Bem-Estar Social, como saúde, educação, alimentação, equipamentos urbanos (água, drenagem, eletricidade).

ÁREAS		PROGRAMAS E AÇÕES ESPECÍFICAS
A) Solidariedade para o Bem Estar Programas de Benefício Sócio-familiar	Educação e Saúde	Programa IMSS Solidariedade (1989) Acordo PRONASOL com Secretaria de Saúde (1989) Sistema de Saúde e Participação Social Infra-Estrutura Educativa (1989) Programa Escola Digna (1990) Programa Hospital Digno (1991) Programa Crianças em Solidariedade (1990) Escolas em Solidariedade (1992) Professores Aposentados (1992) Programa de Apoio ao Serviço Social (1990)
B) Solidariedade para a Produção Programas Produtivos	Produção	Programa de Apoio aos Cafeicultores (1990 operou com 4 sub-programas) Programa de Apoio aos Produtores Florestais (1990) Programa de Infra-estrutura de Apoio Produtivo Pescadores Ribeirinhos e Aqüicultura Solidariedade para Pequenos Mineradores Fundo Nacional de Solidariedade para a Produção (1990) Fundo Nacional para as Empresas de Solidariedade (1992) Programa Solidariedade - BANRURAL Programa PRÓCAMPO
C) Solidariedade no desenvolvimento regional Programa de Benefício Sócio-comunitário	Desenvolvimento Urbano	Água Potável e Rede de Esgoto (1989) Eletrificação (1989) Urbanização Espaços Desportivos Projetos Ecológicos Habitação Regularização da posse do solo urbano (1989) Alimentação e Abastecimento Infra-Estrutura de Rodovias e Estradas Rurais (1990) Fundos Municipais de Solidariedade (1990) Fundos Regionais de Solidariedade (1990)
Programas Especiais	Programas Sociais	Correios e Telégrafos Programa Paisano Penitenciária Solidária (1990) Programa de Trabalhadores Agrícolas Migrantes (1990) Mulheres em Solidariedade -Mulheres Indígenas -Programa de Apoio a Comunidade Indígena -Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas (1990)
	Bem Estar Social	Saúde Ajuda de Alimentos direta a grupos de risco em comunidades indígenas de extrema pobreza Programa de Albergues Fomento ao Patrimônio Cultural Procuração de Justiça Brigadas de Solidariedade (1989)

Quadro 7 – Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL) 1989 - 1994

Fonte: Consejo Consultivo Del Programa Nacional De Solidaridad (1994) e Barajas (1997)

Com relação ao quadro anteriormente apresentado, observa-se que o PRONASOL adotou três frentes de combate à pobreza: Solidariedade para o bem-estar, para o apoio à produção e para o desenvolvimento regional. Estas três vertentes do “[...] Programa respondiam a um diagnóstico inicial, que reconhecia nas grandes disparidades regionais no predomínio de atividades rudimentares e pouco remuneradas nos estratos com mais baixa renda as causas estruturais da pobreza” (CAMPOS; VANEGAS, 1999, p.8).

Tendo em vista os inúmeros Programas que constituíram o PRONASOL e os objetivos deste trabalho, não será feito o detalhamento de cada um destes programas, optando-

se por realizar uma breve explanação sobre as três vertentes nas quais os Programas se orientaram, a saber:

a) **Solidariedade para o Bem-Estar:** em 1988, entendeu-se que, em matéria de satisfação, as necessidades básicas não deveriam se limitar aos Estados mais pobres. De fato, segundo Campos e Vanegas (1999), apreendia-se que todas as entidades vinham padecendo em maior, ou menor medida, os efeitos de um impressionante processo de urbanização que não era resultado de um planejamento e que, em menos de quatro décadas, havia ocorrido uma mudança impressionante, ou seja, o país, que era eminentemente rural, tornou-se predominantemente urbano. Desta maneira, as comunidades rurais ficaram sem receber a atenção estatal que esteve voltada para as demandas dos cinturões das chamadas colônias populares que cresceram ao redor das cidades, formando, na maioria das vezes, assentamentos humanos juridicamente irregulares, o que dificultava as condições para serem dotados de serviços básicos. Foi a partir desta avaliação que o PRONASOL propôs-se a realizar uma série de ações em matéria de bem-estar social, que deveriam beneficiar, ao mesmo tempo, as comunidades rurais marginalizadas e as colônias populares. Os Programas (como constam no Quadro 7) que se basearam nesta vertente estão relacionados à qualidade da habitação e dos serviços com a ampliação da atenção médica preventiva e curativa aos setores mais marginalizados e com o fortalecimento da infra-estrutura educativa e de apoio à população em idade escolar. Os programas de eletrificação, água potável, esgoto e regularização de prédios urbanos fizeram parte de um importante pacote destinado a consolidar um “piso social básico” de bem-estar material e segurança jurídica, estendendo também àqueles que se beneficiariam com a regularização de suas habitações o “[...] exercício pleno dos direitos e das obrigações que compõem a cidadania” (CAMPOS; VANEGAS, 1999, p.10, tradução nossa).

Campos e Vanegas (1999) consideram que foi na prestação de serviços relacionados à habitação e à construção de habitações que o Programa conseguiu suas realizações mais significativas, especialmente no que se referiu à eletrificação e pavimentação nas comunidades e à dotação de água potável.

b) **Solidariedade para a Produção:** as primeiras ações produtivas do Programa *Créditos a la Palabra* objetivaram apoiar financeiramente os cultivos de subsistência, principalmente de milho e feijão, base da alimentação de muitos camponeses mexicanos pobres. Os *Fondos de Solidaridad* para a produção começaram a contemplar, a partir do segundo ano de operação do Programa, ações de fomento a atividades produtivas distintas das tradicionais e com potencial nas respectivas regiões. Desta maneira, começou-se a explorar o

desenvolvimento da fruticultura, a cultura de especiarias e a aquicultura, em regiões destinadas à agricultura ou à criação de gado, cujos solos mostravam um esgotamento que era resultado de sua pouca vocação para essas atividades. Outras ações, direcionadas a explorar alternativas produtivas mais rentáveis para as comunidades mais pobres, buscaram conciliar as demandas dos camponeses pobres com a preservação do meio ambiente. Desta forma, procurou-se levar a termo experimentos em busca de padrões de produção de menor impacto ecológico, que contemplassem a introdução de novos cultivos e a capacitação de novas técnicas de produção. Segundo Campos e Vanegas (1999), ainda que com resultados interessantes, o impacto destas ações foi muito limitado geograficamente.

Em 1992, com a criação do *Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad* (FONAES), essa vertente produtiva avançou. Este Fundo apresentou como objetivo apoiar os projetos produtivos dos pequenos produtores rurais e de grupos urbanos populares, sempre depois de um estudo de viabilidade financeira e social para cada caso. O Fundo orientou-se, desde o início, a estimular as atividades agrícolas, florestais, agroindustriais, extrativas e microindustriais. Também, procurou favorecer o abastecimento e a comercialização de bens de consumo necessários, mediante a produção e a venda de pão e *tortilla* ou a instalação de farmácias em comunidades que careciam destes serviços.

Com o FONAES, buscou-se diversificar as atividades econômicas e induzir as comunidades a uma melhor utilização da vocação e do potencial produtivo de cada região. O aumento de fontes de emprego e a mudança para padrões de produção mais eficientes deveriam gerar efeitos multiplicadores em cada região a partir das *Empresas de Solidaridad*.

Cabe ressaltar que, junto aos cafeicultores, trabalhadores agrícolas e pequenos produtores florestais, segundo Campos e Vanegas (1999), o Programa cumpriu uma função assistencial que foi considerada importante, pois a reforma constitucional do setor agrícola mexicano criou um vazio institucional que deixou desprotegidos setores importantes de produtores, que enfrentaram condições particularmente adversas. No caso dos cafeicultores, quando não foram os problemas provocados pelas geadas, foram os baixos preços internacionais do café, ou as ambas circunstâncias, que provocaram abruptas quedas em suas rendas. Neste caso, o PRONASOL atuou como uma rede de salvamento para os grupos aos quais o processo de modernização econômico havia deixado desprotegido. Contudo, a eficácia destas ações, sobretudo no tocante aos grupos de produtores de café em Chiapas e Guerrero, foi violentamente questionada com a irrupção da guerrilha de Chiapas, promovida pelo Exército Zapatista de Libertação Nacional e apoiada por muitas comunidades de camponeses e indígenas dessa região que haviam visto diminuir ainda mais suas baixas rendas devido à

crise internacional do café e outras medidas governamentais adotadas por Carlos Salinas de Gortari, associadas às privatizações.

c) **Solidariedade para o Desenvolvimento Regional:** o PRONASOL foi inscrito intencionalmente no ramo do desenvolvimento regional, dentro do orçamento de investimentos. De acordo com Campos e Vanegas (1999), as raízes regionais do atraso e da marginalização devem sua existência à combinação de obstáculos econômicos, políticos, sociais e geográficos presentes em várias regiões do México. Os autores consideram que o isolamento das regiões mais atrasadas dos principais centros culturais e comerciais dificultou sua inserção plena na vida econômica e política do país e, como resultado, favoreceu abusos de dominação nas estruturas locais. Para os autores, esta situação “[...] es cierta para varias regiones de Chiapas y Guerrero pero también lo es para importantes comarcas de las sierras de Oaxaca y Puebla y de las Huastecas potosina e hidalguense” (CAMPOS; VANEGAS, 1999, p.140). Segundo estes autores, somente esta realidade poderia ser superada incorporando as regiões marginalizadas aos circuitos de intercâmbio econômico, social, político e cultural do país. Para isto, era necessário o desenvolvimento de vias de comunicação e o fortalecimento da capacidade de gestão e atenção de demandas municipais.

O Programa de infra-estrutura de estradas, desenvolvido pelo PRONASOL, implicou na construção de estradas-troncos, ramais e caminhos vicinais. Embora se tenha reconhecido que ainda havia muito a ser realizado, avaliou-se que o avanço obtido não foi desprezível.

Parte importante do processo de descentralização, desencadeado pelo PRONASOL, foi devido ao fortalecimento da capacidade financeira, administrativa e executiva dos municípios. O Programa *Fondos Municipales*, conforme Campos e Vanegas (1999), ampliou a capacidade de resposta às demandas populares dos municípios ainda que de maneira desigual. Em 1990, ano em que foram criados, os Fundos Municipais operaram em 1.439 municípios. Em 1994, funcionaram em 2.392 municípios, estando presente praticamente em todo o país, sendo considerado, então, o Programa com maior alcance territorial.

É importante ressaltar que os projetos florestais que tiveram um forte componente de gênero, assim como os de tipo ecológico, tiveram apoio do *INI-Solidaridad*; de agências internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, o BID, o Programa Mundial de Alimentos; do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Agrícola; entre outros.

Com relação ao financiamento por parte do Banco Mundial/FMI e do BID, para o PRONASOL, segundo Barajas (1997, p.1), “[...] su ejecución se encargo a organismos

estatales y se utilizaron basicamente recursos económicos internos. Uma de sus características principales fue la importancia y el enfoque particular que recibió la participación comunitaria.” No entanto, Fox (1997, p. 3) manifestou que se desconhecia que boa parte dos recursos que compunham os Fundos Municipais de Solidariedade no México eram decorrentes de “gigantescos empréstimos do Banco Mundial”. O autor destaca que, em princípios dos anos 90, o Banco Mundial dedicou quase metade dos empréstimos ao México para os setores sociais e ambientais, além dos recursos destinados ao ajuste estrutural.

Considera-se importante a contribuição do autor com relação à posição do Banco Mundial durante a crise dos anos 80, pois levou, em 1988, o Presidente Miguel de La Madrid a implantar o Programa de Reformas Econômicas que, a partir deste mesmo ano, teve continuidade com o Presidente Carlos Salinas de Gortari. A análise do autor somente ocorreu após o término do PRONASOL e devido à divulgação de dados e informações até então indisponíveis:

[...] el principal objetivo del BM em el sector social no era recortar allá. Ellos reconocen la importancia de las inversiones em el llamado “capital humano”, sobre todo em salud y educación básica. Ellos justificaron el préstamo diciendo que sin este dinero el gobierno recortará más dinero dedicado a los social em los estados pobres y es por eso que presta? Donde entra el ajuste estructural? Em lugar de cortar indiscriminadamente em educación y salud, su objetivo de “reforma” em la política era reasignar, recortando rubros dedicados a las clases medias urbanas y la clase obrera industrial, para reasignarlos a los más pobres em el campo (em teoria). O sea, ellos enfrentan los muy pobres contra ele resto de lo pobres (FOX, 1997, p.3).

É importante frisar que, para o Banco Mundial, esta focalização do gasto não causa distorções no mercado, porque, afinal, os pobres não são clientes rentáveis para os provedores de serviços privados e, com um pouco de escola e mais saúde, tornar-se-ão melhores trabalhadores. Assim, segundo Fox (1997, p.3), não há “[...] o que perder com a adoção de uma lógica tecnocrática branda”. O que se reitera é que o planejamento é mais do que simplesmente promover recortes generalizados e, por isso, requer respostas mais sofisticadas.

Campos e Vanegas (1999) julgam que o PRONASOL, embora possuísse recursos significativamente reduzidos com relação à magnitude dos problemas que buscava combater, conseguiu diminuir, em pouco tempo, alguns problemas e, principalmente, alcançar uma dimensão nacional em suas realizações. Isto foi possível devido à mobilização social que ocorreu e à participação de investimentos federais, estatais e municipais, com o efeito

multiplicador que tiveram estes recursos em um ambiente de participação social e em organização comunitária promovida desde o início pela filosofia e pelos métodos de operação do Programa.

Os Convênios de Desenvolvimento Social, instrumento de negociação mediante o qual se buscava descentralizar importantes funções das administrações estaduais e municipais, serviram para a negociação de investimentos em programas de interesse comum para o governo federal e as entidades federativas e constituíram um marco fundamental para a definição e a execução de obras e projetos. Nos Convênios, havia uma parte destinada ao desenvolvimento regional, nos quais, a partir de 1989, inscreveram-se as ações do PRONASOL.

Através destes Convênios, estabeleceu-se que os estados e os municípios seriam os encarregados de reconhecer a demanda social e dar forma aos programas a serem executados. Cada entidade estadual ou municipal selecionava e hierarquizava as obras sociais e os projetos produtivos e de desenvolvimento regional ao qual se destinavam os recursos do *Ramo XXVI Solidaridad y Desarrollo Regional* do Orçamento da Federação. Este *Ramo XXVI* incluía as ações de combate à pobreza, que complementavam as ações de desenvolvimento regional e que se realizavam através do Programa Nacional de Solidariedade.

Com a finalidade de apoiar projetos de obras públicas que deveriam beneficiar os setores rurais pobres, “[...] o Banco Mundial financiou os Fundos Municipais de Solidariedade nos estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo e Oaxaca” (FOX; ARANDA, 1996, p.148).

Considerando a presença do Banco Mundial no financiamento dos Fundos Municipais, bem como a importância destes, como uma expressão da concepção de descentralização e participação, é importante recuperar brevemente seus objetivos.

Para os Fundos Municipais de Solidariedade, confluíram duas políticas oficiais de desenvolvimento. A primeira era composta pelo conjunto de programas para enfrentar a pobreza e, para isso, buscou-se “[...] melhorar progressivamente a focalização e o benefício social mediante a criação de emprego nas comunidades e, sobretudo, a participação destas na seleção, execução e supervisão dos projetos” (FOX; ARANDA, 1996, p. 149). A segunda, paralela a esta estratégia e geralmente com base em associações de produtores, consumidores, comunitárias e de vizinhança, proporcionou o surgimento de movimentos de organizações autônomas entre os setores de baixa renda.

Em princípio, os Fundos Municipais deveriam financiar projetos que beneficiassem o maior número possível de habitantes da população menos favorecida. Segundo as diretrizes do programa, poder-se-ia destinar tanto a projetos de infra-estrutura comunitária (estradas, pontes, eletrificação) como de infra-estrutura social (sistemas de água potável, coleta de lixo, melhoramento de escolas e centro de saúde, pavimentação de ruas) que tivessem um efeito social positivo. O projeto não poderia ter valor superior a 30.000 dólares, sendo que o Comitê de Solidariedade teria que contribuir com pelo menos 20% deste valor em efetivo, trabalho ou materiais. Uma vez aprovado o Conselho Municipal (exigência para se ter acesso ao Fundo) e aprovados os projetos, cada comunidade beneficiada deveria eleger formalmente em assembléia o seu Comitê de Solidariedade, que tinha como responsabilidade acompanhar a implementação do projeto. A seguir, a Delegação Estatal da Secretaria de Desenvolvimento Social receberia e revisaria o projeto proposto para sua possível aprovação final e, posteriormente, entregaria às autoridades municipais uma porcentagem para o financiamento, que poderia alcançar até 100%, dos recursos solicitados, que seriam depositados em uma conta especial. Mensalmente, os Comitês deveriam prestar contas dos avanços do Projeto ao Conselho Municipal que, por sua vez, teriam de informar ao estado com a mesma periodicidade. Contudo, ressalta-se que cabia aos governos estaduais e federal decidirem como distribuir os recursos, pois tinham poder de veto sobre seu destino e/ou ampliação.

O simples fato de destinar fundos aos estados mais pobres do país não garantia que realmente estes seriam utilizados para o combate à pobreza. Fox e Aranda (1999, p. 151, tradução nossa) ressaltam que:

[...] o acordo original entre o Banco Mundial e o governo mexicano não especificava que o empréstimo deveria ser destinado às comunidades mais pobres de cada estado. Mas sim, estabelecia três critérios que poderiam ser seguidos: a atenção às necessidades mais evidentes e demandadas pela população, o tamanho da população e a capacidade para levar a cabo o projeto; critérios que não necessariamente tem a ver com situações de pobreza.

Essa possibilidade viabilizou que, na prática, com raras exceções, cada governo estadual decidisse como destinar os recursos dos Fundos.

Porém, segundo os autores, os programas oficiais não previam que a sociedade civil tomasse um papel ativo na formulação das políticas de combate à pobreza. Assim, a participação social ficou restrita a atuar somente na execução dos projetos, salvo em certos

casos excepcionais, entre eles, o movimento dos pequenos produtores de café, que influíram sobre a respectiva política setorial, assim como o dos Fundos Regionais de Desenvolvimento dos Povos Indígenas do Instituto Nacional Indigenista (INI). Estes foram, para Fox e Aranda (1999), os únicos casos em que o governo permitiu que as organizações sociais participassem não somente da execução do projeto, mas também na destinação dos Fundos.

Se no âmbito social o PRONASOL era expressão da Política Social, no âmbito econômico, mudanças importantes foram sendo realizadas durante o Governo de Salinas. Entre elas, destacam-se: uma reforma constitucional que permitiu a venda dos *ejidos* (fazendas comunais nas quais viviam 3 milhões de famílias) a empresas agrícolas; a abertura indiscriminada às importações (com o conseqüente crescimento do déficit da balança comercial); e, em 1993, o ingresso do México no Nafta.

Coincidindo com a entrada em vigor do NAFTA, em janeiro de 1994, um grupo de camponeses indígenas, denominado Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN),¹³¹ deflagrou uma rebelião armada no estado sulista de Chiapas, que é o mais pobre do país. Os combates com as forças oficiais deixaram 145 mortos. Então, iniciou-se um processo de negociação entre o governo e os rebeldes, comandados pelo líder zapatista, subcomandante Marcos, que exigiu mudanças sociais e econômicas na região. O PRI ficou abalado pelo assassinato de seu candidato à Presidência, Luis Donaldo Colosio, e de seu secretário nacional, José Francisco Ruiz Massieu. Mesmo com suspeitas de envolvimento de membros do PRI nos crimes, o partido oficial conseguiu eleger para presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.

No final de 1994, a fuga de investimentos de curto prazo do país intensificou-se, em razão da instabilidade política e do aumento de juros nos EUA. Com déficit na balança comercial de US\$ 27 bilhões e forte queda nas reservas, o governo desvalorizou o câmbio e anunciou o congelamento de salários, a redução de gastos públicos e o aumento de 10% nas

¹³¹ O EZLN é um grupo guerrilheiro formado basicamente por indígenas que lutam não só pela libertação de seu povo, mas também pela libertação de todos os povos oprimidos em todo o mundo. Localizado em Chiapas, no sul do México, o EZLN possui características bem diferentes das tradicionais guerrilhas. EZLN levantou-se em armas no dia 1º de janeiro de 1994, reivindicando, entre outras coisas, o respeito e o reconhecimento dos povos indígenas do México. Ouvindo a voz da sociedade civil nacional e internacional, a partir do dia 12 de janeiro de 1994, os zapatistas suspenderam suas ações armadas e entraram num processo de diálogo, buscando a solução negociada de suas reivindicações. Dois anos depois, em fevereiro de 1996, o EZLN e o governo mexicano assinaram os primeiros acordos de San Andrés (que receberam o nome da sede do diálogo, San Andrés Sakamchén de Los Pobres, um município tzotzil de Los Altos de Chiapas). Estes primeiros acordos foram sobre direitos e cultura indígenas. Entre outras coisas, o governo mexicano comprometia-se em reconhecer constitucionalmente os direitos e a cultura dos povos indígenas do México. Mediante o descumprimento da palavra governamental, em dezembro de 1996, um grupo de legisladores mexicanos da Comissão de Concórdia e Pacificação elaborou um projeto de lei, desde então chamado de "Lei COCOPA". Até o final do mandato de Ernesto Zedillo, o governo negou-se a cumprir os acordos e o EZLN manteve suspenso o diálogo. Disponível em: <<http://www.chiapas.pg.com.br>>. Acesso em: 13 abr. 2004.

tarifas públicas. Em apenas nove dias, US\$ 8 bilhões foram retirados do país. O peso mexicano continuou em queda e desvalorizou-se em 40%. Numa reação em cadeia, chamada “efeito tequila” (tequila é a bebida tradicional mexicana), caíram em todo o mundo os preços das ações dos chamados “países emergentes”, entre eles, Argentina e Brasil. Para evitar uma crise mundial de liquidez, os EUA propuseram-se a ajudar o México, mas exigiram a renda do petróleo mexicano como aval do empréstimo. O pacote de ajuda de US\$ 47,75 bilhões (US\$ 20 bilhões de um fundo de reserva dos EUA, US\$ 17,75 bilhões do FMI e US\$ 10 bilhões dos bancos centrais de outros países) foi anunciado em janeiro de 1995.

Com relação à **avaliação** sobre o PRONASOL, em princípio, recuperar-se-á as análises que apontam seus acertos e que foram realizadas pelo Presidente Carlos Salinas de Gortari, Conselho Consultivo do Programa e/ou funcionários do governo para, posteriormente, apresentar as análises de cunho acadêmico com avaliações mais críticas ao Programa.

Em 1993, o Conselho Consultivo do Programa Nacional de Solidariedade **avaliava** que, após cinco anos do início da implementação do Programa, existia uma acumulação de fatos que permitia valorizar os alcances da ação governamental, entre eles, a própria criação da SEDESOL, que permitiu articular a unidade de direção e o impulso institucional que requeria a prática do bem-estar no país.

Segundo o Sexto Informe Presidencial do Presidente Carlos Salinas, pronunciado por ocasião do encerramento do seu mandato, em 1994 (SALINAS DE GORTARI, 1994), o Programa Nacional de Solidariedade deu respostas diretas ao objetivo social de superar a pobreza e estabeleceu uma nova relação entre sociedade e governo baseada na iniciativa comunitária, na co-responsabilidade, na participação democrática e no uso transparente dos recursos. O Programa representa o balanço moral da modernização. Ao longo dos seis anos, foram utilizados recursos dos governos federal e estaduais e dos próprios beneficiários. Com a obtenção de 52 milhões de pesos, realizou-se mais de 523 mil obras através do Programa que resolveram graves carências e situações de risco em todo o país. A cada dia, novas comunidades aderiram ao PRONASOL. Assim, formaram-se 250 mil Comitês em todo o país e foram capacitados mais de 228 mil Conselheiros de Controle e Vigilância (*Vocales de Control y Vigilancia*).

Em 1988, o Programa Nacional de Solidariedade iniciou suas ações em infraestrutura de serviços de bem-estar familiar e, pronto para a iniciativa comunitária, promoveu outros projetos de caráter produtivo a fim de ampliar oportunidades de renda. Trabalhou-se em todos os estados e municípios do país, com especial atenção a Chiapas, Oaxaca e

Guerrero, localidades com um grau maior de marginalização e, para os quais canalizou-se quase a quinta parte de investimentos federais do Programa. Com estes recursos, foram eletrificadas 14 mil propriedades rurais e 5.230 colônias populares, para benefício de mais de 20 milhões de habitantes. Hoje, a cobertura do serviço elétrico alcança quase 95% da população. Em matéria de saúde, com o Programa, foram construídos ou reformados 355 hospitais, 4.373 centros de saúde e 1.241 unidades médicas rurais, aumentando em 53% as unidades médicas em relação ao ano de 1988. O Programa de Cirurgia Extra-muros teve, segundo avaliação do Presidente Salinas, um impacto notável ao levar atendimento médico às populações mais distantes.

Ainda, segundo Salinas, o Programa Nacional de Solidariedade, denominado por ele de Solidariedade, proporcionou a construção de 81.350 salas de aulas e laboratórios, em benefício de quase 3,3 milhões de alunos para diminuir a exigência existente em 1988. Ademais, reformaram-se 120 mil escolas públicas, beneficiando mais de 19 milhões de alunos em todo o país. Em apoio aos menores que necessitavam continuar sua educação básica, o Programa Crianças em Solidariedade outorgou quase 1,2 milhões de bolsas, entregou cerca de 18,2 milhões de cestas de alimentos e proporcionou mais de 4,4 milhões de consultas médicas.

O Programa também beneficiou mais de 2,5 milhões de famílias que estavam assentadas irregularmente e que receberam escrituras em Cartório para regularizar seu patrimônio e assegurar sua tranquilidade. A meta, conforme o Presidente Carlos Salinas, equivale à expedição de 1.141 escrituras diárias em benefício de um igual número de famílias. Isto representa um número nove vezes maior do que as escrituras expedidas pela CORETT durante 15 anos de operação. Desta forma, fez-se um esforço sem precedentes na titulação da propriedade e na segurança jurídica do patrimônio familiar. Com os programas de apoio à habitação e com o *Programa Solidaridad Obrera*, beneficiaram-se quase 4 milhões de habitantes com escassos recursos. Quanto aos povos indígenas, estabeleceu-se uma nova relação a partir do reconhecimento, em lei e nas ações do Estado, de sua diversidade social e cultural, como componente da unidade da Nação, consagrando e fortalecendo os direitos dos grupos indígenas. Com a proteção e promoção para o livre desenvolvimento de línguas, tradições, costumes e formas de organização social, reconheceu-se constitucionalmente seus direitos para que forjem seu próprio destino em sua grande Nação.

Conforme Salinas de Gortari (1994), os códigos penais garantiram a todos os indígenas a assistência legal em sua própria língua e obrigaram a autoridade a conhecer e levar em consideração os usos e as práticas jurídicas do acusado para impor uma sentença

justa. Foi superado o paternalismo pelo compromisso de justiça, de combate à desigualdade, de respeito à diferença. Assim, empreendeu-se um novo caminho para o desenvolvimento dos povos indígenas afetados por atrasos anteriores e por desigualdades moralmente inaceitáveis (SALINAS DE GORTARI, 1994).

A nova relação traduz-se em fatos. Com extremo apego ao direito, por meio do Programa Penitenciária Solidária, alcançou-se a libertação de 8.849 presos indígenas. Também se solucionaram 552 problemas agrários de indígenas, dando certidão jurídica sobre a posse de 623 mil hectares, distribuídos em cinco estados do país, com o qual se superaram conflitos pela posse da terra que havia sido prometida há mais de 34 anos. Mediante os 142 Fundos Regionais criados, apoiou-se 4.250 organizações indígenas com liberdade de decisão e execução de seus próprios projetos. O Solidariedade completou esses projetos com obras de infra-estrutura social e produtiva. O investimento nas zonas indígenas multiplicou-se quase vinte vezes. Isto não foi suficiente, porém, graças a ele, agiu-se mais rápido, com maior participação e apoio pleno dos grupos envolvidos.

Desde 1990, apoiou-se com crédito mais de um milhão de camponeses temporários, que produzem principalmente alimentos básicos em 2,9 milhões de hectares, com alto risco de produtividade. Estes recursos foram acrescentados ao PROCAMPO. Em três anos, a solidariedade respaldou, com capital de risco temporário e créditos flexíveis, as iniciativas produtivas dos grupos populares para incrementar e consolidar seu patrimônio. Neste período, foram criadas e entraram em funcionamento cerca de 20 mil empresas de *Solidaridad*, o dobro da meta estabelecida, gerando 85 mil empregos em todo o país. Assim:

Dentro del presupuesto, el gasto ha tenido una reestructuración fundamental, con una orientación social mayoritaria. En 1988 se destinaba el 33.2% del gasto total programable al desarrollo social; en 1993 alcanzó el 51.6% y para 1994 era de 53.9%. El incremento anual acumulado entre 1989-1994 del gasto para desarrollo social es de 93.3%, en el cual se incluye educación, salud, empleo, desarrollo urbano, agua potable, alcantarillado y desarrollo regional. El gasto en desarrollo social pasó de 6.3% del PIB en 1988 a 10.2% en 1994 (MIRANDA, 1994, p. 24).

Outra avaliação positiva foi realizada por Miranda (1994, p. 24-25). Para o autor, na luta contra a pobreza, os mexicanos deram um passo adiante. A mobilização e a energia social gerada para combatê-la geraram um movimento de grandes proporções. Nas palavras do autor:

[...] com Solidariedade incrementamos a infra-estrutura de serviços, as oportunidades de emprego e renda nos lugares que mais necessitavam; sobretudo, se conseguiu renovar a confiança dos participantes e desenvolver as iniciativas do povo. Com dignidade, responsabilidade e firmeza, avançamos no esforço conjunto de construir uma sociedade mais justa. Nas visitas semanais realizadas, encontra-se sempre a disposição, a iniciativa e o trabalho generoso de quem menos tem. Com Solidariedade encontra-se um meio para seguir expressando a grandeza nacional. Reitero, Solidariedade tem tido forças para a mudança e mais justiça para a Nação. Estamos frente um novo movimento social e popular que surgiu da democracia participativa, da liberdade e dignidade. Nos objetivos, Solidariedade tem contribuído para criar um novo piso de justiça para o México. Partimos de uma nova e firme base para prosseguir na maior das tarefas: erradicar a pobreza com justiça, com o trabalho, com a participação, com o compromisso de todas e cada um de nós. Solidariedade tem permitido complementar a Nação (MIRANDA, 1994, p. 24-25, tradução nossa).

Segundo Marques-Pereira (1995, p. 24):

[...] ninguém nega os efeitos benéficos que o PRONASOL possa ter sobre as infra-estruturas sociais, mas parece duvidoso que ele possa eliminar a pobreza. Ma não deixa de ser uma útil política complementar que tem o mérito de estabilizar o número de pobres, embora não os de extremamente pobres. Será ele suficiente para impedir todo o descontentamento popular? Os levantes de Chiapas talvez sejam apenas o início de um movimento mais amplo.

Como já mencionado anteriormente, a implementação do PRONASOL e sua crítica foram motivos de inúmeros artigos e reportagens. Cabe distinguir, no entanto, as críticas diretamente relacionadas ao Programa e à sua engenharia institucional e aquelas que apontavam para a profunda injustiça do liberalismo social. Há duas grandes críticas ao liberalismo social.

A primeira é a crítica à parte “liberal” do “liberalismo social” mexicano. Lorenzo Meyer é um dos autores que aponta que o “liberalismo social” reduziu-se a implantar, no México, o neoliberalismo, agudizando o já distorcido padrão de acumulação de riqueza que:

[...] el desmantelamiento del aparato estatal tiene como propósito encubierto robustecer las tendencias oligárquicas y profundizar los contrastes; que se está creando una poderosísima clase empresarial, mega – empresas monopólicas y que se está beneficiando al capitalismo internacional.¹³²

Também Nicolas (1995, p. 147) avalia que:

¹³² Disponível em: <<http://www.prouturo.com/i2c2/PREjust.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2001.

[...] indudablemente, el Programa Nacional de Solidaridad há marcado um punto a for del mantenimiento de Estado mexicano atual y de sus políticas de ajuste, ofreciendo uma alternativa inteligente, sino maligna. La sociedad civil esta cumpliendo com el papel que se lê asigna, que es el de responder a la oferta, pero no lo cuestiona em forma sistemática, no forzosamente porque sea malo, sino por la sola conveniència política de adoptar um modelo social como PRONASOL, a conciencia de lo que implica em las relaciones Estado-sociedade civil.

A segunda, não menos importante, é a crítica à parte “social”. Nesta, destaca-se críticas feitas ao PRONASOL, por este expressar críticas realizadas aos modelos socialistas e aos estatistas. Existe uma tendência ao uso ineficiente dos recursos que se prestam a esquemas de clientelismo político, criando uma nova classe privilegiada no acesso aos recursos da Nação, podendo haver corrupção na administração dos recursos. Inevitavelmente, o “liberalismo social”, juntamente com os benefícios que pretende trazer, aportará vícios de ambos os sistemas.

Segundo o *Instituto de Investigación para uma Coevolución Creativa*,¹³³ sob o ponto de vista da justiça:

[...] ésta no se logrará a través de esquemas de redistribución de la riqueza como el programa PRONASOL. Independientemente de que la estratégia redistributiva se enfrentará eventualmente al problema de la insuficiència de recursos frente a la demanda, también se tiene uma profunda injusticia contra muchos miembros de la clase media, que es la que realmente está aportando el dinero para la redistribución.¹³⁴

Para o Instituto, a importância do Programa estava não somente no fato de que desde sua criação até 1992 havia dependido diretamente da Presidência e que, portanto, desfrutava de todo apoio, mas também no fato de que usufruía uma canalização crescente de recursos, passando de 17,4 milhões de pesos em 1989 para 38,1 milhões em 1992, ou seja, seu orçamento dobrou.

O Programa também foi criticado pelo excessivo centralismo e identificação com o estilo pessoal de fazer política do Presidente Carlos Salinas, elemento que, sem dúvida, revelou-se fundamental na decisão sobre sua continuidade sob um outro nome.

É importante frisar que a diversidade de aspectos dos programas presentes no PRONASOL torna difícil uma avaliação geral em função de seus objetivos. Entretanto, alguns

¹³³ Sugere-se consultar o site disponível em: <http://www.profuturo.com/i2c2/PREjust.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2001.

¹³⁴ Disponível em: <<http://www.profuturo.com/i2c2/PREjust.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2001.

aspectos serão mencionados, visando trazer elementos que proporcionem identificar se houve, por parte do Programa Comunidade Solidária, a inclusão destes aspectos.

Como se observa, o Programa partiu do princípio de que a provisão de serviços básicos era fundamental para combater a pobreza extrema, inclusive o acesso aos serviços básicos e a disponibilidade de uma renda para aqueles que se encontram abaixo da linha da pobreza. Outra dificuldade consistia em elevar a renda acima da linha de pobreza, mediante a provisão de serviços básicos, sem que houvesse a criação de empregos.

O PRONASOL procurou implementar as recomendações expressas pelo Banco Mundial (1998) através do Relatório de Desenvolvimento Mundial. Este indicava, como aspecto importante no processo de elaboração dos Programas de Combate à Pobreza, que formas participativas fossem implementadas, visando fazer com que os serviços necessários fossem elencados e “implementados no padrão adequado e de forma eficaz”. No que diz respeito à forma de operacionalização, diversas características do Programa influenciaram no fato de que seus beneficiários não fossem a população mais vulnerável, senão aquela com maior capacidade de organização.

Para se levar a termo os programas de produção, por exemplo, através de uma metodologia de caráter participativo e sob um enfoque integral, surgiram obstáculos decorrentes dos prazos delimitados para a obtenção dos recursos sob a ótica do parcelamento, devido ao requisito de organização *ad hoc* para cada uma de suas obras. Através do Relatório de Desenvolvimento Mundial 1988, o Banco Mundial também fez referência à descentralização da atividade pública, no que diz respeito à sua intervenção no social, “[...] esta deveria ser feita por etapas, para que os incentivos embutidos fizessem com que os sistemas se perpetuassem” (BANCO MUNDIAL, 1988, p. 163).

Apesar de o Programa combater a extrema pobreza, a lógica e os procedimentos operacionais de alguns de seus Programas, sobretudo de Empresas em Solidariedade, não puderam, por seu próprio caráter, beneficiar esta população. O FONAES, criado em 1992, como instrumento para apoiar projetos produtivos, exigiu como contrapartida por parte dos beneficiários 65% do capital. Ademais, entre os critérios para a aprovação dos projetos, considerava-se a capacidade organizativa e a solidez do grupo, o que justificava, em termos de racionalidade, o investimento produtivo. Isto levou à exclusão de grupos em situação de extrema pobreza como possíveis beneficiários.¹³⁵

¹³⁵ Galindo, Navarro e Hernandez (1994) apontam os seguintes aspectos problemáticos no processo de implementação do PRONASOL, a partir da pesquisa realizada no Estado de Morelos, mais precisamente nas cidades de Mexicali, Tijuana e Nuevo Laredo: distribuição do gasto à população pobre, investimentos por

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1988 trouxe referências sobre a questão: “os sistemas comunitários autofinanciados compatibilizam as necessidades com os recursos disponíveis” (BANCO MUNDIAL, 1988, p. 163).

Apesar da importância estratégica que o Programa ocupou dentro da agenda do governo do Presidente Carlos Salinas de Gortari, os analistas acadêmicos concordam ao afirmar que o PRONASOL não garantiu um piso social básico à população pobre, devido à extensão da pobreza, aos seus escassos recursos, ao conteúdo dos sub programas e à distribuição regional dos fundos.

Embora a política de ajuste tenha diminuído a inflação de 159%, em 1987, para 10%, em 1993 (ASPE, 1993 apud GORDON R., 1997, p. 7) e tenha-se conseguido atrair investimentos estrangeiros e incrementar as exportações entre 1987 e 1991, o crescimento não foi reativado de maneira consistente. O crescimento médio anual da economia foi de 4,9% em 1971, enquanto entre 1981 e 1992 foi de somente 0,7%. Entre 1985 e 1990, o PIB nacional cresceu 1,9%, taxa anual inferior ao crescimento anual da população que foi de 2%, no mesmo período.

Ainda segundo Gordon R. (1997, p. 8), entre:

[...] 1984 e 1989, a proporção de pessoas em situação de pobreza extrema havia aumentado de 11,4% para 14,1%, sendo que algumas cifras mais otimistas apontavam que a pobreza extrema havia diminuído 11,8% em 1992, isto quer dizer 13,6 milhões de pessoas. Que poderia segundo outros índices chegar a 17,9 milhões. [...] o total de pessoas pobres havia aumentado 23,6% entre 1984 e 1992.

Para Laurell (1995, p. 183), “O Programa foi apresentado como expressão de um piso social básico e de geração de emprego”. Porém, os fatos, demonstram que isso não se concretizou, pois, conforme a autora:

[...] os recursos destinados ao PRONASOL correspondiam, em 1995, a 0,65% do PIB e em 1993 eram mais baixos que o destinado ao desenvolvimento regional em 1982. Assim mesmo, os recursos destinados às áreas fundamentais como as de educação básica e subsídios alimentares, representavam 1,2%; 4,1% e 2,1% respectivamente, do destinado às instituições sociais regulares (LAURELL, 1995, p. 183).

O PRONASOL, de acordo com Jaramillo (1998), revelou quão estreita é, para todos os governos latino-americanos, a via que concilia a abertura econômica com a

programas, níveis de renda da população beneficiada, problemas das obras impulsionadas pelos comitês; eficiência com relação aos investimentos.

democratização do regime político. A prioridade dada à luta contra a extrema pobreza rapidamente se demonstrou inoperante sem uma recuperação econômica que melhorasse a distribuição de renda, elevasse o nível de emprego, aumentasse os salários e desse uma margem de manobra fiscal para se financiar os programas sociais. Neste sentido, a insurreição do Exército Zapatista de Libertação Nacional confirmou dramaticamente o fracasso do PRONASOL como Programa de Luta contra a Pobreza e como instrumento político: “Dio um rostro concreto a la extrema pobreza y una voz que denuncia los retrocesos sociales, la ausencia de mecanismos para revertirlos y de espacios políticodemocráticos para luchar por otro proyecto nacional” (LAURELL, 1994, p. 170).

Ao final de 1995, o México fechou o ano com uma dívida externa de US\$ 165 bilhões e uma retração de 6,9% em seu PIB. Houve uma retomada do crescimento de 5,1% em 1996, e o país começou o ano de 1997 antecipando o pagamento aos EUA de US\$ 3,5 bilhões correspondentes à última parcela do empréstimo realizado em 1995. Com o crescimento econômico de 7% no primeiro semestre de 1997, o presidente Zedillo tentou combater o desemprego e recuperar o consumo interno, mas a crise financeira que se iniciou em 1997, na Ásia, espalhou-se pelo mundo em 1998 e fez cair o valor do peso mexicano, dificultando o controle da inflação estimada em 15% em 1998¹³⁶.

Zedillo (1994-2000), último presidente do PRI e de um regime que teve início em 1910, assumiu o governo em um período de crise financeira.

No mês de janeiro de 1995, 250 mil mexicanos perderam seus empregos e 4 mil empresas fecharam as portas. Em abril daquele ano, as vendas no varejo caíram 32,7%, fato que provocou “enorme impacto nos círculos governamentais” [...] Em maio, a taxa de desemprego era 106% maior do que a do mesmo período de 1994. Em junho havia no país 2,2 milhões de desempregados, metade dos quais havia perdido o emprego nos primeiros quatro meses do ano. O PIB do país caiu 10,5% no segundo trimestre de 95 em relação ao mesmo período de 94, a maior queda desde os anos 30, época da Grande Depressão [...] Em junho de 1995, a dívida externa mexicana, já era a maior do mundo, com seus 147,5 bilhões de dólares . Dois meses depois atingia 165 bilhões de dólares.¹³⁷

O que preocupou muitos mexicanos, conforme matéria intitulada “Mexicanos ficam perplexos”, realizada pelo jornalista Anthony de Palma, do jornal *The New York Times*,

¹³⁶ Em 1996 e 1997, o PRI continuou envolvido em escândalos, entre os quais, a prisão de Raúl Salinas, irmão do ex-presidente Salinas, acusado de participar do assassinado do ex-dirigente do PRI, Ruiz Massieu, e no tráfico de drogas, e a destituição do general Gutiérrez Rebollo, chefe da polícia antinarcóticos, sob denúncia de aceitar suborno do cartel de Juárez. Em setembro de 1998, a polícia suíça divulgou um relatório no qual afirma que Raúl Salinas era uma figura central no tráfico de cocaína no México, tendo recebido suborno e contribuições de traficantes para a campanha de seu irmão.

¹³⁷ Disponível em: <<http://www.library.com.Br/Filosofia/méxico.htm> p.2>. Acesso em: 11 abr. 2004.

em julho de 1995, foi que “[...] há menos de um ano, a economia era elogiada e o Primeiro Mundo parecia tão próximo. E o que assusta é exatamente isso: descobrir como um modo de vida pode desmoronar de um momento para o outro. Sem rede de proteção”.¹³⁸

No entanto, o Presidente Zedillo apresentou-se como um presidente social: realizou a reforma dos serviços de saúde pública, como de seguridade social, e seguiu com um compromisso formal de combater a pobreza.

Em 1997, o Presidente Zedillo extinguiu o PRONASOL e, em setembro deste mesmo ano, criou o PROGRESA, com o “[...] objetivo de atender com um enfoque integral as diferentes causas da pobreza, dirigindo seus benefícios diretamente para as famílias em extrema pobreza” (SEDESOL, 1997, p. 1)¹³⁹.

O PROGRESA, a exemplo do que ocorreu com o PRONASOL no decorrer de sua implementação, após seu lançamento também passou a ser apresentado como *estratégia de combate à pobreza*¹⁴⁰. Cabe aqui destacar que a diferença entre o PROGRESA e o PRONASOL é que este outorgava recursos às comunidades para benefícios de seus habitantes em obras, microempresas ou cooperativas por meio dos Comitês de Solidariedade, e no PROGRESA os benefícios se individualizavam. Segundo o secretário de Desarrollo Social, Carlos Jarque (1998 apud JORNADA, 2000, p.2),¹⁴¹ “A hora se puede hablar de que las familias, que reciben los subsidios; tienen nombre e rostro”. Na ocasião, existiam no país 26 milhões de pessoas em estado de pobreza extrema e outros 24 milhões em estado de pobreza moderada. Contudo, o PROGRESA propôs-se a atender somente 54% da população que se encontrava em situação de miséria, ou seja, 12 milhões de pessoas foram excluídas do principal programa oficial para superar a desigualdade.

Segundo Arellano (2002), o PRONASOL constituiu a versão mais acabada da neobeneficiência, pois nele se desenvolveu uma relação quase direta entre a figura presidencial e os grupos “pólos” e uma manipulação discricionária dos recursos, geralmente ligada a interesses eleitorais. Realizou-se, conforme o autor, um novo tipo de populismo que

¹³⁸ PALMA, Anthony. **Mexicanos ficam perplexos**. México, p. 3. Disponível em: <<http://www.library.com.br/Filosofia/mexico.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2004.

¹³⁹ SEDESOL. **Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá** - Principales características y orientaciones estratégicas 1997. Disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx/progresá/texto.htm>>. Acesso em: 12 out. 2000.

¹⁴⁰ Cabe destacar que o mesmo ocorreu com o Programa Comunidade Solidária. Este foi lançado como um Programa e posteriormente seus gestores passaram a considerá-lo um estratégia.

¹⁴¹ JORNADA. SIN APOYOS. **Mas de 50% de gente em pobreza extrema**. 14 nov. 2000, 6p. Disponível em: <<http://www.jornada.unam.mx/2000/nov00/001114/040n1soc.html>> Acesso em: 19 set 2001.

não interfere no desenvolvimento do projeto modernizador e que, simultaneamente, mediatiza o descontentamento social das condições de vida de grande parte da população.

Embora a intervenção do Estado tenha ocorrido por meio das demandas populares, os benefícios foram materializados como privilégios ou concessões e não como direitos. Neste contexto de mudanças do caráter da política social, de diminuição da ação pública e do gasto social, foi proposto um “novo federalismo” para tornar viável a “modernização do país” que, como se constatou, deixou posteriormente os “mexicanos perplexos”.

No PRONASOL, a descentralização manifestou-se através da descentralização territorial, e com esta houve a desresponsabilização das funções e recursos, com objetivo de transferir responsabilidade e custos da Federação aos Estados e Municípios, assim como a modernização administrativa que foi apresentada como necessária para otimizar os recursos existentes, evitando a duplicidade de funções e o uso arbitrário dos recursos, tal situação indica que o PRONASOL expressou os objetivos programáticos prescritos pelo Banco Mundial/FMI e BID.

A influência destas agências não ocorreu prioritariamente no financiamento dos Programas que constituíram o PRONASOL. A comparação da listagem dos Programas financiados por estas agências e dos que constituíam o PRONASOL indicam que a influência das agências foi fundamental no que diz respeito à criação de uma política que deixou para trás a intenção de cumprir os direitos sociais estabelecidos até então na Constituição Mexicana e nos princípios da equidade e da universalidade.

Para concluir, durante o sexênio de Carlos Salinas de Gortari, um conjunto de elementos induziram os mexicanos a unirem-se a favor do sistema. Guilherme de la Peña, citado por Retis (1996, p. 3), afirma que, ao longo dos anos, gerou-se uma proposta junto aos cidadãos da “cultura hegemônica da estabilidade”. Embora baseado em vários elementos, um dos aspectos é o mito do sistema mexicano, alicerçado no discurso do governo que veicula a perspectiva de que o PRI não é senão uma herança de uma revolução social triunfante, cujo objetivo fundamental é melhorar as condições de vida da população. Outro aspecto importante é a valorização do Presidencialismo e, sobretudo, da imagem pessoal do Presidente. Um elemento pouco analisado refere-se às propostas propagandistas em torno da unidade nacional como elemento fundamental para o desenvolvimento do país, apoiada no complexo fenômeno da cultura política da “hegemonia da estabilidade”, permeada pela palavra modernidade. Desta forma, o PRONASOL foi reconhecido pela política do Estado do Presidente Salinas como desenhado em função dos objetivos macroeconômicos.

O PRONASOL conjugou o manejo dos meios de comunicação especialmente a TV, o sistema corporativista do Partido de Estado e os objetivos propostos desde o exterior como “[...] o Banco Mundial que sugeriu al PRONASOL como paliativo a las medidas neoliberais” (RÉTIS, 1996, p. 3), coalizões importantes para conciliar as ambivalências, e contradições entre o que era o antigo, o inovador e o moderno em termos de implementação de uma Política de Combate à Pobreza.

Os consensos construídos em torno do conceito de solidariedade para com os mais necessitados foram capazes de gerar apoio aos programas de ação do governo e reforçaram sua capacidade de provedor dos mais necessitados. Em realidade, contudo, permaneceu a verticalização no processo de decisões políticas e econômicas.

3.2 Política de Combate à Pobreza Social no Brasil : entre a inovação e o continuismo

No que se refere às políticas sociais no Brasil, é possível identificar, para efeito dos objetivos desse item, três principais períodos no qual o Estado se faz mais presente. Informações referentes ao terceiro momento serão priorizadas por ser o período em que o Programa Comunidade Solidária foi implantado. Todavia, recuperar-se-á, brevemente, alguns acontecimentos e características dos dois primeiros períodos.

O **primeiro período**, de 1930 a 1964, inaugura-se com o Presidente Getúlio Vargas anunciando, repetidamente, a necessidade de significativa intervenção do Estado na vida econômica, com o propósito de estimular a industrialização e a diferenciação econômica nacional, e encerra-se com o Golpe Militar. Nesse período, as políticas sociais no Brasil tiveram sua trajetória influenciada, em grande parte, pelas mudanças econômicas e políticas ocorridas no plano internacional e pelos impactos reorganizadores dessas mudanças na ordem da política interna (PEREIRA, 2000).

A partir de 1930, do ponto de vista econômico, houve a passagem da economia agro-exportadora para a urbano-industrial. Embora esta mudança não tenha sido acompanhada por igual impulso no campo social, o Estado passou a exercer o papel de regulador da área social e, portanto, a gerir o processo de provisão social. Contudo, a ausência de uma Política Social *lato sensu* já apontava para uma multiplicidade de instituições, programas e recursos que não estavam organicamente vinculados à política econômica e, quiçá, a uma planificação social.

Conforme Pereira (2000, p. 130, grifo da autora):

[...] a política social brasileira desse período, não obstante encampada pelo Estado, funcionava, na maioria das vezes, como uma espécie de *zona cinzenta*, onde se operavam barganhas populistas entre Estado e parcelas da sociedade e onde a questão social era transformada em querela regulada jurídica ou administrativamente e, portanto, despolitizada.

Todavia, ainda segundo Pereira (2000, p.131):

[...] foi na década de 30 que ocorreu a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, da Carteira de Trabalho, da Legislação Trabalhista, do Ministério da Educação e Saúde e dos Institutos de Aposentadoria e Pensão; Promulgação da Constituição Federal de 1934, que contemplou tanto os ideais do liberalismo político quanto os do reformismo econômico; imposição pelo Estado Novo da Constituição de 37, inspirada nos modelos constitucionais corporativo-facistas; e criação do Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938 (ligado ao Ministério da Educação e Saúde), com o objetivo de normatizar e fiscalizar as ações de assistência social, preponderantemente desenvolvidas por entidades privadas.

Foi ainda durante o governo de Getúlio Vargas que, em 28 de agosto de 1942, criou-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA), entidade que se tornou uma referência no processo de atendimento assistencial, com um duplo vínculo institucional: de um lado, o Ministério da Justiça e Negócios Interiores para as ações sociais e, de outro, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Em apenas três anos de existência, a LBA já existia em 90% dos municípios brasileiros, tendo como objetivo:

A defesa da maternidade e da infância através da proteção à família, procurando por todos os meios a racionalização de diretrizes de ação tendentes a um perfeito aproveitamento da assistência social em suas diversas formas (PORTARIA 1596 apud SPOSATI; FALCÃO, 1989, p.18).

Foi também na década de 40, mais precisamente em 1943, que ocorreu a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e outros órgãos importantes que apontavam para a aproximação entre o Estado e o empresariado no processo de gestão da reprodução da força de trabalho como o Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Social da Indústria (SESI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

No final da década de 40 e início dos anos 50, é possível identificar vários eventos realizados no Brasil, que indicavam a existência de relações entre este e outros países e com organismos internacionais, como: o Seminário de Educação de Adultos para o Desenvolvimento de Comunidade, patrocinado pelo governo brasileiro, pela UNESCO e pela

União Pan-Americana, realizado em 1949, em Porto Alegre; o Seminário sobre Desenvolvimento de Comunidade, com o patrocínio da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizado em 1951, em Porto Alegre; e o Seminário Regional de Bem-Estar Rural, realizado em 1953, na Universidade Rural do Brasil (RJ), com patrocínio da ONU. Estes eventos procuravam, em sua maioria, a disseminação de conhecimentos sobre Desenvolvimento de Comunidade e expressavam uma política de “cooperação” com os países pobres. Neste período, um conjunto de acordos também foi realizado entre o Brasil e várias organizações internacionais (AMMANN, 1980).

O conceito que permite entender a política econômica social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera de equidade, é conceito de *cidadania regulada*. Santos (1979, p. 68) entende que, nesse período, passaram a ser considerados cidadãos:

[...] todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões.

O **segundo período**, de 1964 a 1985, é o período marcado pelo recesso da dimensão democrática da cidadania brasileira e encerra-se, em 1985, com as eleições indiretas de Tancredo Neves para a Presidência da República. Nesse período, ocorreram muitos acontecimentos nos âmbitos econômico e político. Entre os principais, a modificação do conteúdo do Estado, que deixa de ser uma organização eminentemente populista para tornar-se tecnocrática e centralizada, fundada em “[...] um restrito pacto de dominação entre elites civis e militares, sob os aplausos das classes médias [...]” (TAVARES; ASSIS, 1985, apud PEREIRA, 2000, p. 135).

Santos (1979, p. 89) caracteriza este momento como sendo o do “[...] recesso da cidadania política, isto é, pelo não reconhecimento do direito ou da capacidade da sociedade governar-se a si própria”.

O Golpe Militar de 1964 e a Ditadura implantada foram marcados pela retórica da nova elite governamental para criar as condições para um desenvolvimento mais balanceado e justo da economia de mercado, proposta, portanto, que se apresentou de acordo com a versão oficial, diferente daquela que o governo anterior desejava.

Logo após o Golpe Militar, dois novos Programas foram anunciados: o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), administrado pelo Banco Nacional de Habitação com

recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); e o Programa Nacional de Alimentação (PRONAM).

Um fato também a ser destacado é que, “através da Lei nº 4.765, de 13 de julho de 1965, foi retirada a fixação do salário profissional da área do mercado e sob a arbitragem da Justiça do Trabalho e colocada a delimitação do piso profissional sob o árbitro das autoridades financeiras” (Santos, 1979, p. 78). Segundo o autor, com isso, esvaziou-se a Justiça do Trabalho e retirou-se do operariado industrial a sua principal forma de obter melhorias relativas à distribuição de renda nacional.

A solução para atender às necessidades provenientes dos impactos da expansão do assalariamento na previdência social e na assistência médica; às demandas sociais das classes subalternas reprimidas pelo regime; e à sua própria necessidade de legitimação foi a ampliação da cobertura de programas sociais, que tiveram como características a diferenciação dos serviços em função da clientela atendida, a privatização da assistência médica-social, a criação da previdência complementar privada, afora a supressão e o desmantelamento dos mecanismos de controle e de participação no sistema de proteção vigente até 1964.

Em 1966, houve a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e, em 1974, houve a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social ocasião também em que a LBA ganhou novo estatuto e passou a compor o Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS).

Portanto, nos anos 70, no auge da Ditadura Militar, a LBA incorporou o Programa FUNRURAL e iniciou o atendimento ao Idoso e ao Excepcional, que eram procedentes do INPS. Também, ocorreu a abertura da previdência social para os trabalhadores autônomos e empregados domésticos.

Nestes anos consolidou-se a dupla face da política social tecida nos fins dos anos 60: de um lado, as políticas voltadas para a reprodução da força de trabalho contratada pelo setor monopolista; de outro, as políticas residuais voltadas para a reprodução do trabalhador no setor não-monopolista.

Segundo Draibe (1989), os princípios da organização do sistema de proteção social brasileira foram se definindo e cristalizando durante este período que a autora denomina de “consolidação do sistema” e possuiu as seguintes características: a) extrema centralização política e financeira no âmbito federal das ações do governo; b) uma grande fragmentação institucional; c) a exclusão da participação social e política nos processos de

decisão; d) o princípio do autofinanciamento do investimento social; e) o princípio da privatização; e f) uso clientelístico da máquina estatal.

Reitera-se a compreensão de Santos (1979) de que foi sob períodos ditatoriais que, no Brasil, pode-se observar efetivos progressos na legislação social, sendo isso parte de uma estratégia para tentar obter a aquiescência política do operariado industrial em troca do reconhecimento de alguns de seus direitos civis.

O **terceiro período**, de 1985 a 2002, foi o momento em que ocorreu o chamado processo de democratização da sociedade brasileira e o momento em que diversos movimentos presentes na sociedade civil¹⁴² brasileira apontavam para o desejo de se construir uma *cidadania emancipada*. Este período iniciou-se de forma ainda incipiente com o governo de Fernando Collor de Mello, mas se concretizou durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (inclusive com a criação do Programa Comunidade Solidária), identificando estar em curso o *fim da era Vargas* e a implantação de um modelo de cidadania assistida.

No terceiro período, um modelo de política social, querendo ser hegemônico, adota como uma de suas primeiras estratégias negar qualquer alternativa rival que implique um desafio ao seu domínio conceitual. Considera-se ainda que dois modelos de cidadania disputam o conteúdo da política social no Brasil.¹⁴³

O primeiro modelo de cidadania assistida, vinculado à tradição mais conservadora da política econômica e social, segundo Minujin e Bustelo (1997), pode ser reconhecido mais recentemente nas formulações teóricas de Hayek (1944) e Friedman (1962). Esta concepção hegemônica está associada aos ajustes econômicos e modelos de abertura econômica, “[...] o arquétipo do modelo é o ‘homem econômico’, que maximizando seu benefício pessoal automaticamente beneficia o conjunto social” (BUSTELO; MINUJIN, 1997, p. 19). Este modelo não tem preocupação com a distribuição de renda e da riqueza e as desigualdades são naturais e fruto do triunfo dos mais aptos. Por isso, deve concentrar e focalizar a pobreza junto aos grupos socialmente mais vulneráveis.

O segundo modelo reconhece e baseia-se em outra tradição conceitual, de pensadores utópicos, incluindo os socialistas, e que culminou nos processos que provocaram o desenvolvimento do denominado Estado de Bem-Estar.

Conforme Bustelo e Minujin (1997, p. 20, tradução nossa):

¹⁴² Segundo Simionatto (1995, p. 66), a sociedade civil entendida como o lugar, espaço de articulação e interesses em confronto, teia de relações em que se organizam e reorganizam instituições e se constroem consensos e as ideologias “é o lugar onde se tornam conscientes os conflitos e as contradições.”

¹⁴³ Esta compreensão pode se estender também para a América Latina e Caribe .

Para esta tradição o tema central constitui a igualdade social como valor, entendida principalmente como direito das pessoas na qualidade de membros/ sócios de um esquema de cooperação social comum de terem iguais oportunidades de acesso aos bens sociais e economicamente relevantes. [...] Na cidadania emancipada as pessoas não são “pacientes”, objetos de tratamento ou intervenção pública, mas atores em sua dupla dimensão individual e societária: a emancipação é individual mas não é de indivíduos autônomos. Assim a emancipação não é contada um a um, não é uma, não é única. Implica, como se diz, uma comunidade de argumentos e uma responsabilidade pelo conjunto, por isto trata-se de uma emancipação democrática.

Uma visão macro da Política Social, a partir da concepção de *cidadania emancipada*, identifica-a como o conjunto de medidas e meios estatais para alcançar todos os objetivos que promovam o bem-estar, a justiça e a paz social. Esta visão indica que a orientação da política social está dirigida para a busca do bem-estar e a melhoria das condições “materiais de vida” da sociedade. A política social será, segundo esta tese, chamada também de “universal”, com ações que estarão intimamente relacionadas à distribuição de recursos de todo tipo em uma sociedade determinada, concretizando-se através da provisão de serviços sociais que, para alguns setores da sociedade, poderiam ser seletivos no mercado. Estes serviços referem-se à área de saúde, previdência social, assistência social, habitação, da recreação e do trabalho.

Em contrapartida, uma visão mais restritiva sobre a Política Social a reduz a um conjunto de medidas voltadas aos setores sociais, com um critério institucional, e que tenta rapidamente e de maneira paliativa responder às demandas objetivas de determinadas populações. Nesta visão, as políticas sociais estarão subordinadas às políticas econômicas e serão subsidiárias delas.

Após estes esclarecimentos, cabe retomar alguns elementos conjunturais deste terceiro período. Apesar do grande crescimento e da diversificação da economia brasileira durante os 21 anos de Ditadura Militar (1964-1985), no Brasil, inicia-se o processo de democratização com uma difícil herança: uma estrutura de Estado centralizadora, ineficiente, permeada por corrupção, inflação sem controle, taxa de crescimento negativa e uma dívida social incalculável.

Pouco antes da posse, o candidato eleito pelo Colégio Eleitoral à Presidência da República, Tancredo Neves¹⁴⁴, foi hospitalizado, assumindo em seu lugar o Vice-Presidente

¹⁴⁴ Tancredo Neves morreu em 21 de abril de 1985, “coincidentemente”, data da morte de Tiradentes, mineiro e mártir do Brasil.

José Sarney, recém-filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)¹⁴⁵ para viabilizar a sua candidatura à vice-presidência e que até pouco tempo era o presidente do Partido que dava sustentação ao regime militar, Partido Democrata Social (PDS).

A “Nova República”, título que o Presidente José Sarney concedeu ao seu governo e que designava o programa da Aliança Democrática, formada pela Frente Liberal e pelo PMDB, iniciou-se num contexto de instabilidade e crise econômicas advindas do esgotamento do próprio modelo de desenvolvimento brasileiro, aliadas às sucessivas crises pelas quais passava o sistema mundial capitalista. Para o enfrentamento desse cenário, o governo implementou o Plano Cruzado.

As mudanças promovidas entre 1985 e 1988 são denominadas por Fagnani (1997, p. 214) de “estratégia reformista”, que se caracteriza pela crítica à centralização institucional e financeira do sistema. Para o autor, os diversos planos de ações governamentais instituídos nesse período priorizam o resgate da “dívida social”, rejeitando a sujeição das políticas sociais às medidas de ajuste macro-econômico. Os principais impulsos reformistas do Executivo Federal, sobretudo no biênio 1985/1996, foram no sentido de reforçar: os programas emergenciais no campo da suplementação alimentar; a incorporação da reforma agrária e do seguro-desemprego à agenda governamental; e a instituição de grupos de trabalho e comissões setoriais (DRAIBE, 1989).

Neste período, do ponto de vista político, houve uma ampla demonstração de que estava em processo de consolidação no Brasil uma sociedade civil organizada e forte, que apontava para a existência de uma sociedade de tipo “ocidental” (GRAMSCI, 1991 apud SOUZA FILHO, 1996). Esta demonstração deu-se em decorrência do processo constituinte que culminou com a promulgação em 05 de outubro de 1988 de uma nova Constituição para o país.

A Constituição Federal de 1988 apresentou grandes avanços em relação aos direitos sociais, apontando claramente para a construção de um Estado de Bem-Estar Social,¹⁴⁶ provedor da universalização dos direitos sociais. Além disso, introduziu

¹⁴⁵ O PMDB surgiu em janeiro de 1981, herdeiro direto do MDB, partido institucional de oposição ao regime militar. O PMDB elegeu 22 dos 23 governadores nas eleições de 1986. Sofreu rompimentos internos - de seu interior nasceu o PSDB - e fracassou nas eleições presidenciais de 1989 e 1994. No Congresso Nacional, em 1994, o partido elegeu as maiores bancadas: 107 deputados federais e 21 senadores. Passou a apoiar o Governo de FHC e assumiu diversos ministérios. Nas eleições de 1998, o PMDB não lançou candidato à Presidência da República e não apoiou oficialmente nenhuma candidatura. Elegeu 12 dos 27 senadores, fez 6 governadores e 83 deputados federais, a maior bancada da Câmara dos Deputados.

¹⁴⁶ Está-se utilizando como conceito de Bem-Estar a definição apresentada por Maria do Carmo Falcão (1991). Segundo a autora, o Estado de Bem-Estar é o Estado constituído nos países de capitalismo avançado e que possuem como características: a) direitos sociais como paradigma; b) origem num pacto social e político entre

instrumentos de democracia direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) e abriu a possibilidade, através do inciso II do art. 204, de se criar mecanismos de democracia participativa. Entretanto, no que se refere à ordem econômica e a alguns aspectos significativos da ordem política (por exemplo, o maior peso dos votos do Norte e Nordeste, áreas de maior possibilidade de manipulação dos eleitores, em relação ao Sul e Sudeste), dimensões fundamentais para viabilizar a efetivação de um Estado de Bem-Estar no Brasil, a nova Constituição Federal foi extremamente conservadora.

A Constituição, promulgada em 1988, introduziu a Assistência Social como uma das áreas que constitui o Sistema de Seguridade Social brasileiro, sendo que este tema será abordado, a seguir, devido ao fato de que tal alteração favoreceu a organização de segmentos da sociedade, visando a construção de um sistema de Proteção Social com características universais.

A Constituição expressou a falta de hegemonia presente na sociedade naquele momento. Como analisou Coutinho (1997), havia no Brasil, de uma maneira geral, a disputa entre dois projetos de sociedade aplicáveis e existentes nas sociedades contemporâneas de tipo “ocidental”: o projeto da “democracia de massa” ou “modelo europeu” e o do “liberal-corporativismo” ou “modelo americano”.

O projeto baseado no “liberal-corporativismo” ou “modelo americano” caracterizou-se por possuir partidos que representavam múltiplos interesses e sem organicidade, aliado a uma forma de representação de interesses extremamente pulverizada, atuando através de *lobbies* específicos. Porém, o projeto baseado na “democracia de massa” ou “modelo europeu” caracterizou-se por possuir partidos orgânicos e programáticos de base homogênea, sindicalismo que busca representar a classe trabalhadora e não apenas a corporação, no qual a representação de interesses possui canais articulatórios para a formação da unidade na pluralidade.

O cientista político Guilherme O’Donnell (1988) destaca o peso e a presença institucional das Forças Armadas, a presença marcante no governo de políticos que sustentavam o regime autoritário e o estilo de se fazer política e governar baseado em “conchavos”, clientelismo, troca de favores, regionalismo (tradição política existente antes mesmo do regime) como elementos que marcaram o alto grau de continuidade do regime autoritário após o final da primeira fase da transição democrática.

Em 1989, durante a **primeira eleição presidencial direta depois de decorridos 29 anos de ditadura**, ficou nítida a polarização entre os dois projetos de sociedade. Luís Inácio “Lula” da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT)¹⁴⁷, que representava o que Coutinho chamou de “democracia de massa”, obteve 37,86% dos votos no segundo turno das eleições e Fernando Collor de Mello¹⁴⁸, candidato pelo Partido de Renovação Nacional (PRN)¹⁴⁹, que representava o chamado “liberal-corporativismo”, obteve 42,75% dos votos. Portanto, a eleição de Collor não caracterizou uma vitória hegemônica.

Em sua posse, em 15 de março de 1990, o Presidente Fernando Collor assinou 20 medidas provisórias e três decretos relativos à economia e à extinção de órgãos governamentais de cultura e educação. Decretou o Plano Collor de combate à inflação, extinguiu o Cruzado Novo e reintroduziu o Cruzeiro; confiscou o saldo das cadernetas de poupança, contas correntes e demais investimentos acima de cinquenta mil cruzeiros; e deu início ao cumprimento da agenda estabelecida pelo Consenso de Washington. Segundo Williamson (ano apud FIORI, 1993, p. 3), este consenso expressava “[...] a lista das políticas e das reformas que estavam sendo requeridas na América Latina, em conjunto, que eram consensuais pelos principais centros e círculos de poder: FMI, Banco Mundial e BID, a academia que gira em torno de Washington”.

Durante o Governo Collor, os programas assistenciais sofreram sucessivas mudanças na institucionalidade do setor, num processo de desmonte da estrutura federal sem precedentes. No decorrer desse governo,¹⁵⁰ os programas foram sendo descentralizados de maneira não gradual ou por respeito às definições e aos mecanismos de controle constantes na Constituição. Sem recursos e tendo literalmente desaparecido, o sistema vigente arrastou consigo a maior parte dos programas de alimentação e nutrição e os programas assistenciais

¹⁴⁷ O Partido dos Trabalhadores nasceu em 1979, com o apoio do movimento sindical do ABC paulista e sob a liderança do metalúrgico Luís Inácio da Silva. Mais tarde, este incorporou o apelido de Lula ao nome. O Partido conseguiu registro definitivo em fevereiro de 1982 e é o único no quadro atual dos partidos que surgiu do movimento popular. Forma a maior bancada de esquerda do Congresso. Tem um perfil socialista e seus militantes dividem-se em diversas tendências internas.

¹⁴⁸ Collor, o candidato vencedor, construiu sua carreira política durante os anos da Ditadura, inclusive ocupando cargos por indicação indireta, realizou sua campanha através da combinação dos mais modernos recursos de propaganda e *marketing* com um estilo populista de comunicação direta com o povo, além de ter aplicado táticas de agressão pessoal ao seu adversário. Em linhas gerais, defendia teses neoliberais, de privatização das empresas estatais, diminuição do Estado, integração do País no mercado internacional, entre outras propostas.

¹⁴⁹ O PRN, partido pequeno e sem expressão nacional, apresentou na primeira eleição da qual participou o candidato Fernando Collor de Mello.

¹⁵⁰ Se no campo social observou-se um retrocesso no âmbito da implementação de serviços assistenciais, no campo político o Governo Collor continuou a enfrentar muitos problemas decorrentes das denúncias de corrupção e malversação de verbas e em 29 de setembro de 1992, com a aprovação de 441 votos, 38 contrários, 01 abstenção e 23 ausências Collor foi afastado da Presidência e em 29 de dezembro deste mesmo ano renunciou. Mesmo assim, foi julgado por crime de responsabilidade e condenado por 76 votos a 3 perdendo os seus direitos políticos por 8 anos.

de creches, assistência a deficientes e documentação gratuita, entre outros. A ausência de uma rede pública e gratuita de registro civil (à época) gerou também um sub-registro de nascimentos que, em 1997, foi estimado pelo Programa Comunidade Solidária em mais de um milhão.

Os gastos com o conjunto dos benefícios assistenciais dirigidos aos mais pobres, no início da década de 90, confirmaram e agravaram uma tendência anterior de queda, apresentando cortes de 50%. Os recursos relativos aos gastos com salário-família passaram de um patamar de um bilhão de dólares entre 1980 e 1982 para um patamar de cem milhões de dólares a partir de 1991. A despesa referente à Renda Mensal Vitalícia (RMV) para segurados rurais e urbanos, mesmo sendo um benefício muito restrito, sofreu queda média, no período, da ordem de 12%. Este comportamento do grupo de benefícios assistenciais é explicado pelo represamento informal da concessão, dada a maior dificuldade de acesso aos serviços previdenciários pela população de baixa renda. A péssima distribuição regional e intra-regional dos postos de benefícios, particularmente nas periferias urbanas e zonas rurais, criou barreiras adicionais à materialização das poucas possibilidades de proteção disponíveis para essa clientela. Até os dias de hoje, a reprodução das mesmas dificuldades espelha o fato de que a baixa prioridade destas ações nas cadeias de comando das políticas sociais tem se mantido inalterada.

Entretanto, segundo Medeiros (2001 apud FAGNANI, 1997, p. 220), houve um esvaziamento da estratégia reformista no período compreendido entre 1987 e 1992. A “contra-reforma” conservadora, conforme o autor, é caracterizada por ampliação do assistencialismo e do clientelismo, paralisação da “estratégia reformista”, desmonte orçamentário e burocrático no campo social e oposição sistemática das forças conservadoras do Executivo à agenda reformista, tanto em sua fase constituinte quanto na regulamentação complementar.

Em 29 de dezembro de 1992, Itamar Cautiero Franco assumiu a Presidência da República em caráter efetivo. Em menos de um ano, quatro ministros revezaram-se no estratégico Ministério da Fazenda: Gustavo Krause, Paulo R. Haddad, Eliseu Resende e Fernando Henrique Cardoso. Este assumiu o cargo em 20 de maio de 1993, com carta branca para conduzir a economia do país. Mesmo assim, a inflação manteve sua tendência crescente e, ao final de 1993, o índice acumulado foi de 2.708,55%. Então, em dezembro desse ano, Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB),¹⁵¹ anunciou o Plano de Estabilização da Economia: o Plano Real.

¹⁵¹ O Partido da Social Democracia Brasileira surgiu em 1988 e obteve o registro definitivo em agosto de 1989. Teve sua origem numa dissidência do PMDB durante o processo Constituinte, que entrou em choque com a

Visando dar cumprimento à Constituição, em 07 de dezembro de 1993, após um longo processo de negociações e pressões, o Presidente Itamar Franco sancionou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Cabe frisar a relevante participação dos profissionais de Serviço Social no processo de elaboração e aprovação da LOAS, por entenderem a importância de se garantir, pela primeira vez na história do país, a implementação de uma Política Pública de Assistência Social.

A LOAS estabelece que a Política de Assistência Social, como Política de Seguridade Social não-contributiva, deverá prover os mínimos sociais e deverá ser realizada, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas da pessoa. A Lei estabelece ainda que a assistência social seja realizada de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências e à universalização dos direitos sociais, sendo as entidades e as organizações de assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoria aos beneficiários abrangidos pela LOAS, bem como as que atuam na defesa de seus direitos.

Embora a LOAS seja um avanço, a sua implementação constitui um desafio, uma vez que interesses nacionais e internacionais, valores e ações historicamente presentes no âmbito da política econômica e de assistência social, continuaram a imprimir contornos tradicionais ao enfrentamento da questão social e, mais especificamente, da pobreza.

A análise realizada por Medeiros (2001, p. 18) aponta para o surgimento de inovações nas políticas sociais brasileiras, posição também referendada por Draibe (1989, 1998, 2000). A descentralização das políticas, a articulação de fato entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram redução das práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e continuidade dos programas. A introdução de critérios de delimitação territorial do público-alvo, aliados aos de renda, permitiram melhor focalização dos beneficiários. Essas transformações constituíram, para Draibe (1998a, p. 7), uma mudança radical para melhor, no perfil das políticas sociais brasileiras:

Do ponto de vista do cumprimento de metas, descentralização e maior autonomia decisória efetivamente parecem ter andado juntas, na experiência recente do país,

força emergente de Orestes Quércia. O partido ganhou fama de ter “excesso de cérebros, escassez de votos e de ser indeciso” (à época). Possui (ia) perfil de centro esquerda, reformista. Em seu programa defendia o parlamentarismo como sistema de governo. Depois de se aproximar duas vezes e desistir na última hora de participar do Governo de Collor, assumiu posição destacada junto com o PT nas investigações que levaram ao processo de *impeachment* de Collor.

seja por ampliação de poderes de prefeitos e diretores de serviços sociais, seja por ampliação dos canais de participação social, através dos Conselhos Municipais e associações de pais nas unidades escolares. Coerentemente a tais efeitos, registrou-se maior autonomia e participação registradas significam efetivas inflexões no país, das duas fortes tradições de centralismo autoritário e burocrático, de difícil remoção, como se sabe.

O conceito de política, segundo a LOAS, tendeu à associação das ações públicas que deveriam garantir aos setores carentes, afetados por tipos e graus variados de exclusão social, o exercício dos direitos sociais básicos.

A nova fase das políticas sociais, marcada pela visão da assistência social como direito social, universalização do acesso a quem necessitasse e gratuidade dos serviços estatais, seria marcada pela focalização, baseada em critérios mais amplos que o da renda individual; pelo reforço da seletividade e da focalização sem a perda dos universalismos, com distribuição de benefícios na proporção inversa das carências; pela redução do estatismo com preservação do caráter público e gratuito dos serviços, mediante parcerias com movimentos sociais e o setor privado; e pela maior aceitação e apoio no meio político a programas de transferência monetária direta, como os de renda mínima (DRAIBE, 1998, p. 310).

A seguir, ainda fazendo parte do terceiro momento da Política Social no Brasil, e tendo em vista os objetivos deste trabalho, serão recuperados elementos conjunturais do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso e da Implementação do Programa Comunidade Solidária.

3.2.1 O Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o Programa Comunidade Solidária: novos direcionamentos, articulações e acordos

Este item apresenta o Programa Comunidade Solidária (PCS), no que se refere à sua justificativa, aos princípios, aos objetivos, ao arranjo institucional e aos programas. Suas transformações serão recuperadas com maior detalhamento por estas serem elementos importantes para a demonstração de que o PCS, gradativamente, foi se assemelhando ao PRONASOL, atendendo às prescrições do Banco Mundial e do BID, bem como recebendo o apoio técnico e financeiro destas agências.

Fernando Henrique Cardoso elegeu-se Presidente da República no primeiro turno das eleições realizadas em outubro de 1994¹⁵². Em sua mensagem ao Congresso Nacional, em 1995,¹⁵³ identifica-se os elementos que apontam para a forte orientação do “Consenso de Washington”. O que se delineava era a continuidade do Projeto que apenas fora esboçado no governo Collor e que sofrera problemas de continuidade com seu *impeachment*. O processo de privatizações e reformas administrativas, educacional, previdenciária, entre outras, foi retomado por FHC, acompanhado por um discurso apoiado na necessidade de se construir o consenso em torno das chamadas necessidades decorrentes do processo de globalização.

Na mensagem ao Congresso Nacional, em 1995¹⁵⁴, o Presidente considerava que a situação social do Brasil era marcada pela extrema desigualdade na distribuição da renda nacional e no acesso aos serviços sociais básicos. Tal quadro, no seu entender, era agravado pela incapacidade de o sistema econômico, mesmo em períodos de crescimento, gerar empregos de qualidade em número suficiente para reverter a condição de extrema pobreza em quase um terço da população. Segundo o Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995, p. 3):

Em 1990 o País tinha 39 milhões de pessoas cujo rendimento familiar per capita era igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente. Outro dado revelador das desigualdades é a concentração de renda familiar. Em 1990, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constatou que os 10 por cento mais pobres apropriavam-se de 0,8 por cento do total de rendas familiares, enquanto no outro extremo os 10% mais ricos possuíam-se de 46 por cento dessas rendas.

¹⁵² A inflação foi derrubada e FHC projetou-se nacionalmente. O PSDB fez aliança com o Partido da Frente Liberal (PFL), partido que congrega políticos de perfil tradicional, oligárquico e clientelista, que apoiaram o Regime Militar. Como resultado dessa aliança, FHC foi lançado como candidato à Presidência da República e Marco Maciel (PFL) como Vice-Presidente. O Partido da Frente Liberal nasceu de uma dissidência do PDS, o herdeiro da ARENA, partido que deu sustentação ao regime militar. O partido surgiu em 1985, após a derrota de Paulo Maluf no Colégio Eleitoral para Presidência da República. Tem presença marcante no Nordeste.

¹⁵³ CARDOSO, Fernando Henrique. **Mensagem ao Congresso Nacional 1995**. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/publi_o4/COLEÇAO/95MENS2.htm> Acesso em: 18 abr. 2004.

¹⁵⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. **Mensagem ao Congresso Nacional 1995**. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/publi_o4/COLEÇAO/95MENS2.htm> Acesso em: 18 abr. 2004.

Entre suas diretrizes de ação, permeadas pela justificativa de se realizar reformas em diversas áreas, Fernando Henrique Cardoso apresentou o Programa Comunidade Solidária como:

Uma estratégia de governo para o combate à fome e à pobreza. Compõe um conjunto de atividades a serem desenvolvidas pelos ministérios e instituições públicas, selecionadas em função da capacidade de promover de imediato, transformações nas condições de vida das populações mais pobres.[...] O Programa Comunidade Solidária é uma prioridade do conjunto do Governo. Todos os ministérios e órgãos da Administração Pública Federal estarão empenhados em contribuir para aquele que é o objetivo maior do País: erradicar a fome, a miséria e a pobreza. A busca da eficiência, de eficácia e da equidade, a descentralização, a parceria e a participação são as grandes diretrizes para todo o Governo Federal.¹⁵⁵

Em 12 de janeiro de 1995, através do Decreto Federal 1.366 e do Decreto-ato s/nº, do dia 17 de fevereiro de 1995, do Diário Oficial da União, foi instituído o **Programa Comunidade Solidária** e extinta a Legião Brasileira de Assistência e o Centro Brasileiro da Infância e da Adolescência (CBIA). A extinção destes órgãos já estava prevista desde a Constituição de 1988¹⁵⁶, quando esta estabeleceu a descentralização e a municipalização dos órgãos federais de assistência social. Conforme Sposati (1995), a extinção da LBA e da CBIA, embora correta, não significava liquidá-las, dispersando seus recursos em burocracias da instância federal, sem fazer jus ao saber acumulado e ainda, como se constatou

¹⁵⁵ CARDOSO, Fernando Henrique. **Mensagem ao Congresso Nacional 1995**, Parte II. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/publi_o4/COLEÇAO/95MENS2.htm> Acesso em: 18 abr. 2004.

¹⁵⁶ Com o objetivo de regulamentar os artigos 194, 203 e 204 da Constituição, em 07 de dezembro de 1993, foi sancionada a LOAS. Segundo o art. 2º, parágrafo único da LOAS “a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, a garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 2001, p. 1). A LOAS estabelece ainda a existência de conselhos deliberativos e paritários de assistência social em cada esfera de governo e que caberá aos conselhos deliberarem sobre a “Política de Assistência Social”. Como os conselhos são formados por entidades prestadoras de serviços assistenciais, representantes de trabalhadores da área e usuários, considera-se fundamental recuperar a trajetória histórica das entidades assistenciais filantrópicas para se apreender as dificuldades e os desafios colocados à construção de uma Política Pública de Assistência Social que integre uma Política Social de Erradicação da Pobreza. A compreensão do processo de descentralização político-administrativo, previsto na Constituição e reiterado na LOAS, é vital para o entendimento das possibilidades de elaboração e execução de uma “Política Social de Erradicação da Pobreza,” em que a Política de Assistência Social se faça presente e atuante.

posteriormente, sem que houvesse problemas de solução de continuidade nas ações e nos programas que deveriam ser mantidos.

O Programa Comunidade Solidária sofreu inúmeras transformações, não havendo ainda sobre esta experiência recentemente adquirida estudos que a tenham analisado em sua totalidade e em seus oito anos de existência. Para efeito de melhor entendimento, estas transformações foram divididas em quatro períodos: 1º) 1995, período em que o Programa começou a ser implementado e no qual foi criada a Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária (AAPCS); 2º) 1996, ano em que, após inúmeras críticas, o Programa introduziu novos programas e redimensionou suas estratégias de ação; 3º) 1999, ano em que foram criados o Programa Brasil Empreendedor e o Programa Comunidade Ativa (PCA), que passaram a compor o Programa Comunidade Solidária; e 4º) 2000-2002, período em que foi criado o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH-14 (28/7/2000) - que, posteriormente, com sua ampliação, passou a ser denominado Projeto Alvorada; foi criado também o Programa Brasil Empreendedor Rural; e houve a vinculação do Projeto Alvorada à SAS/MPAS.

A seguir, apresentar-se-á um quadro-resumo das transformações sofridas pelo Programa, visando melhor apreendê-lo. No entanto, cabe antecipar que os Programas que compuseram o Programa Comunidade Solidária também sofreram alterações, mas estas não serão abordadas em sua totalidade, tentando-se, com esta decisão, escapar ao excesso das descrições e garantir o objetivo deste Capítulo.

PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA 1995-2002 – TRANSFORMAÇÕES				
	1º MOMENTO 01/1995	2º MOMENTO 01/1996	3º MOMENTO - 1999 P. BRASIL EMPREENDEDOR 10/1999	4º MOMENTO- 2000/2002 P. IDH-14 P. ALVORADA- 07/2000 PROGRAMA ALVORADA 09/2000
O B J E T I V O S	Acolher, potencializar e apoiar nos limites dos recursos disponíveis a execução de experiências, projetos e iniciativas do governo e da Sociedade em áreas de concentração de pobreza.		Fortalecer as micro, pequenas e médias empresas e empreendedores do setor informal, através da capacitação gerencial, creditícia e assessoria técnica ao segmento. O objetivo é contribuir para a geração de renda, manutenção e postos de trabalho.	2ª FASE- Plano de Infra-Estrutura Social Básica para microrregiões e municípios carentes Combater a pobreza e as desigualdades sociais dos países, em parceria com os estados, municípios e a sociedade civil organizada.
P R O G R A M A S	Programa de Desnutrição Infantil (Programa do Leite) Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde (FNS) Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Programa Nacional de Imunização (PNI) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA) Programa de Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar; Programa nacional de Transporte (PNTE); Programa Saúde Escolar; Programa de Manutenção e Des. do Ensino Fundamental (PMDE); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Programa de Geração de Emprego e Renda; Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR); Programa Habitat Brasil; Programa de ação Social em Saneamento (PASS)	Capacitação Solidária (1996) RITS – Rede de Informação para o Terceiro Setor (1997) Universidade Solidária (1996) Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor (1996) Programas Voluntários (1997) Alfabetização Solidária (1997) Programa Artesanato Solidário (1998) Projeto Rede Jovem (2000) Projeto Móvel de Arte e Cultura [1997]	- Assessoria Técnica - Capacitação - Crédito	Alfabetização Solidária Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Educação de Jovens e Adultos Garantia de Renda Mínima Erradicação do Trabalho Infantil Água na Escola Agente Jovem de Desenvolvimento Saneamento / Redução da Mortalidade Infantil Saúde da Família / Agentes Comunitários de Saúde Redução da Mortalidade Materna e Neonatal Infra-Estrutura Turística (PRODETUR II) Combate à Pobreza Rural nos Estados do Nordeste Apoio à Agricultura Familiar-PRONAF-Infra-Estrutura Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza Energia das Pequenas Comunidades Desenvolvimento do Estado de Tocantins

Quadro 8 - Programas para o combate à pobreza – Governo Fernando Henrique Cardoso 1995 - 2002

O **primeiro momento** do Programa Comunidade Solidária¹⁵⁷ compreende o período em que foi criado e, já nesta fase, surgiram questionamentos com relação à sua gênese. No entender de Resende (2000, p. 6) e Peliano, Resende e Beghin (1995), a experiência do CONSEA¹⁵⁸ é que deu origem ao Programa.

O CONSEA havia colocado na agenda do então Presidente da República, Itamar Franco, a questão do combate à fome e à miséria como prioridade nacional. Este Conselho, segundo Peliano, Resende e Beghin (1995), introduziu os princípios da parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal. Conforme Peliano, Resende e Beghin (1995, p. 20):

[...] o CONSEA engendrou o Comunidade Solidária: o que é mais importante, mudaram-se os nomes, as pessoas, mas permaneceram as idéias –valores. Pela primeira vez na história do país, assiste-se, apesar da mudança de governo, a uma continuidade da linha de orientação das políticas públicas que visam ao enfrentamento da fome e da miséria.

Resende (2000, p. 15) relata que foi durante o:

[...] período de transição entre os governos dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, de outubro a dezembro de 1994, que a equipe do IPEA que assessorava o CONSEA participou ativamente do processo de formulação da estratégia do que viria a constituir-se na Comunidade Solidária.

Buscava-se, à ocasião, conforme o autor, dar continuidade ao processo de articulação e coordenação das políticas de combate à fome e à miséria iniciado pelo CONSEA, “aprimorando-o, porém, nos pontos ditos como mais críticos” (RESENDE, 2000, p. 15).

Para Peliano, Resende e Beghin (1995, p. 20):

¹⁵⁷ Durante o ano de 1995, os debates sobre o gênero do termo Comunidade Solidária, segundo Resende (2000), foram recorrentes. Alguns achavam que deveria ser o Comunidade Solidária, por se tratar de um programa de governos; outros argumentavam que não se tratava de um programa, mas sim de uma estratégia. Desta forma, seria a Comunidade Solidária. Entende-se que se tratou de um Programa de Governo.

¹⁵⁸ O Conselho Nacional de Segurança Alimentar foi instituído em 24 de abril de 1993, por meio do Decreto nº 807, como órgão de consulta e assessoramento ao presidente da República. Integrado por oito ministros de Estado (Planejamento, Fazenda, Agricultura, Trabalho, Saúde, Bem-Estar Social e Secretaria Geral da Presidência da República), 21 cidadãos brasileiros identificados com diversos segmentos da sociedade civil, foi presidido pelo Bispo da Arquidiocese de Duque de Caxias, Dom Mauro Morelli e teve por metas específicas “traçar as diretrizes do combate à fome, conceber as estratégias apropriadas para sua execução e mobilizar os recursos necessários para o atendimento dos objetivos pretendidos (PELIANO, 1994 apud RESENDE, 2000, p. 8).

O Programa Comunidade Solidária nasce, cresce e amadurece a partir de uma experiência brasileira e inédita que emergiu no início de 1993 com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA. O Consea inaugurou uma nova era colocando na agenda do presidente da República a questão do combate à fome e à miséria como prioridade nacional.

No entanto, segundo Silva e Silva et al. (1999, p.109):

O Programa Comunidade Solidária é visto, ainda, por seus idealizadores, como uma reformulação e uma continuidade do plano de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida (PCFM), quanto a sua filosofia e objetivos. Baseado na idéia da solidariedade, o PCFM pretendia atuar em duas frentes. Uma tinha como finalidade sensibilizar setores do governo para dar prioridade a iniciativas de natureza assistencial; outra pretendia possibilitar uma ampla mobilização e um maior envolvimento em torno da fome e da pobreza, por meio de campanhas, manifestações públicas etc. Este Plano foi coordenado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), tendo como seu maior mérito a capacidade de mobilização em torno do problema da fome e da pobreza.

Segundo as autoras, o Programa Comunidade Solidária colocou-se como uma alternativa ao desenho institucional do PCFM, tendo em vista conferir maior eficácia e eficiências às ações do governo, sem maiores pressões dos gastos públicos, propondo-se a coordenar programas já em desenvolvimentos em vários ministérios. Todavia, constatará-se-à que este objetivo foi substancialmente alterado no decorrer dos seus oito anos de existência.

O Programa Comunidade Solidária foi apresentado sob a justificativa de que se fazia necessário um novo modelo de gestão como alternativa viável ao mero assistencialismo, caracterizado pela ineficiência e obsolescência de políticas centralizadoras. A presidente do Conselho Comunidade Solidária, Ruth Cardoso, assim se expressou: “Se eu tiver um assistencialismo eficiente, eu sou a favor dele. O problema é que ele é, em geral, ineficiente” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1995, p.8).

O Comunidade Solidária norteou-se por **quatro princípios** fundamentais:

Parceria: na luta contra a fome e a miséria, o entendimento é que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não podem atuar de forma isolada e desarticulada. Para haver parceria, requer-se um razoável nível de **consenso** entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado para cada assunto específico.

Solidariedade: como engajamento ético de quem quer acabar definitivamente com a situação de fome e miséria existente no Brasil.

Descentralização das Ações: como forma de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e a eficácia das ações.

Integração e Convergência das Ações : no sentido de potencializar os resultados. Acredita-se que o impacto global da implementação simultânea

das ações é muito mais importante que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995, p. 22, grifo nosso).

O princípio da **parceria**, orientado pela filosofia da solidariedade, tem servido para diluir o sujeito responsável pela situação social do país. O foco, na interpretação de Silva e Silva (2001, p. 157) “[...] é transferido do Estado para o anonimato da sociedade, corporificada por uma totalidade homogênea, que inexistente, movida pela *virtude* da solidariedade. Assim, todos são responsáveis e ninguém sabe quem é o responsável”.

Conforme a autora, com o discurso da parceria e da solidariedade sob o rótulo do novo, produz-se apenas a reatualização e o aprofundamento do trato fragmentado da pobreza, acompanhado da reedição da filantropia, agora empresarial, como marca da despolitização das políticas sociais (SILVA e SILVA, 2001, p. 157). Ela avalia que houve o fortalecimento do movimento de privatização dos programas e serviços sociais, reeditando a filantropia e a caridade, agora assumidas não só pelos indivíduos e entidades vocacionadas, mas por grandes grupos da economia privada, servindo para imprimir uma *face de solidariedade* aos agentes do mercado (SILVA e SILVA, 2002, p. 154).¹⁵⁹

No entanto, para Sposati (1995), tratava-se claramente de uma estratégia de inversão da “Ação da Cidadania”. Enquanto esta era uma iniciativa da sociedade civil e tinha a necessária autonomia, por ser expressão do avanço da organização da sociedade civil, o PCS inaugurou uma nova forma de presença consentida e seletiva da “comunidade” no governo. Mais ainda, concebido sem recursos e tido como uma de suas faces o gerenciamento de programas sociais, este Programa retirou do âmbito dos ministérios a autoridade da gestão de catorze programas sociais (que, posteriormente, foram reduzidos, como já mencionado no início deste subitem) e os subordinou à primeira-dama Ruth Cardoso, a fim de terem um direcionamento comum e um selo, de preferência a ser dado aos Municípios considerados prioritários para o recebimento dos programas. A partir de então, foram apresentados como expressão do Programa Comunidade Solidária no governo Fernando Henrique Cardoso.

O PCS teve como presidente Ruth Cardoso, uma intelectual reconhecida por seus méritos, mas que, segundo Sposati (1995), ao assumir o PCS, deu continuidade ao primeiro damismo, ou seja, manteve o simbólico centralismo na figura masculina do presidente, a

¹⁵⁹ O conteúdo do livro O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil expressa através dos textos que compõe a coletânea a idéia da insuficiência, fragilidade, inconsistência e descontinuidade das ações desenvolvidas no governo FHC, no sentido de alterar o quadro de pobreza e miséria no Brasil. Na visão das autoras “estamos vivenciando uma profunda fragmentação da ampliada pobreza no Brasil dos anos 1990, constituindo uma herança problemática para nos povos no adentrar de um novo milênio” (SILVA e SILVA, 2001, p. 155).

quem cabe a razão e, à mulher, na condição de esposa, cabiam as iniciativas do coração e, por consequência, o social.

Scherer et al. (2001) realizam críticas ao Programa Comunidade Solidária com base na análise de sua implementação no Amazonas:

O PCS reforça a polaridade social em dois grandes eixos: o da carência absoluta e o do privilégio absoluto, ao distribuir sobras assistenciais do capitalismo brasileiro. A razão de ser, o fulcro desses processos, que é a acumulação privada do capital, permanece intocada. Pode-se afirmar que as intenções de solidariedade representam apenas um simulacro (SCHERER et al., 2001, p. 129).

Entende-se que o princípio da **solidariedade**, presente no Programa e que permeou igualmente o discurso do Presidente da República em diversas ocasiões, constituiu-se em um importante elemento para a busca da hegemonia, ou seja, era fundamental convencer e persuadir a sociedade sobre os valores do governo, suas propostas econômicas, políticas e sociais.

Segundo Gusmão (2000, p. 107, grifo da autora):

[...] discursando em Nova Délhi, o presidente declarou: ‘[...] é chegado tempo de tentarmos reintroduzir a ética da solidariedade nas formas de atuação do Estado e, através dela, no conjunto da sociedade’. Aqui, a *solidariedade* é uma ideologia unificadora na relação Estado-Governo-Sociedade, que deverá se sobrepor às diferenças e interesses das classes representadas nessas instâncias.

O princípio da solidariedade objetivou deslocar a responsabilidade do Estado para a sociedade civil e legitimar o governo, atribuindo-lhe, perante a sociedade, a imagem de benfeitor (CAMPOS, 1995 apud SILVA E SILVA et al. 1999, p. 113).

Quanto ao princípio de **descentralização**, segundo Silva e Silva (2001), orientar os programas, os projetos e as ações de enfrentamento à pobreza e às políticas sociais de modo geral, no Brasil, tem significado muito mais uma estratégia de repasse de responsabilidades do Estado nacional para os Estados sub-nacionais e para os municípios. Neste sentido, sequer têm sido consideradas a heterogeneidade e a fragilidade dos municípios brasileiros, na sua maioria, destituídos de condições financeiras, gerenciais e de recursos humanos para levar a bom termo as responsabilidades recebidas.

Com relação ao princípio da **integração e convergência das ações**, a questão sobre a distribuição dos serviços sociais não é recente. Segundo o PNUD (1990, p.182), “[...]”

a la distribución de servicios sociales no debe ser neutral respecto a los grupos de ingreso [...] Si grupos no necesitados reciben beneficios sustanciales o si tales beneficios no llegan a los grupos necesitados, significa que la intervención está mal diseñada”. Ainda conforme o PNUD, as políticas focalizadas evitam a dispersão de recursos e os concentram nos grupos que mais necessitam. Também, Schejtman (1989, p. 118-119) insiste nesta questão: “[...] focalización eleva la magnitud del impacto por unidad de recursos invertidos y reduce los costos finales”. Deste ponto de vista, a focalização é um critério de inclusão porém também de exclusão.

Silva e Silva (2001, p. 154) expõe:

Apenas os indigentes, os mais pobres entre os pobres, são vistos como alvos de uma política centrada na focalização. Focalização que se materializa por programas precários, insuficientes, descontínuos e desvinculados entre si e da política macroeconômico, sendo muito mais fragmentadores do que focalizadores da pobreza, não alterando o quadro social brasileiro.

Com os três primeiros princípios, o Programa buscou ampliar sua capacidade de atuação, mobilizando e otimizando recursos dispersos na sociedade e nos órgãos governamentais. No que se refere ao último princípio, o Programa buscava a convergência de programas de combate à fome e à miséria, visando à sua implementação simultânea e integrada nos municípios mais pobres, para a potencialização de resultados.

Na gênese do Programa Comunidade Solidária, assim como no decorrer de sua implementação, os princípios da descentralização, da focalização e das convergências das ações devem ser compreendidos sob uma mesma perspectiva: promover uma ação concentrada nos municípios mais pobres (RESENDE, 2000). Neste sentido, percebe-se que estes princípios estavam em sintonia com as recomendações do Banco Mundial/FMI e do BID.

O Programa Comunidade Solidária apresentou como **objetivos** formais: a otimização do gerenciamento de programas, a potencialização de iniciativas que deveriam favorecer a implementação das ações e a identificação de ações prioritárias para a população carente e a atuação do Sistema Estratégico.

No que se refere ao **arranjo institucional**, o Programa Comunidade Solidária,

conforme Decreto nº 1366, de 12 de janeiro de 1995¹⁶⁰, estava vinculado à Presidência da República, como bem expressa o referido documento, tendo como “objeto coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e, em especial, o combate à fome e à pobreza”.

O referido Decreto n. 001366 ainda estabelecia que o Programa teria um Conselho com finalidade consultiva, integrado pelos Ministros de Estado (Chefe da Casa Civil da Presidência da República; da Agricultura; do Abastecimento e da Reforma Agrária; da Educação e do Desporto; Extraordinário dos Esportes; da Fazenda; da Justiça; do Planejamento e Orçamento; da Previdência e Assistência Social; da Saúde; do Trabalho), pelo Secretário Executivo do Programa Comunidade Solidária e por 21 membros da sociedade, vinculados ou não a entidades representativas da sociedade civil, designados pelo Presidente da República. Também, este Decreto estabeleceu em seu art. 6º que “O Programa terá uma Secretaria-Executiva, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, que será responsável pela sua coordenação no âmbito da Administração Pública Federal” (BRASIL, 1995, p.2).

Quanto à sua competência, cabia ao Conselho do Programa: propor e opinar sobre ações prioritárias na área social; incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações para que realizem, em parceria com o governo, o combate à pobreza e à fome; incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando a complementariedade das ações desenvolvidas; promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome, visando à integração de esforços do governo e da sociedade; estimular e apoiar a criação de conselhos estaduais e municipais de combate à fome e à pobreza; e, finalmente, elaborar seu regimento interno.

Criado formalmente no dia 21 fevereiro de 1995, o Conselho Comunidade Solidária assumiu, segundo Cardoso, Franco e Oliveira (2000, p. 3), “[...] um perfil próprio e inédito enquanto instrumento de diálogo político e de promoção de parcerias entre Estado e Sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão por intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social”.

Na ocasião, o Conselho propunha-se a desenvolver, através de parcerias, alguns projetos sob sua coordenação. Os membros do Conselho eram “membros da sociedade civil, designados pelo presidente, com mandato de dois anos, sem remuneração (personalidades

¹⁶⁰ BRASIL, Decreto nº 001366, de 13 de jan. de 1995. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Atos do Poder Executivo, Seção 1. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/servlets/NJUR.filtro?tipo=DEC&secao=NJUILEGBRA&...>>. Acesso em: 19 abr. 2004.

identificadas com segmentos específicos da sociedade, destacando-se aquelas da área de comunicação” (SPOSATI, 1995, p. 145).

Desse modo, o Conselho foi apresentado como:

[...] um instrumento de combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social no Brasil, por meio da promoção de parcerias entre Estado e Sociedade [...] diagnostica problemas, identifica oportunidades de ação e mobiliza recursos humanos e materiais em iniciativas concretas de desenvolvimento social (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998, p. 4).

Assim, concentrou-se as ações em três frentes de trabalho: ações de fortalecimento da sociedade civil, interlocução política e programas inovadores de desenvolvimento social.

Ainda, segundo Cardoso, Franco e Oliveira (2000, p. 3):

O eixo central do processo decisório governamental, está na Casa Civil, desta forma o Programa Comunidade Solidária possui uma Secretaria Executiva¹⁶¹ que tem como objetivo exercer a coordenação de sua rede institucional, promovendo a comunicação e a difusão de informações. Destacamos que o Programa não se encontra preso a estruturas administrativas rígidas, e sua ação depende de insumos pertencentes a unidades gerenciais autônomas, embora participantes do sistema, a exemplo dos ministérios e das secretarias estaduais e municipais.

Inicialmente, sem dispor de estrutura operacional própria, o Programa Comunidade Solidária passou a seguir uma estratégia de ação governamental que propôs “a utilização mais racional dos escassos recursos disponíveis: financeiros, humanos, administrativos e organizacionais” (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995, p. 24-25). Nesta ocasião, o Relatório Nacional Brasileiro (BRASIL, 1995, p. 66) indicava que, “ao contrário do que ocorreu em outros países, o governo Federal não pretende criar estruturas paralelas para desenvolver este Programa”, determinação esta que não se manteve.

Vinculado portanto, à Casa Civil da Presidência da República, o Programa foi apresentado, em 1995, inserido em uma rede de organizações da qual participavam, órgãos do governo Federal, Estadual e Municipal e da Sociedade Civil. Na ocasião, considerava-se que “[...] por serem entidades sem vinculação hierárquica formal, a estrutura da rede assumiu um modelo matricial de organização, sendo orientada pelo estabelecimento de compromissos

¹⁶¹ A Presidente do Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária foi a primeira dama Ruth Cardoso. A secretária executiva, em 1995, é a socióloga Anna Maria Peliano.

comuns na implementação de programas” (LOBO; TIMM, 1998, p.18)¹⁶². Nessa configuração, a cada componente eram reservados objetivos, não exclusivos, que deveriam favorecer a articulação necessária para o desenvolvimento das ações planejadas. A rede de organizações e suas conexões podem ser observadas na figura a seguir:

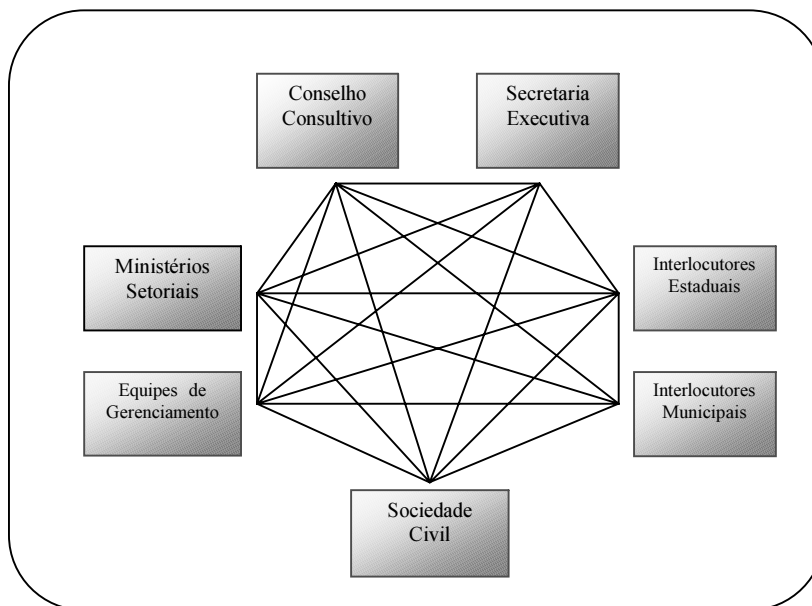


Figura 2 - Rede de Organizações do Programa Comunidade Solidária

Fonte: LOBO; TIMM,1998, p.18.

Conforme o documento intitulado *Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária*¹⁶³ (IBAM/IPEA/PNUD, 1998, p.19):

[...] objetivando intervir na situação de fome e miséria de Municípios brasileiros, a Comunidade Solidária selecionou um conjunto de programas governamentais, de natureza social, existentes no âmbito dos Ministérios da Saúde, Educação, Agricultura, Trabalho e Planejamento e Orçamento. Esses programas receberam um selo de prioridade do governo, com o fortalecimento dos requisitos de gestão e financiamento necessários à sua implementação.

Mesmo pertencendo a organizações distintas, os programas passaram a compor a chamada *Agenda Básica da Comunidade Solidária*, propiciando a implementação simultânea

¹⁶² Cabe destacar que o Documento Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária 1. Síntese da Avaliação foi um trabalho realizado com recursos do **Banco Mundial** (IDFGANT no.28.582) e operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD em maio de 1998.

¹⁶³ Destaca-se que, neste trabalho, o Comunidade Solidária é considerado uma estratégia e, desta forma, os autores não se referem a ele como sendo um Programa, mas sim como uma estratégia.

de linhas de ação consideradas indispensáveis à sobrevivência das populações carentes. Visando melhorar as condições de implementação e, ao mesmo tempo, potencializar o resultado da convergência de ações, os programas da Agenda Básica foram organizados em seis diferentes áreas temáticas, compreendendo: 1) redução da mortalidade na infância; 2) suplementação alimentar; 3) apoio ao ensino fundamental; 4) apoio à agricultura familiar; 5) geração de emprego e renda e qualificação profissional; e 6) desenvolvimento urbano.

Peliano, Resende e Beghin (1995), em artigo que propõe resumir a concepção e atuação do Comunidade Solidária, de modo a esclarecê-las junto ao segmento técnico-acadêmico, apresentam o Programa como:

[...] uma proposta do governo federal de parceria entre os três níveis de governo- federal, estadual e municipal - e a sociedade em suas diversas formas de organização e expressão. Pretende ser uma estratégia de articulação e coordenação de ações de governo no combate à fome e à pobreza, não se tratando de mais um programa. A parceria e a descentralização que caracterizam a proposta do Comunidade Solidária não permitem a elaboração de um modelo único de atuação. Trata-se de um processo extremamente dinâmico, construído coletivamente (PELIANO; RESENDE; BEGHIN, 1995, p. 22).

Sposati (1995, p. 128-129), em agosto de 1995, apontou que o PCS tinha semelhanças com o PRONASOL no que se referia a: a) centralizar investimentos públicos sob uma só gestão, retirando-os dos seus contextos de unidade, b) concentrar mais o poder nas mãos do presidente, uma vez que o programa estava à margem do processo institucional de decisões. Com isto, segundo a autora, pretendia-se substituir as velhas estruturas corporativas e a vanguarda do atraso, compostas pelas organizações sindicais, populares e movimentos sociais, por uma nova rede horizontal diretamente ligada ao presidente, as agora “neogovernamentais” formas de organização; c) vir a ser, o PCS, como ocorreu no México, uma tática de cooptação de lideranças locais, o que, sem dúvida, é prática corrente do esquema pefelista; e d) estar em curso uma estratégia política de efeito ideológico. Em outras palavras, a tática de associar um forte esquema de mídia capaz de repercutir uma ação pontual como se fosse universal. Esta análise, além de outras, levaram o Programa Comunidade Solidária a realizar mudanças que foram introduzidas durante o que se denominou o segundo momento do Programa.

Com relação aos **programas** que compuseram o Programa Comunidade Solidária, primeiramente eram de cinco áreas: Alimentação e Nutrição, Serviços Urbanos Básicos, Desenvolvimento Rural, Geração de Emprego e Renda e Defesa de Direitos e Promoção,

compostos por inúmeros Programas. A proposta inicial rapidamente foi alterada, com a correção de alguns equívocos, como, por exemplo, a inclusão do benefício do seguro-desemprego (R\$ 2,3 bilhões do FAT), que não constitui um programa possível de ser incorporado na esfera de competência do Conselho Comunidade Solidária. Esta correção fez com que, dos R\$ 4,8 bilhões destinados aos programas do PCS, apenas R\$ 2,5 bilhões fizessem parte realmente do PCS. Posteriormente, em fevereiro de 1995, o Programa Comunidade Solidária passou a compreender nove Programas que já vinham sendo implementados há algum tempo:

- 1- Programa de Combate à Desnutrição Infantil (INAN/Ministério da Saúde);
- 2- Programa Nacional de Alimentação Escolar (FAE/Ministério do Trabalho);
- 3- Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT/Ministério do Trabalho);
- 4- Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA/Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária);
- 5- Programa de Melhoria das Condições de Moradia (Secretaria de Política Urbana/Ministério do Planejamento e Orçamento e Caixa Econômica Federal);
- 6- Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais (INCRA/Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, qualificação dos recém-assentados – MTB/SFDP);
- 7- Programa de Apoio a Micro e Pequenas Empresas e de Formação Profissional (Secretaria de Emprego e Salário/Ministério do Trabalho e Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SFDP);
- 8- Programa de Atendimento à Criança e ao Adolescente (Secretaria dos Direitos da Cidadania/Ministério da Justiça; Ministério Extraordinário dos Esportes e Secretaria do Desporto/Ministério da Educação); e
- 9- Programa de Educação Infantil (a ser transferido para o Ministério da Educação) (SPOSATI, 1995, p. 143).

Houve críticas à pretensão anunciada de “ampla mobilização nacional em prol do atendimento das necessidades básicas dos segmentos mais pobres”, pois não se identificava, à época, as condições necessárias para a viabilização dos objetivos do programa, por si mesmos, insatisfatórios.

É importante mencionar que, segundo Menezes (1995, p. 10), até agosto de 1995, o Programa Comunidade Solidária “[...] se resumia à distribuição de cestas básicas em 200 municípios do país e aos repasses de recursos para merenda escolar”.

Neste primeiro ano de criação do Programa e através do Decreto¹⁶⁴ de 26 de dezembro de 1995, foi declarada de utilidade pública federal a AAPCS. Cabe destacar que coube à AAPCS angariar recursos junto às empresas e, a partir de 1996, selecionar os projetos de Capacitação Solidária e repassar as verbas. Esta Organização também desenvolveu o acompanhamento e a avaliação dos projetos de capacitação profissional, com Coordenações Regionais instaladas nos municípios e nas capitais de cada região metropolitana envolvida.

Resende (2000, p. 29) considera que, entre os pontos que de início dificultaram a compreensão das atividades e responsabilidades da Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária, o primeiro talvez tenha sido decorrente da “[...] complexidade conceitual da Estratégia, difícil entendimento para aqueles com pouca experiência na implementação de políticas públicas, em especial aquelas voltadas para o combate à exclusão social”. Outro foi que, depois de extintos, o Ministério do Bem-Estar Social (MBES), a LBA e o CBIA foram substituídos pela Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (SAS/MPAS). Porém, somente após quatro meses do início do governo, houve a designação da secretária. Isto, no entender do autor, contribuiu para que no imaginário coletivo se cristalizasse a falsa percepção de que o Comunidade Solidária havia sido criado para responder pelas políticas assistenciais do país. Resende (2000, p. 29) assim pondera:

[...] tratava-se, na realidade, de um equívoco, haja vista, que a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária não possuía recursos próprios, articulando e coordenando programas implementados pelos ministérios setoriais que, em grande parte, nada tinha a ver com a Assistência Social¹⁶⁵.

Além de muitos desentendimentos na área de Assistência Social, comentários e declarações da alta cúpula do governo:

[...] ansiosos por ações de impacto imediato como a do então Ministro da Comunicações, Sérgio Motta, de que a Comunidade Solidária nada mais era do que um exercício de “masturbação sociológica”, tornaram ainda mais difícil a boa compreensão e aceitação do Programa (RESENDE, 2000, p. 29, grifo do autor).

Em 1996, inicia-se o **segundo momento** do Programa Comunidade Solidária, ocasião em que, com a procura de consenso quanto à importância do Programa, este sofreu

¹⁶⁴ BRASIL. **Decreto-lei [s/nº]**, de 26 dez. de 1995. **Senado Federal**. Secretaria de Informações. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/servlets/NJUR.filtro?tipo+DEC&secao=NJUILEGBRA&...>>. Acesso em: 19 abr. 2004.

¹⁶⁵ Não se reitera este entendimento por se entender que o mesmo expressa uma visão restrita do que vem ser a assistência social e seus objetivos.

importantes modificações. É importante salientar que os Programas criados a partir deste período serão descritos por se considerar relevante entender a trajetória do Programa, bem como demonstrar como este, gradualmente, aprofundou a incorporação das prescrições do Banco Mundial/FMI e do BID.

A partir da crise que houve durante o primeiro ano de implantação do Programa, o Conselho, segundo Franco (2002), foi obtendo elementos para a construção de um **perfil** e de uma **agenda próprios** que não haviam sido previstos na sua concepção original, com base nas seguintes diretrizes:

[...] fortalecer a sociedade civil promovendo o voluntariado, mudando o marco legal regulatório das relações entre Estado e sociedade e contribuindo para a articulação e o autoconhecimento do Terceiro Setor por meio de uma rede de informações.

[...] manter um diálogo político, sistemático e de alto nível entre os principais protagonistas governamentais e não-governamentais da área social, em torno de prioridades e medidas que expressassem consensos sobre os principais temas de uma estratégia de desenvolvimento social para o país [...]

[...] empreender iniciativas inovadoras de desenvolvimento social por meio de novos programas de parceria entre Estado e sociedade, voltados principalmente para as populações jovens nas áreas de intercâmbio e ação cultural, capacitação profissional e alfabetização (FRANCO, 2002, p. 8).

Ainda, segundo a análise realizada por Franco (2002, p. 8), visando implementar a primeira diretriz, deveriam ser desenvolvidas ações de **fortalecimento da sociedade civil**, pautadas na alegação de que o Terceiro Setor, “[...] o imenso conjunto de associações, fundações e demais sociedades sem fins lucrativos que compõem um universo extremamente diversificado diferenciando-o dos setores governamentais e empresariais, não dispunha de legislação específica [...]”. Na ocasião, a própria Comunidade Solidária reconheceu que representava “[...] um papel de extrema importância no combate à pobreza e à exclusão social, ao mesmo tempo em que vislumbrava a possibilidade de ampliação da participação social” (FRANCO, 2002, p. 8).

Com a finalidade de dar concretude a esta **primeira diretriz**, o CCS criou, em 1997, o Programa Voluntários, Rede de Informações do Terceiro Setor (RITS), Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor e Comunicação Social e Promoção de Parcerias.

O primeiro é o **Programa Voluntários** que, em parceria com a Rede Globo, no Programa Amigos da Escola, propôs-se a:

[...] promover um novo modelo de voluntariado no país, baseado na participação responsável e solidária dos cidadãos em iniciativas concretas de combate à exclusão social e melhoria da qualidade de vida em comum [...] não tendo nada a ver com a velha idéia de assistencialismo (FRANCO, 2002, p. 33).

Teve como parceiros, os Centros de Voluntários, Prefeituras, Secretarias do Estado, empresas, fundações, associações de bairro e outras instituições da sociedade civil, apoiadas pelo **Banco Interamericano de Desenvolvimento**, pela Fundação Banco do Brasil e pela UNESCO, atuando em 11 cidades do país, incluindo Recife.

De acordo com o Conselho Comunidade Solidária (1998, p. 33), o Programa Voluntários:

Valoriza a imagem do voluntário, incentiva o aumento de ações voluntárias; fortalece as organizações de voluntários, dando assessoria técnica e capacitação para que recebam e não desperdicem o potencial voluntário, divulga informações sobre iniciativas bem sucedidas, apóia a criação e consolidação dos centros de voluntários.

Os Centros de Voluntários recebiam, capacitavam e encaminhavam os voluntários para as entidades interessadas em recebê-los. Essas entidades, por sua vez, também recebiam treinamento para o melhor aproveitamento dos voluntários encaminhados. Destaca-se que o **Banco Interamericano de Desenvolvimento** financiou, de modo parcial e decrescente, a implantação dos Centros de Voluntários, sendo que, após três anos os Centros deveriam ser auto-sustentáveis.

Conforme informações fornecidas por Lins (1996), o Programa Voluntários desde 1996 foi financiado **parcialmente pelo BID** e, neste ano, o Programa incentivou a criação, compartilhada com instituições de voluntários, de estratégias e técnicas com os seguintes objetivos: valorização, promoção e divulgação do serviço voluntário; administração da oferta e demanda de voluntários; capacitação de voluntários e entidades; e implantação de uma rede inicial com 10 centros regionais de voluntariado no país.

Este Programa, através dos centros de voluntários, mobilizou pessoas e recursos para o que denominaram “soluções criativas para problemas comunitários” (OLIVEIRA; CARVALHO, 1998, p. 5). Considera-se que, embora o trabalho voluntário expresse generosidade, doação e abertura à novas experiências, oportunidade de aprendizado, prazer de sentir-se útil, criação de novos vínculos de pertencimento, afirmação do sentido comunitário, com a implementação do Programa, houve um reforço à desresponsabilização do Estado com relação às políticas públicas, o trabalho voluntário desenvolvido chocou-se com o

trabalho remunerado na medida em que postos de trabalho deixaram de ser ocupados por profissionais. Ressalta-se, ainda, que as causas dos problemas sociais, institucionais, não fizeram parte da agenda de formação dos voluntários.

Vale ressaltar que, por ocasião de seu lançamento, o Programa anunciou que não disporia de recursos. Contudo, em 20 de novembro de 1996, o BID aprovou 8,3 milhões de dólares para o *Program Civil Society/State Partnership*,¹⁶⁶ encaminhado pelo *Programa Comunidade Solidária*, sob a coordenação de Teresa Lobo, que teve, em contrapartida, 2,7 milhões de dólares por parte do governo brasileiro. O *Program Civil Society/State Partnership* tinha entre seus objetivos o incentivo do trabalho voluntário e o estabelecimento da parceria entre Estado e Sociedade Civil.

O segundo **Programa, Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS)**, em rede *on line*, foi criado em 1997, mas só implantado no segundo semestre do ano de 1998 e financiado pelo BID, tendo como objetivo:

[...] incentivar a interação e a troca de informações entre organizações da sociedade civil sem fins lucrativos consistindo numa “rede virtual”, apoiada na Internet, dedicada à geração e difusão de informações e à promoção da interação não só entre as entidades do setor, mas desse setor com os demais (CONSELHO COMUNDIADE SOLIDÁRIA, 1998, p. 37, grifo do autor).

O RITS propôs-se a ampliar a possibilidade de acesso às informações pertinentes, às legislações específicas e aos endereços de agências internacionais que financiam projetos e programas, e integrar o maior número possível de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) nas diversas localidades do país, oferecendo, desse modo, os seguintes serviços:

[...] Informações on line sobre as organizações cadastradas; Sediamento de páginas dos associados; Informações legais; Treinamentos; Levantamento de recursos; Informações sobre financiamentos para o terceiro setor; Divulgação de projetos; Divulgação de currículos e anúncios; Estatísticas sobre o Terceiro Setor; Redes privadas para grupos distintos; Serviço de escritório virtual; Serviço de obtenção de informações na Internet; Balanço anual da filantropia empresarial; Teleconferência; Agenda de eventos (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998 p. 37).

O terceiro **Programa** foi o **Marco Legal**, que buscou avaliar a legislação e a regulamentação existentes, a fim de identificar os principais problemas. O foco era a legislação federal, pautando-se na idéia de que as leis que norteavam o funcionamento do

¹⁶⁶ Para maiores informações, sugere-se consultar o site do BID. Disponível em: <<http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/lcbraz.htm>>. Acesso em: 22 abr. 2004.

Terceiro Setor eram incapazes, segundo dados do próprio CCS, de favorecer “o rápido e sólido” desenvolvimento do Setor ao mesmo tempo em que garantiam a sua transparência.

Foi sob esse prisma que o **Programa Reforma do Marco Legal**, também financiado pelo BID (GARRISON, 2000), teve como áreas de trabalho “registros e cadastros administrativos, legislação tributária; contratos e convênios com a administração pública; e legislação trabalhista e previdenciária” (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998, p. 38). A idéia era identificar as principais dificuldades na área legal e sugerir mudanças e inovações na legislação atual, interligando as informações sobre a temática no Brasil e no exterior. Foi responsável juntamente com a Interlocação Política pelas discussões e propostas para a nova Lei do Terceiro Setor.

E o quarto, **Comunicação Social e Promoção de Parcerias**, tinha como finalidade “criar o melhor entendimento, pela sociedade em geral, dos programas e das estratégias respaldadas pelo CCS”, bem como promover e ampliar parcerias com entidades (empresas, órgãos públicos, entre outros) a fim de angariar recursos para a viabilização dos programas e projetos e para divulgação dos resultados obtidos pelos mesmos. Dentre os trabalhos desenvolvidos ao CCS, destacaram-se:

Folheto institucional do Conselho da Comunidade Solidária; Vídeo institucional dos três anos do Conselho da Comunidade Solidária; Site do Conselho da Comunidade Solidária na Internet; Boletins e material de comunicação produzidos pelos Programas do Conselho da Comunidade Solidária (Programas Alfabetização, Capacitação, Universidade e Voluntários) (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998, p. 31).

De um modo geral, principalmente nos três primeiros programas apresentados, o que se pode perceber é uma concentração de esforços para fortalecer o terceiro setor.

A preocupação era reconhecer que historicamente e, em especial, a partir da década de 80, o Terceiro Setor havia se tornado um instrumento de luta e de garantia dos direitos da população. Faz-se necessária também a observância de que, a partir de então, tornou-se uma prática recorrente o repasse de responsabilidades estatais, garantidas através da Constituição de 1988 para o Terceiro Setor e os Municípios de modo geral.

A **segunda diretriz** de trabalho foi a da Interlocação Política, que buscou desenvolver um trabalho intenso de mediação política que envolveu:

[...] Ministros de Estado, especialistas, representantes de entidades de classe e de movimentos sociais, empresários, acadêmicos “trabalhando no sentido de fortalecimento” da relação Sociedade Civil com as áreas governamentais,

criando o espaço para que o entendimento se estabeleça (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998, p. 40, grifo do autor).

Franco (2002) considera que, apesar dos dissensos e conflitos, com confiança era possível abrir um processo sistemático de construção de consensos em torno dos temas fundamentais de uma agenda social que, para o Brasil, traduziu-se em sucessivas **Rodadas de Interlocação Política**, que se iniciaram em 1996, e envolveram a participação ativa de atores governamentais e da sociedade civil na discussão de assuntos polêmicos.

A Interlocação Política impulsionou o redesenho e a criação de novos programas, políticas e normas legais (Comunidade Ativa, Microcrédito, Lei das OSCIP); contribuiu para a introdução na agenda governamental de temas e conceitos considerados inovadores, ou seja, parceria intersetorial (Estado, mercado e sociedade), Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), mobilização para a criação de capital social e capital humano; e ampliou os espaços para a participação de diferentes atores nos assuntos públicos (FRANCO, 2002).

O quadro, a seguir, apresenta o conjunto dos temas abordados nas rodadas de Interlocação Política, cabendo destacar que cada tema implicou em, pelo menos, uma publicação.

PERÍODO	TEMAS DAS RODADAS DA INTERLOCUÇÃO POLÍTICA
1996	1-Reforma Agrária 2-Renda Mínima e Educação Fundamental 3-Segurança Alimentar e Nutricional
1997	4-Criança e Adolescente 5-Alternativa de Ocupação e Renda 6-Marco Legal e Terceiro Setor 7-Síntese Preliminar da Agenda Social
1998	8-Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável -Continuação da Rodada de Interlocação Política e 3.º Setor
1999	9-Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável 10-Estratégia em prol do Segmento Social 11- Cúpula Mundial de Compenhague e a Exclusão Social no Brasil
2000	12-Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade.
2001	13- A expansão do Microcrédito no Brasil
2002	14- A Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor

Quadro 9 - Interlocação Política: Programa Comunidade Solidária

Sucessivas rodadas de interlocução política promovidas pelo conselho também sugeriram e encaminharam um projeto de lei, posteriormente aprovado pelo Congresso, que criou uma nova categoria jurídica para as entidades que desenvolvem trabalhos na área social, cerca de 250 mil em todo o país. Classificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), essas instituições já podem atuar com recursos públicos. Medidas que ampliam a oferta do microcrédito em todo o Brasil também foram implementadas com base nessa ação convergente de interlocução, reunindo os mais variados setores da sociedade. Também, a Lei do Voluntariado nº 9.608, de 13 de fevereiro de 1998, foi sancionada.

Foi sob a alegação de que as relações entre Estado e Sociedade Civil haviam sido por demais restritas e que, de um modo geral, a possibilidade de sua ampliação representaria uma nova forma de concatenação de forças para o enfrentamento da “questão social”, que de certo modo, a idéia de ajuda mútua entre o Estado e Sociedade Civil reapareceu como um elemento importante para a resolução dos problemas atuais na Sociedade.

Como **terceira diretriz** de trabalho do CCS, com a percepção de que era preciso inovar no desenho das políticas sociais, transformando-as em políticas públicas de parceria entre governo e sociedade, foram criados os Programas Inovadores de Desenvolvimento Social, devendo ser desenvolvidos os programas: Alfabetização Solidária, Universidade Solidária, Capacitação Solidária, Artesanato Solidário e Rede Jovem. A parceria novamente foi considerada um elemento importante para a viabilização desses programas em áreas estratégicas que não estivessem devidamente cobertas por programas governamentais ou da Sociedade Civil.

Os Programas Inovadores de Desenvolvimento Social deveriam atender (de acordo com o Conselho da Comunidade Solidária) grupos que até a ocasião não haviam sido beneficiados por ações sociais através de uma ação integrada entre governo e sociedade.

Os programas foram implantados como projetos pilotos e, após uma avaliação, foram ampliados a fim de atender às demandas da sociedade.

O primeiro Programa desenvolvido foi o **Alfabetização Solidária** para atender aos municípios que possuíam os maiores índices de analfabetismo do país, visando a redução das desigualdades regionais. E

[...] atende, prioritariamente, jovens de 12 a 18 anos, sem excluir adultos que queiram participar. Motiva a entrar ou voltar à escola. E favorece a profissionalização, oferecendo, a partir de 1998, em parceria com o MEC e o

Ministério do Trabalho curso Supletivo e curso profissionalizante aos alunos alfabetizados (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998, p. 9).

O custo por aluno é de R\$ 34,00/mês, valor que é dividido entre o MEC e as empresas igualmente¹⁶⁷. O tempo despendido é de seis meses, sendo um mês destinado à capacitação dos alfabetizadores pelas Universidades e os outros cinco para a realização do curso de alfabetização nas comunidades, com uma média de três horas/aulas, três vezes por semana.

O Programa Alfabetização Solidária, com relação à atuação:

Identifica os municípios, mobiliza e articula os parceiros. As universidades adotam voluntariamente um ou mais municípios, indicam professores para desenvolver projetos de cursos, capacitam em sua sede, coordenadores e alfabetizadores das comunidades; coordenam e avaliam os cursos. O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) mobiliza as universidades. Empresas e outras instituições adotam um ou mais municípios e cobrem metade dos custos: transporte, hospedagem, alimentação dos coordenadores e alfabetizadores (no período de capacitação nas universidades), bolsas para os alfabetizadores e coordenadores nos municípios, viagens de acompanhamento e avaliação. O MEC cobre a outra metade dos custos, distribuindo material didático de apoio e bibliotecas; e patrocinando a equipe de coordenação do programa. As prefeituras garantem instalações para as aulas e apóiam a coordenação (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998, p. 9).

O segundo foi o **Programa Universidade Solidária (UNISOL)**, concebido inicialmente no ano de 1996, que agiu “[...] em 100 municípios dos Estados do Nordeste e do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, levando universitários de todo o país, orientados por docentes, a conhecer e atuar em realidades diferentes daquelas em que vivem” (UNISOL, 1996, p. 5).¹⁶⁸

O UNISOL teve como principais parceiros o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), o Ministério da Educação e Cultura (MEC), as universidades (que em 1998 já somavam 127), as prefeituras, as empresas públicas e privadas e as Forças Armadas. Consistiu em um Programa de Mobilização de Jovens Universitários para a participação voluntária e solidária em um exercício de responsabilidade social junto às

¹⁶⁷ Tem sido uma constante campanha para a Adoção da Alfabetização de Adultos por parte da sociedade civil: cada pessoa voluntariamente adota os custos da alfabetização de um Adulto com uma doação mensal (por seis meses) de R\$ 17,00 mês. Essa propaganda foi veiculada através dos meios de comunicação de massa (Televisão e Imprensa Escrita).

¹⁶⁸ Programa semelhante ao Projeto Rondon e que não incorporou, por ocasião de sua implementação, as avaliações então realizadas a este último.

comunidades de baixa renda, através, principalmente, da Educação para a Saúde. (UNISOL, 1996)

O Conselho Comunidade Solidária (1998, p. 17) definiu o Programa Universidade Solidária como um:

[...] programa de mobilização de jovens universitários, que permite conhecer melhor a realidade do país e participar de um exercício de responsabilidade social, em viagens a municípios com altos índices de pobreza. Os estudantes coordenados por professores de suas universidades, divulgam informações e promovem atividades para a melhoria das condições de saúde, educação e organização das comunidades. Trabalham, prioritariamente, com lideranças locais que possam atuar como agentes multiplicadores.

O tempo para a realização do programa era quatro semanas, sendo uma para a capacitação dos estudantes nas universidades que se realizava prioritariamente durante o ano letivo, e três semanas para o trabalho de campo, geralmente entre os meses de janeiro e fevereiro, quando as universidades estavam de férias

Eram objetivos do Programa Universidade Solidária:

Articular com as universidades o desenvolvimento de programas que valorizem no estudante, o seu sentimento de cidadania, possibilitando a inter-relação entre o modo de vida e o patrimônio cultural das comunidades com a experiência, os valores e os conhecimentos sistematizados dos estudantes;

Mobilizar estudantes e professores para a participação voluntária e solidária em ações de combate à pobreza e a exclusão social, mediante atuação nas comunidades municipais;

Estimular a participação da população em ações que valorizem o sentido da cidadania;

Incentivar a participação direta da população em experiências, projetos e iniciativas que revertam em melhoria de sua qualidade de vida;

Subsidiar a formação de agentes multiplicadores na comunidade, através do treinamento na área de educação e educação para a saúde (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998, p. 17).

Sobre a atuação do UNISOL, conforme o CCS:

A Coordenação da Universidade Solidária, com o apoio do CRUB e do MEC, acompanha todo o trabalho e articula os outros parceiros. As Universidades selecionam e capacitam equipes de dez alunos e um professor coordenador que se disponham a participar do programa. E preparam plano de ação para o trabalho nos municípios. O professor coordenador faz viagem precursora aos municípios, colhendo informações para a elaboração do plano de ação. Prefeituras garantem estadia e transporte local das equipes, além de espaço e apoio às atividades realizadas pelos universitários. As Forças

Armadas fazem o planejamento logístico e cuidam do deslocamento das equipes. O CRUB convoca as universidades e canaliza os recursos. CNPq e Capes pagam bolsas para os estudantes. Empresas privadas e estatais dão apoio e patrocínio (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998 p. 19).

É válido acrescentar que o Programa Universidade Solidária possui um forte *marketing* social, funcionando em alguns casos como um verdadeiro cabo eleitoral (o universitário) do Prefeito e do Presidente, pois carregam a idéia (como alguns dos programas integrantes do Conselho Comunidade Solidária) de um Estado Solidário preocupado com os menos favorecidos, como se de fato os conhecessem (CAVALCANTI, 2000).

O **Programa Capacitação Solidária** é o terceiro Programa desenvolvido. Foi elaborado no ano de 1995 e implantado no ano seguinte, com a publicação em 29/03/96 do edital para o “I Concurso para Capacitação Profissional de Jovens”¹⁶⁹ para as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. A sua coordenação foi desenvolvida pela Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária (AAPCS)¹⁷⁰, uma ONG especialmente criada para este fim.

Os objetivos do Programa Capacitação Solidária eram:

[...] capacitar os jovens possibilitando sua inserção no mercado de trabalho; desenvolver nos jovens a sociabilidade, comunicação, organização, auto-estima e cidadania; suscitar nos jovens o interesse em ampliar seus conhecimentos; possibilitar a participação da comunidade na resolução de seus problemas; estimular soluções criativas e inovadoras na área de trabalho; identificar novos nichos no mercado de trabalho; favorecer parcerias; fortalecer as organizações não governamentais (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA apud CAVALCANTI, 2000, p. 27).

Entre as estratégias desenvolvidas pelo Programa Capacitação Solidária¹⁷¹ para implementação de seus objetivos, merecem destaque:

[...] **o concurso de projetos**, propicia às organizações sociais uma participação igualitária no processo de seleção para financiamento de; **o formato dos cursos de capacitação**, que articula diversos conteúdos de forma a possibilitar o pleno desenvolvimento do potencial dos jovens; e **o monitoramento e avaliação de projetos**, que, com diferentes atividades integradas, em nível nacional, possibilita a execução e o acompanhamento

¹⁶⁹ Naquela ocasião, foram inscritos 149 projetos, mas apenas 33 foram aprovados, realizando assim 42 cursos entre as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro.

¹⁷⁰ No site disponível em: <<http://www.pcs.org.br/concurso1.htm>> Acesso em: 27 mar. 2004 o Edital para concurso de Projetos para Capacitação Profissional de Jovens. Consta que o Programa, em 2004, ainda está em atividade e que a Associação que lhe dá apoio financeiro é a Associação de Apoio à Capacitação Solidária.

¹⁷¹ Uma importante avaliação deste Programa encontra-se em: CAVALCANTI, Soraya Uchoa. **Terra de Solidariedade**: Estado e Terceiro Setor em discussão. Subsídios para a Análise do Programa Comunidade Solidária Questões Introdutórias. Recife, abr. , 2000, 36p.

das ações propostas pelas organizações capacitadoras (ÁVILA, 2001, p. 27, grifo da autora).

Quanto às etapas do Concurso de projetos do Capacitação Solidária, destaca-se a primeira, que se refere à mobilização da região metropolitana, em que eram fornecidas as informações para as demais etapas:

Apresentação do Programa a representantes dos governos municipais e estaduais; Identificação do parceiro técnico que cederá infra-estrutura para o funcionamento do Balcão de Dúvidas; Levantamento de ONGs locais para envio do edital do concurso; Contratação e Treinamento de profissionais que darão esclarecimentos sobre o Programa e as regras do Concurso; Convites a especialistas para a composição do Comitê Técnico Avaliador; Reunião com as lideranças locais para a apresentação do Programa; Produção e distribuição do edital e dos cartazes do concurso; Reunião de esclarecimento às ONGs, com ampla divulgação pela mídia (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1999, p. 35).

O Monitoramento e a Avaliação de Projetos foram desenvolvidos através de vários mecanismos: balcão de dúvidas; seminários direcionados às ONGs que tiveram seus projetos selecionados, sendo estes denominados Seminários Pedagógicos e Seminários Financeiros; monitoramento técnico-pedagógico; e oficinas técnicas e de avaliação¹⁷².

Os Parceiros do Programa Capacitação Solidária, por sua vez, foram distribuídos por grupos: parceiros de apoio que doavam ao Programa móveis novos ou usados, computadores, *softwares*, impressoras; parceiros técnicos; e parceiros financiadores, que contribuíam com doações em dinheiro para a viabilização dos projetos de capacitação de jovens, que foram:

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS); Brazil Business Center; Confederação Nacional do Comércio (SESC e SENAC); Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (SESI e SENAI); FINIVEST; Fundação Companhia Siderúrgica Nacional (CSN); Fundação Vale do Rio Doce; Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1999, p. 37, grifo nosso).

¹⁷² Além dos itens anteriormente citados, o Programa Capacitação Solidária desenvolve ainda o Curso Gestores Sociais, direcionado à capacitação de Gestores Sociais, e “tem por objetivo contribuir para o fortalecimento institucional de organizações que atuam na área social, fornecendo instrumentos básicos, técnicas, exercícios e reflexões para o aperfeiçoamento de competências na elaboração, gestão e avaliação de projetos sociais” (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1999). De acordo com dados do próprio Capacitação Solidária, em 1999, os participantes do Curso de Gestores Sociais eram, em sua maioria, gerentes e Coordenadores de ONGs, com escolaridade de nível superior.

Julga-se conveniente destacar que, no que concerne aos Programas Inovadores de Desenvolvimento Social, houve uma série de publicações e eventos, destacando-se o encontro ocorrido entre 10 e 13 de junho de 2002, o “Encontro Nacional de Experiências Sociais Inovadoras”¹⁷³, promovido pelo Banco Mundial, em parceria com o Programa Comunidade Solidária, que teve como objetivo debater a capacitação básica para o fortalecimento institucional de entidades da sociedade civil e mostrar experiências sociais inovadoras. Desta forma, inseria-se na política de valorização do Banco Mundial as *good practices*.

Considera-se que o repasse das responsabilidades e a execução de serviços públicos (políticas sociais) para as Organizações da Sociedade Civil, inclusive as ONGs, Associações de Bairro e a chamada filantropia empresarial, foi um elemento que norteou as ações do Programa Comunidade Solidária que, em última instância, poderá ocasionar a privatização e/ou ausência do acesso aos direitos sociais (em especial o direito de acesso à profissionalização e ao trabalho). Embora garantidos do ponto de vista legal (Constituição de 1988), esses direitos têm sua desregulamentação acelerada em favor da expansão do capital. Isso acaba gerando uma impossibilidade de acesso a esses direitos, fazendo com que se acesse somente ao direito que se possa pagar, deixando de ser direito e passando a ser uma mercadoria de compra e venda.

O **Programa Artesanato Solidário** foi criado pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária com o objetivo de gerar renda através da revitalização da produção artesanal de tradição específica de cada localidade, de acordo com os modos de vida dos habitantes. Esteve vinculado a Comunitas, uma organização da sociedade civil, criada em junho de 2000, sem fins lucrativos, com o objetivo de garantir a continuidade e a expansão de projetos e programas de desenvolvimento social encaminhados pelo Conselho da Comunidade Solidária. Neste sentido, sua criação demonstra que a determinação do PCS em não criar novas estruturas não se manteve. Com a missão de mobilizar recursos e competências dos diversos setores da sociedade brasileira, visando o enfrentamento da pobreza, das desigualdades sociais e da exclusão social no Brasil, a Comunitas teve como Presidente a então Presidente do Conselho Comunidade Solidária, Dra. Ruth Cardoso. A exemplo do Conselho do Comunidade Solidária, o Comunitas também teve um Conselho Geral composto por 34 membros de diferentes setores da sociedade, entre eles: empreendedores sociais, executivos de fundações e ONGs, lideranças comunitárias e universitárias.

¹⁷³ PORTAL DA CIDADANIA. **Bird promove encontro sobre experiências sociais inovadoras**. p.1. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/materia.phtml?materia=28931&editoria=>> Acesso em: 11 mar. 2003.

As principais linhas de ação da Comunitas são:

- Fortalecer e animar a RedeSol - rede de projetos e programas de desenvolvimento social implementados pela Comunidade Solidária - e incentivar novas parcerias, sempre voltadas para a ampliação dos recursos investidos no desenvolvimento social.
- Continuar e expandir o apoio aos programas Capacitação Solidária, Alfabetização Solidária e Universidade Solidária no que se refere a temas tais como gerência e empreendedorismo, monitoramento e avaliação, captação de recursos, marketing social e novas tecnologias de informação e comunicação.
- Sistematizar e disseminar as tecnologias sociais geradas pela rede de programas, como instrumentos de replicação e expansão dentro e fora do Brasil.¹⁷⁴

Até o ano de 2004, mesmo após o encerramento do PCS, o Programa Artesanato Solidário continua a ser implementado pela Comunitas. Embora programas como este já estivessem sendo desenvolvidos no Brasil, em 2002, o Programa Artesanato Solidário recebeu o prêmio “Experiências Sociais Inovadoras” do Banco Mundial.¹⁷⁵

O **Programa Rede Jovem** também foi uma iniciativa do Conselho Comunidade Solidária e contou com o apoio da Comunitas. A exemplo do Programa Artesanato Solidário, o Programa Rede Jovem continua a ser desenvolvido pela Comunitas e seu objetivo:

[...] é oferecer à juventude oportunidades de familiarização e aprofundamento no uso de novas tecnologias de comunicação e informação. Atua nas periferias das áreas metropolitanas do país e tem como atividades principais: i) o estabelecimento de telecentros (espaços jovens) voltados para juventude; II) a animação da Rede Jovem, ambiente para troca e solução coletiva de problemas comuns à juventude brasileira.¹⁷⁶

Apesar de a tônica do Programa ter sido em torno da incapacidade dos governos anteriores e suas propostas combaterem a pobreza, na história do Brasil, foram e são recorrentes as iniciativas com este objetivo, inclusive instituições não-governamentais dedicadas a estas questões. O inovador está no fato de a Comunitas ser considerada uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e poder receber, portanto, financiamento governamental, sem que haja licitação para tal; ter ampla liberdade para a

¹⁷⁴ Disponível em: <http://www.portaldovoluntario.org.br/relac_portal/comunitas.asp>. Acesso em: 18 abr. 2004.

¹⁷⁵ Sugere-se, para melhor conhecimento desta proposta, consultar o site, disponível em: <<http://www.portalvoluntario.org.br/euquero/artisol.asp>>. Acesso em: 26 abr. 2004.

¹⁷⁶ Para maiores informações, sugere-se consultar o site, Disponível em: <http://publique.redejovem.org.br/cgi/public/cgilua.exe/templates/htm/Rede_Jovem/...> Acesso em 26 abr. 2004, p. 1.

contratação de seus funcionários e assessores; e ter Ruth Cardoso acumulando a Presidência da Comunitas e do Conselho Comunidade Solidária.

Foi ainda no ano de 1996 que à Secretaria Executiva, além de apoiar as ações do Conselho, coube articular 16 programas governamentais implementados por cinco ministérios que viriam a compor a Agenda Básica. Na ocasião, ficaram excluídos setores como, por exemplo, o da assistência social, o que, no entender de Resende (2000), inviabilizou a atuação da Secretaria Executiva na consecução do que, inicialmente, era seu objetivo específico: defender os direitos e promover socialmente as crianças e os adolescentes e a reforma agrária, dificultando o apoio à realização de outro objetivo: melhorar as condições de vida no meio rural. O quadro, a seguir, demonstrará os Programas que passaram a ser denominados Agenda Básica:

OBJETIVOS	PROGRAMAS FEDERAIS QUE COMPOEM O COMUNIDADE SOLIDÁRIA ¹⁷⁷
1) Reduzir a mortalidade na Infância (Ministério da Saúde)	1.Programa de Combate às Carências Nutricionais; 2.Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS); 3.Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde; 4.Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente; 5.Programa Nacional de Imunização (PNI).
2) Melhorar as condições de alimentação dos escolares e das famílias carentes (Ministério da Educação e Ministério da Agricultura e do Abastecimento)	1.Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); 2.Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA).
3) Apoiar o desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (Ministério da Educação e do Deporto – MEC)	1.Programa de Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar; 2.Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE); 3.Programa Saúde do Escolar; 4.Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.
4) Fortalecer a agricultura familiar (Ministério da Agricultura e do Abastecimento)	1.Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
5) Gerar emprego e renda e promover a qualificação (Ministério do Trabalho)	1.Programa de Geração de Emprego e Renda (nas áreas urbanas e rurais) – PROGER; 2.Plano Nacional de Formação Profissional – PLANFOR; 3.Intermediação Profissional.
6) Melhorar as condições de habitação e saneamento básico (Ministério do Planejamento e Orçamento)	1.Programa Habitar – Brasil; 2.Programa de Ação Social em Saneamento – PASS.

Quadro 10 – Programas do PCS - 1996

Fonte: Resende, 2000, p. 31, adaptado pelo autor.

¹⁷⁷ Cabe destacar que em BRASIL. **Relatório Nacional Brasileiro**. In: CÚPULA MUNDIAL PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Compenhague, 1995. República Federativa do Brasil., Brasília, fev 1995, 67p., conta que estes programas já compunham o PCS, em 1995, entendendo-se que a Agenda Básica veio confirmá-los.

Resende (2000) considera que a atuação da Secretaria Executiva nos 16 programas preestabelecidos tornou-se um entrave para o alcance dos objetivos originais, que consistiam não apenas na articulação de um número de programas específicos, mas, também, no envolvimento gradual de todas as áreas governamentais em um esforço generalizado de combate à exclusão social.

Com relação à **avaliação** sobre o Programa Comunidade Solidária,¹⁷⁸ ao final da primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso, os resultados divergem entre aqueles que estiveram diretamente ligados ao seu planejamento e à sua execução e os autores envolvidos com a implementação de Política Pública de Assistência Social que estavam vinculados às pesquisas na área. Entre as avaliações positivas, é possível destacar as presentes no documento intitulado *Comunidade Solidária. Três Anos de Trabalho*.

O Comunidade Solidária foi considerado parte importante da ação social do Governo e tinha, como visto anteriormente, o objetivo de “romper com a tradição do assistencialismo, ao promover uma relação de parceria entre Estado e Sociedade” (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998, p. 1). Os indicadores que o documento apresenta e que são considerados pelo Programa como sendo de resultados mais expressivos foram:

- [...] índices de desnutrição dos menores de cinco anos: redução do nível de 32,9% em 74 para 10,4% em 1996;
- mortalidade infantil: redução de 43% em 1997, em comparação com 1994, nas áreas acompanhadas pelo Programa de Agentes Comunitários de Saúde;
- internações hospitalares e óbitos em crianças menores de cinco anos nos municípios de risco do PRMI: quedas de 25% e 35%, respectivamente, no triênio 1995/1997;
- proporção de crianças fora da escola: redução de 13,4% em 1992 para 8,8% em 1996; e, taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais: redução do nível de 16,5% em 1992 para 13,8% em 1996 (CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998 p. 1)

No entanto, após três anos da criação do Programa, avaliou-se que era preciso enfrentar vários desafios, dentre eles, contribuir de forma concreta e efetiva para promover o desenvolvimento sustentável e, assim, erradicar o atraso e a estagnação que marcou os bolsões de pobreza no país. Para enfrentar os desafios, é preciso:

¹⁷⁸ Em 25 de novembro de 2002, o Comunidade Solidária divulgou os resultados obtidos pelo Conselho desde 1995 e os documentos: Atuação do Conselho da Comunidade no Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável/1998-2002; Atuação do Conselho da Comunidade Solidária na Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor/1997-2002; e Atuação do Conselho da Comunidade Solidária para a expansão do Microcrédito no Brasil/1995-2002.

- Um esforço federal para o efetivo cumprimento pelos Ministérios das metas previstas e dos cronogramas de repasse financeiro dos programas da Agenda Básica.
- Um esforço estadual para o maior engajamento das unidades da Federação, destacando-se o fortalecimento das interlocuções estaduais da Comunidade Solidária.
- Um esforço que exige o envolvimento de toda a rede Comunidade Solidária e do conjunto da sociedade requerendo, dentre outras ações, a capacitação técnica e administrativa dos gestores dos municípios mais *pobres* maior comprometimento das comunidades locais no combate à fome e à exclusão social (CONSELHOCOMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1998, p. 4, grifo do autor).

Em 26 de setembro de 1999, a Presidente do Conselho Comunidade Solidária em entrevista à Folha de São Paulo avaliou que o trabalho desse Conselho, iniciado em 1995, evoluiu com base na constatação de que a sociedade civil contemporânea apresenta-se como parceira indispensável de qualquer governo no enfrentamento da pobreza, das desigualdades e da exclusão social. A Presidente considerava que estava em curso um novo modelo de gestão, uma alternativa ao mero assistencialismo, caracterizado pela ineficiência e obsolescência de políticas centralizadoras.

Apesar de iniciarem pequenos, os projetos cresceram de forma significativa. O Alfabetização Solidária, por exemplo, começou a atuar, em 1997, com 9.200 alunos em 38 cidades. Em 1999, a expectativa era de que o Programa estivesse presente em 866 municípios do Norte e Nordeste e nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, beneficiando cerca de 800 mil pessoas.

Mas, segundo a Presidente do Conselho Comunidade Solidária, não eram apenas os números que o diferenciavam de iniciativas semelhantes. O Programa era financiado por meio de parcerias, mantidas entre 55 empresas, pessoas físicas e o MEC, que dividiam o custo de apenas R\$ 34 por aluno/mês. Todos os cursos foram desenvolvidos por cerca de 170 universidades. A continuidade do estudo também era garantida em muitas cidades por cursos supletivos e, por vezes, o processo de mobilização desencadeado pelo Programa em algumas comunidades resultava até na formação de cooperativas de trabalho.

Na mesma ocasião, o Capacitação Solidária foi citado como outro exemplo. Entre 1996 e 1998, o programa havia financiado 736 cursos profissionalizantes para 21 mil jovens. No primeiro semestre de 1999, um novo salto: mais mil projetos foram realizados, capacitando 31 mil jovens. Nesse caso, a atividade também não se resumia a números. Observa-se que os 1.745 cursos realizados foram propostos por organizações não-

governamentais (982 no total), com base em necessidades culturais e econômicas identificadas nas comunidades. Por isso, muitos projetos apresentavam propostas incomuns, que jamais seriam contempladas por modelos convencionais de ações profissionalizantes.

Acrescente-se que o processo seletivo dos projetos preparados pelas ONGs é feito por meio de concursos, uma novidade em ações sociais que está servindo de modelo para outras realizações do gênero. As parcerias também são essenciais ao programa e proporcionam financiamentos de cursos voltados para o fortalecimento das próprias ONGs envolvidas.

O Conselho da Comunidade Solidária também criou o Universidade Solidária (UNISOL), em que estudantes de todo o Brasil desenvolvem atividades educativas em comunidades que vivem em situação de extrema pobreza. O programa cresceu de tal maneira que, hoje, o trabalho é realizado ao longo de todo o ano e não mais apenas no período de férias. Outra ação exemplar vem sendo adotada pelo Programa Voluntários, que já criou 21 centros de voluntariado em todo o Brasil. Iniciativas como a constituição de uma rede de informações sobre e para o terceiro setor, o Projeto de Apoio ao Artesanato para a Geração de Renda e o Projeto Móvel de Arte e Cultura também têm produzido excelentes resultados.

Foi, portanto, pelo conjunto dessas e de outras atividades que o Conselho se apresentou como um instrumento inovador de ação social, em que os projetos e ações eram submetidos a constantes processos de avaliação e aprimoramento. Ressalta-se que, apesar de ter sido criado no âmbito de um programa governamental, o Comunidade Solidária, o Conselho não era responsável pelas políticas oficiais da área social, circunscritas aos ministérios, nem se constitui em fundo de financiamento de projetos fragmentados, impostos às comunidades.

Em resumo, além da promoção do debate e da busca da diversidade de idéias, considera-se que o Conselho estava articulando, de modo transparente, recursos de todos os tipos, provenientes do Estado, da iniciativa privada e do setor privado sem fins lucrativos (o **terceiro setor**). Segmentos que, há pouco, ainda eram considerados incapazes de conviver e, principalmente, atuar conjuntamente a favor do desenvolvimento do país.

Faz-se necessário enfatizar a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento sobre o Programa Comunidade Solidária:

O Banco apoiou o governo em seus esforços para coordenar melhor um grupo importante de programas sociais prioritários através do programa Comunidade Solidária e continuará apoiando os esforços para formar associações entre o governo federal, os governos municipais e segmentos da

sociedade civil em seus programas de **alívio da pobreza**. Neste contexto, o Banco apoiará diálogos e ações que continuem reforçando as relações entre o Governo e as organizações da sociedade civil que atendem mais efetivamente a população, e a consolidação de uma estratégia de responsabilidades compartilhadas para o desenvolvimento (BID, 2000, p. 29, grifo nosso).

Ainda neste Documento, o BID confirmava que sua ação mantinha uma importante consistência com a atuação de outras fontes externas, “[...] em particular com a do Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Japão. [...] Esta integração deverá continuar caracterizando a ação do Banco no país, para maximizar a eficiência e impacto de sua contribuição” (BID, 2000 p. 31). Isto veio reiterar que as agências multilaterais têm procurado estabelecer entre si uma maior complementaridade na condução de: a) temas que consideram prioritários: pobreza, reforma do Estado, competitividade e integração de suas estratégias; b) desenvolvimento do programa de ajuste que o país vem implementando; c) operações de emergência, d) aprovação do que consideram reformas estratégicas: seguridade social, responsabilidade fiscal e tributária; e e) situação financeira dos governos subnacionais. Na ocasião, o Plano Plurianual “Avança Brasil” representava progresso (BID, 2000).¹⁷⁹

No entanto, o Programa Comunidade Solidária, após sete meses de sua criação, enfrentou denúncias de irregularidades, e foi após estas que sua direção decidiu “[...] só enviar alimentos da cesta após a formação de comissões também integradas por políticos de oposição nos municípios” Menezes (1995, p. 10). No entanto, o autor informava, na ocasião, que os Prefeitos continuavam a manipular a relação dos beneficiados. Posteriormente, em 22 de setembro de 1996, Santiago (1996) informava que irregularidades na distribuição de cestas básicas do Comunidade Solidária, através do PRODEA, em Minas Gerais, eram tantas que, dos 119 municípios, a entrega havia sido suspensa em 57.

O **terceiro momento** do Programa Comunidade Solidária inicia-se na segunda gestão do Governo de Fernando Henrique Cardoso, com a adoção da Rede de Proteção Social (RPS), integrante do Programa de Reforma e Proteção Social, objeto de contrato firmado em 1999 entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Consta no site do BID, entre os Programas aprovados nas gestões do Governo Fernando Henrique Cardoso, um empréstimo aprovado em fevereiro de 1997 para a Red de Investigación y Desarrollo de políticas públicas, sendo que não foi disponibilizado o resumo de tal projeto, situação que se repetiu em com relação a vários outros projetos.

¹⁸⁰ Segundo Resende (2000, p. 63), são os seguintes os programas da RPS do BID: Distribuição de livros para Alunos e Bibliotecas; Saúde do Estudante, Alimentação Escolar, Escolas Públicas de Gestão Eficiente, Complemento ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); Fundo de Fortalecimento da Escola; Combate a Carências Nutricionais; Farmácia Básica do SUS; Programa Nacional de Imunização; Piso Assistencial Básico do SUS; Saúde da Família; Atenção

A RPS do BID consiste em uma seleção de 22 ações destinadas à prestação de serviços sociais básicos para grupos de baixa renda e tem como objetivos:

- 1) garantir a oferta programada de serviços sociais básicos voltados para grupos e áreas mais carentes, proporcionando adequada proteção social para tais segmentos na atual conjuntura de crise fiscal;
- 2) assegurar a dotação orçamentária programada para a despesa pública nestes serviços sociais básicos, buscando a melhoria de sua eficácia;
- 3) aprofundar as reformas em curso nos setores da Educação, da Previdência e Assistência Social, da Saúde e do trabalho; e
- 4) assegurar a concessão de recursos de rápido desembolso para apoiar as medidas de estabilização da situação macroeconômica (MINISTÉRIO DE ORÇAMENTO E GESTÃO, 1999 apud RESENDE, 2000, p. 64).

A RPS brasileira, segundo Resende (2000), consistiu em um esforço para garantir que, em momento de crise fiscal, recursos sejam disponibilizados com regularidade para a implementação de políticas e programas voltados para a população de menor renda. A meta contratual assinada com o BID previu para 1999 a alocação de R\$ 11.365,3 milhões para as 22 ações integrantes da RPS, sendo que a maior parte delas compunham o Programa Comunidade Solidária.

Cabe esclarecer que algumas das principais características do que se tem denominado, genericamente, de RPS são os fundos sociais, criados em diversos países em desenvolvimento desde a década de 80.

Através do Decreto nº 2999¹⁸¹, de 25 de março de 1999, e da revogação do Decreto nº 1366, de 12 de janeiro de 1995, foi realizada a alteração na composição do Conselho Comunidade Solidária. A modificação implicou na diminuição do número de Ministros de Estado, de 10 para 4, ou seja, permaneceram no Conselho somente os ministros: Chefe da Casa Civil e da Presidência da República, da Educação, do Trabalho e Emprego, e o número de 21 membros da sociedade (vinculados ou não a entidades representativas da sociedade civil), designados pelo Presidente da República, aumentou para 28. Também foi através deste novo decreto que ficou estabelecido o apoio logístico por parte da Casa Civil da Presidência da República ao Conselho, bem como a criação de um Comitê Executivo, escolhido na reunião de instalação, composto pelo Presidente do Conselho e por dois

Integral à Saúde da Mulher; Manutenção do Seguro Desemprego; Abono Salarial; Qualificação Profissional; Apoio a Crianças Carentes; Apoio a Portadores de Deficiências e suas Famílias; Apoio a Pessoas Idosas; Benefícios Assistenciais a Pessoas Idosas e a Portadores de Deficiências; Apoio à Erradicação do Trabalho Infantil e Juvenil; Assistência Integral a Crianças e Adolescentes; e Programa de Garantia de Renda Mínima.

¹⁸¹ BRASIL. **Decreto-lei nº 2999**, de 25 mar de 1999. **Senado Federal**. Secretaria de Informações. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/servlets/NJUR.filtro?tipo+DEC&secao=NUJILEGBRA&...>>. Acesso em: 19 abr. 2004.

Conselheiros por ele indicados. O art. 5º do Decreto 2999 estabeleceu que seria criado um Comitê Conjunto, composto pelos membros do Comitê Executivo e por representantes designados pelos Ministros de Estado que integram o Conselho. Visando ainda dotar o Conselho de uma maior estrutura, este Decreto estabeleceu a criação de Comissões de Encaminhamento, compostas por Conselheiros e por outros membros governamentais e não-governamentais que não integrem o Conselho.

Foi também em março que Milton Selligman assumiu a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, em substituição a Ana Peliano, momento em que o governo Federal realizou cortes na área social. Segundo Milton Seligman, em entrevista ao Jornal da UNESCO(1999), os primeiros quatro anos do Programa Comunidade Solidária foram importantes, pois o Governo Federal conseguiu levar suas políticas públicas para os municípios mais carentes, proporcionando o acesso da população excluída e vulnerável a vários benefícios dos programas sociais. Também vale ressaltar a formação de uma importante rede de interlocutores existentes entre o Governo Federal (por meio da Comunidade Solidária), Governos Estaduais, Prefeituras Municipais e organizações não-governamentais. Mesmo assim, constatou-se que não foi possível criar uma situação de sustentabilidade para o desenvolvimento desses 1.369 municípios. Nenhum deles deixou de ser pobre ou pôde dispensar a assistência do Governo Federal. Em entrevista realizada neste mesmo mês, o então Secretário Executivo do Programa Comunidade Solidária esclareceu que a crise financeira oferecia:

[...] uma oportunidade de unir esforços para uma ação conjunta, haja vista a existência de poucos recursos. Neste ano devemos ter o orçamento de R\$ 3,2 bilhões para os 16 Programas governamentais que atendem aos 1.369 municípios beneficiados pela Comunidade Solidária. No ano passado, foram investidos 3,4 bilhões; em 1997, algo próximo dos 2,7 bi; em 96, 1,8 bi; e, em 95, 1,1 bilhão. Veja que foram orçamentos crescentes. Neste ano, alguns programas de certa forma são afetados, mas isso pode ser compensado com o aumento de eficiência dos programas e com algumas outras ações que não estão listadas na Agenda Básica. Mais relevante, ainda, é constatar os recursos alocados nos 22 programas do Governo Federal que compõe a **Rede de Proteção Social** (JORNAL DA UNESCO, 1999, p.1, grifo nosso)

Nesses Programas, os recursos cresceram sempre, desde 1995 até 1999, mesmo tendo o Governo enfrentado a crise fiscal que ainda está em curso. Para que se tenha dimensão do esforço governamental, os recursos alocados foram: 5,2 bilhões de reais em 95; 7,3 bilhões em 96; 9,3 bilhões de reais em 97; 11,2 bilhões em 98; e 11,9 bilhões de reais para

este exercício. Esses programas estão livres de qualquer forma de contingenciamento orçamentário ou controle financeiro (JORNAL DA UNESCO, 1999).

É preciso recuperar a importante análise realizada por Resende (2000, p. 59), sobre o Comunidade Solidária. O autor relata que:

[...] à mudança de diretrizes da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, a partir de janeiro de 1999, seguiu-se a adoção da Rede de Proteção Social, integrante do Programa de Reforma e Proteção Social, objeto de contrato firmado em 1999 entre a União e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o início do processo de criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, apresentado pelo próprio presidente do Senado Federal, senador Antônio Carlos Magalhães (Proposta de Emenda Constitucional nº 67), aprimorado no âmbito da Comissão Mista Destinada a Estudar as Causas Estruturais e Conjunturais das Desigualdades Sociais e Apresentar Soluções Legislativas para Erradicar a Pobreza e a Marginalização e Reduzir as Desigualdades Sociais e Regionais (Proposta de Emenda Constitucional nº 96), e objeto de substitutivo em discussão no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Foi também em julho de 1999 que ocorreu a instituição, por decisão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Programa Comunidade Ativa, sob a justificativa de que:

Em 1999, pouco mais de um terço das famílias brasileiras vivia com menos de meio salário mínimo mensal. Os dados são do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que classifica como pobres famílias com esta faixa salarial. O Brasil é o país da América Latina que mais gasta em programas sociais, inclusive em termos proporcionais: cerca de 5% do Produto Interno Bruto (PIB – soma de todos produtos e serviços produzidos no país). Mas resta muito a fazer para combater a pobreza, que aliás nunca vem sozinha: são os pobres que menos acesso têm aos estudos, empregos, a uma vida melhor. Foi assim que nasceu o programa Comunidade Ativa, que segue o princípio de “em vez de dar o peixe, ensinar a pescar”. Funciona assim: localizam-se líderes nas comunidades carentes, que são preparados para fazer o diagnóstico dos problemas locais. Com os dados, elabora-se um plano de desenvolvimento, que poderá envolver apoio de vários ministérios, promovendo, entre outros a capacitação para criar novos negócios.¹⁸²

O Programa, considerado estratégico dentro do *Plano Plurianual Avança Brasil*, foi apresentado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso como “[...] uma estratégia inovadora de combate à pobreza e de desenvolvimento no país, um passo adiante na aposta no desenvolvimento local, integrado e sustentável como alternativa para reduzir os problemas sociais e econômicos de localidades mais pobres”.¹⁸³ Ainda nas palavras do Presidente, o

¹⁸² Para maiores informações, sugere-se consultar o site PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA. Disponível em <<http://www.abrasil.gov.br/nivel3i/index.asp?id=62&cod=Busca>>. Acesso em: 21 abr. /2004, p. 1, grifo do autor.

¹⁸³ PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA **Comunidade Ativa**. Disponível em: <<http://www.pcs.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2003.

Programa constitui: “[...] um passo adiante na política social já desenvolvida pelo Comunidade Solidária”.¹⁸⁴

Inicialmente apresentado como Programa e, posteriormente, como uma nova estratégia do Governo Federal de indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável de localidades pobres de todo o país, o Comunidade Ativa foi considerado, pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, como:

Um passo adiante na política de combate à pobreza e à exclusão social está sendo dado com o Programa Comunidade Ativa, criado em 1999 pela Comunidade Solidária. Com uma concepção profundamente inovadora, na qual não se separa o desenvolvimento econômico do desenvolvimento social, a ênfase do Comunidade Ativa é no **capital humano e social**, no capital empresarial e no acesso à informação. A sinergia entre políticas públicas em nível local deve dar a partida num processo contínuo de mobilização da comunidade que, em pouco tempo, não dependa mais do governo para se manter e se ampliar.¹⁸⁵

O Programa Comunidade Ativa possibilitou a participação direta do governo federal na **indução do desenvolvimento local**. Este aspecto, segundo o Banco Mundial, expressa as mudanças nas estratégias a serem utilizadas para o combate à pobreza. Entre estas mudanças identifica-se a proposta de artigos publicados pelo Banco Mundial, livros e cursos oferecidos pelo *desenvolvimento comunitário-conduzido*.¹⁸⁶ Nas recomendações e no processo de realização do PERP já se identifica a presença dos processos participativos como estratégia para a luta contra a pobreza e as técnicas operativas para o desenvolvimento impulsionado pela comunidade. A Programação de um curso¹⁸⁷, por exemplo, apresenta um marco básico para o planejamento e a gestão de projetos voltados para o financiamento direto das comunidades e avança em sua programação, analisando vários estudos de casos que têm como objetivo apresentar soluções que possam contribuir para o trabalho (*on-going*) de desenvolvimento das pautas setoriais para as pessoas que planejam e implementam projetos multi-setoriais de desenvolvimento impulsionado pela comunidade. O mais importante a destacar são as questões que, durante as aulas, deverão ser respondidas: *São importantes as*

¹⁸⁴ RADIOBRAS. **Palavra do Presidente** FHC anuncia mudanças no Comunidade Solidária. Agência Brasil-Radiobras, 03 de mar de 1999. Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/presidente/palavra/1999/palavra_0303.htm>. Acesso em: 10 mar. 2003.

¹⁸⁵ RADIOBRAS. **Palavra do Presidente** FHC anuncia mudanças no Comunidade Solidária. Agência Brasil-Radiobras, 03 de mar de 1999. Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/presidente/palavra/1999/palavra_0303.htm>. Acesso em: 10 mar. 2003, grifo nosso.

¹⁸⁶ Exemplo também das ações desenvolvidas pelo Banco Mundial podem ser encontrados em seu site, onde foram divulgados entre outros cursos, o de Empoderamiento Comunitário e Inclusión Social.

¹⁸⁷ BANCOMUNDIAL. **Community Driven Development Training**. Monitoreo, Evaluación y SIG Disponível em: <<http://Inweb18.worldbank.org>>. Acesso em : 13 de mar. de 2003.

políticas setoriais para a implementação de projetos de desenvolvimento impulsionados pela comunidade? O que se deve fazer quando as políticas setoriais existentes não permitem que os serviços atendam às necessidades das comunidades? Como pode um projeto multi-setorial de Desenvolvimento impulsionado pela comunidade atender a estas necessidades? O que se deve fazer quando as políticas setoriais não são apropriadas para um enfoque de desenvolvimento impulsionado pela comunidade?

A partir das discussões anteriores, a comunicação é motivo da programação do curso, sendo considerada um instrumento de mudança, e seu valor é recuperado como ferramenta para melhorar a governança, a transparência e a prestação de contas/responsabilidade, aumentando a qualidade dos resultados do desenvolvimento. Avançando, o curso propõe-se a examinar os papéis de todos os envolvidos com relação à formulação de estratégias de descentralização, sendo introduzido um exercício de *role play* para os participantes que deve lhes permitir realizar uma reforma na descentralização. Faz parte ainda do curso a discussão sobre os processos participativos e a questão do financiamento aos projetos de desenvolvimento, impulsionados pela comunidade e financiados pelo Banco Mundial. Concluindo, o curso em seu módulo final demonstra o valor dos Sistemas de Informações Gerenciais (SIG), Monitoramento e Avaliação (M&E) para as operações de desenvolvimento impulsionado pela comunidade. Desta forma, o **Desenvolvimento local integrado e sustentável** foi apresentado pelo Programa como “[...] uma nova maneira de combater a pobreza e promover o desenvolvimento de localidades pobres”.

Ainda segundo o Programa Comunidade Ativa (1999), tradicionalmente, o enfrentamento da pobreza era feito de duas maneiras. A primeira maneira era por meio do crescimento econômico. Porém, nem sempre o crescimento econômico resultava em desenvolvimento social. O Brasil é um exemplo disso, pois é o país que mais cresceu em passado recente e, no entanto, também o campeão da desigualdade social. A segunda era por meio de políticas compensatórias, muitas vezes assistencialistas, que até podiam aliviar os sofrimentos dos excluídos, mas não resolviam o problema da pobreza. Era como se parte da política social "se alimentasse" da pobreza. Era como dar o peixe em vez de ensinar a pescar.

O Comunidade Ativa parte da idéia de que só o desenvolvimento pode superar a pobreza. Além de distribuir renda em programas compensatórios, é preciso também gerar renda, e o caminho para isso, segundo o Programa, era o desenvolvimento local integrado e sustentável. Embora o Programa reconhecesse que deveria “ser dado o peixe enquanto fosse necessário e ao mesmo tempo deveria se ensinar a pescar” (PROGRAMA COMUNIDADE

ATIVA, 1999, p. 1), ele não incorporou em seus princípios a discussão sobre quem detinha “as varas de pescar, quem as produzia e distribuía”, e por que alguns realizavam a pesca com varas e outros com redes, velha questão que se fez presente nas discussões sobre os programas de promoção humana, no Brasil, na década de 60.

Na antiga maneira de combater a pobreza, segundo o Programa Comunidade Ativa, os recursos nunca eram suficientes e estava presente a idéia de proteção social a cargo somente do Estado, enquanto:

[...] no novo jeito de combater a pobreza da Comunidade Ativa, os recursos serão melhor utilizados e também haverá geração de renda no processo de desenvolvimento. Tudo está baseado na idéia de que, além de proteção, é preciso **promoção social** por meio de parcerias entre Estado, Mercado e Sociedade Civil. As parcerias para a promoção alavancam recursos novos (PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA, 1999, p. 1, grifo nosso)

A justificativa para o Comunidade Ativa era a de que, anteriormente, partia-se da idéia de que o crescimento econômico gerava, automaticamente, desenvolvimento social e através do Comunidade Ativa parte-se do princípio de que não pode haver desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social e vice-versa. O caminho para isso, segundo o Programa Comunidade Ativa (1999), é o desenvolvimento local integrado e sustentável.

O Programa ainda se apoiou no seguinte argumento:

Antes os governos queriam fazer tudo sozinhos. Pensavam que eram auto-suficientes. Acabavam arcando sozinhos com o ônus de tudo o que não dava certo. E no final faz pouco, porque os recursos eram insuficientes ou mal utilizados.

Agora os governos vão compreendendo que são necessários, mas não suficientes. A **parceria** é o segredo para alavancar novos recursos, aumentar a eficiência, melhorar a transparência das ações e o controle social. O ônus e o bônus tendem a ser compartilhados por todos (COMUNIDADE ATIVA, 1999, p.1, grifo nosso).

Mantendo a crítica à falta de continuidade dos Programas e à falta de meios da sociedade para garantir a manutenção das boas ações que, para serem eficazes, exigiam a continuidade no médio e no longo prazos, o Programa Comunidade Ativa apresentou-se como um meio para solucionar esta situação, sob a justificativa de que isto seria possível com a existência de um fórum local que decidisse as ações a serem executadas pelo tempo que fosse necessário.

Entende-se que o Programa Comunidade Ativa expressou um consenso, que era necessário implementar novas ações ao Programa Comunidade Solidária e, como se verá a

seguir, por meio de seu arranjo institucional, o Programa expressou também uma política de orientação às ações locais, alicerçadas no consenso de que todos deveriam participar.

A novidade, segundo o Programa Comunidade Ativa, era o fato de que as ações de desenvolvimento seriam decididas pela própria população, rompendo com as práticas assistencialistas e com os programas impostos de redução à pobreza. A partir de uma ampla mobilização popular, os próprios municípios identificam suas vocações e necessidades e montam sua lista de prioridades. Num esforço coletivo inédito, todos (governo federal, governos estaduais, prefeituras, iniciativa privada e entidades não-governamentais) executariam as ações, respeitando a realidade de cada município. Com estas características, o Programa Comunidade Solidária, através do Programa Comunidade Ativa, aproximou-se muito mais das características do PRONASOL e deu maior materialidade às recomendações do Banco Mundial/FMI e BID no que diz respeito às formas participativas de combate à pobreza.

Com a justificativa de que Políticas assistenciais e compensatórias aliviavam, mas não resolviam o problema da pobreza, e que somente uma iniciativa de parceria entre Estado e sociedade poderia mudar as condições das localidades mais necessitadas, é que o desenvolvimento local integrado e sustentável foi apresentado como a filosofia que deveria orientar as ações do Comunidade Ativa¹⁸⁸. Alicerçada na teoria do capital social, procurou-se estimular o surgimento de comunidades sustentáveis que caminhassem “com as próprias pernas, dependendo cada vez menos do governo”.

Faz-se oportuno destacar a compreensão de Cardoso, Franco e Oliveira (2000, p.7, grifo nosso):

Combater a pobreza, como já dissemos, não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais. **Combater a pobreza** é fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades de satisfazer necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida ...Estudos sobre capital social como os de Robert Putnam demonstram que a existência de laços e conexões entre cidadãos – *habits of the heart*-, na expressão de Tocqueville- são não só a pedra de toque do associativismo cidadão como tendem a tornar as pessoas mais solidárias, honestas e saudáveis, tolerantes na diversidade, sensíveis às necessidades dos mais frágeis, mais capazes de transformar problemas privados em questões públicas.

¹⁸⁸ Coordenado pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, este programa começou a ser implantado em 157 localidades.

Desta maneira, a partir da compreensão de que não há contradição entre oferta de programas e serviços por parte das agências governamentais e participação ativa e responsável da comunidade e suas organizações, neste terceiro momento foi criado e apresentado o Programa Comunidade Ativa; negando novamente uma proposta de reestruturação à política econômica macro-estrutural que possibilitasse combater a pobreza e diminuir as desigualdades econômicas presentes na sociedade brasileira.

O Comunidade Ativa deveria ser constituído por meio de 14 passos: 1) Mobilização e convocação dos atores locais para a sensibilização; 2) Capacitação e sensibilização das lideranças locais¹⁸⁹; 3) Celebração do termo de parceria inicial; 4) Constituição e capacitação do Conselho ou Fórum Local de Desenvolvimento; 5) Constituição e capacitação da Equipe gestora local; 6) Elaboração do diagnóstico participativo local; 7) Elaboração do Plano de Desenvolvimento Local; 8) Elaboração da Agenda Local; 9) Articulação da oferta de programas e ações governamentais e não-governamentais com a demanda pública expressa na Agenda Local; 10) Celebração do Pacto de Desenvolvimento Local; 11) Implantação da Agenda Local 12) Capacitação para o trabalho de implementação da Agenda Local; 13) Avaliação de desempenho; 14) Premiação ou descredenciamento do município (PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA, 1999).

A seleção das localidades deveria ser feita com base em critérios técnicos que levassem em conta o grau de pobreza e a capacidade de resposta dos municípios. Distribuir-se-ia algumas funções e responsabilidades:

Ao Governo Federal, caberia oferecer programas federais segundo as demandas das agendas locais. À Secretaria Executiva, coordenar, acompanhar e avaliar o programa, além de articular a execução das ações entre os vários parceiros.

Ao Governo Estadual caberia criar uma equipe interlocutora e outra facilitadora no estado que compatibilizasse os programas estaduais com as demandas identificadas nas agendas locais.

A Prefeitura deveria mobilizar a sociedade, estimulando o fórum local de desenvolvimento. Também participaria da equipe gestora local e garantiria a execução dos programas municipais de acordo com a agenda.

¹⁸⁹ A previsão era de que, até o final de 2001, 15 mil lideranças comunitárias e representantes dos fóruns populares de decisões passassem por programas de capacitação. A principal meta estabelecida para dezembro de 2002 era a de atender de forma articulada mais de dez mil itens de agendas locais decididas pela população dos municípios vinculados ao programa. Desses itens, o Governo Federal responsabiliza-se por 35% das ações, os estados por 33%, os municípios por 21% e o Sebrae pelos restantes 11%.

Ao SEBRAE *Desenvolvimento Local* caberia executar um programa de apoio ao desenvolvimento local integrado sustentável, criado para estimular o empreendedorismo e o surgimento de novas oportunidades de negócios.

À Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED) caberia executar e garantir a qualidade, em nível nacional, do processo de capacitação em Desenvolvimento Local Integrado Sustentável.

O Fórum de Desenvolvimento Local era o órgão responsável pela coordenação da Comunidade Ativa na localidade. O Fórum deveria ser representativo de todos os setores políticos e sociais presentes na localidade, reunindo desde o próprio Prefeito até aquelas lideranças que não pertencem a qualquer organização formal. O Prefeito participaria do Fórum, mas não deveria, segundo recomendações expressas no Programa, mandar no Fórum. Ele poderia indicar seus representantes para participar do Fórum, mas não poderia vetar a participação de pessoas que não lhe agradassem. O Fórum deveria tomar suas decisões, preferencialmente, por consenso. O recurso da votação só deveria ser utilizado em último caso, quando fosse impossível superar impasses através do esforço, repetido muitas vezes, de diálogo, persuasão, convencimento, negociação. Caberia ao Fórum escolher um grupo menor, uma espécie de comissão executiva, chamado Equipe Gestora Local. Esta Equipe seria composta por pessoas com dedicação integral ao trabalho da Comunidade Ativa na localidade, escolhidas pelo Fórum, pelo Gestor Local do SEBRAE Desenvolvimento Local e por um representante do Prefeito.

O Comunidade Ativa previa a realização de avaliação de desempenho. As localidades que tivessem assumido suas responsabilidades na Comunidade Ativa e cumprido bem suas tarefas seriam premiadas com a oferta de novos programas e novas ações para promover o desenvolvimento.

Segundo análise de Silva e Silva (2001, p. 17), “o Comunidade Ativa parece expressar uma autodeclaração da falência do PCS e das ações da LOAS”. Naquele momento, parecia estar se concretizando algo que somente havia sido delineado no início do Programa, uma trajetória fora das vias institucionais. A implementação da Lei Orgânica e a construção de uma Política de Assistência Social previam a participação da sociedade civil organizada, através de Conferências, Conselhos e Programas de Combate à Pobreza.

Salienta-se que, paralelamente à criação do Comunidade Ativa, foi constituída pelo Congresso Nacional a Comissão Mista de Combate à Pobreza:

[...] com a finalidade de estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, cujo produto foi a proposição de três emendas constitucionais: a primeira para criar um Fundo Constitucional de Combate à Pobreza, formado pela vinculação de recursos tributários, a segunda propõe a preservação do salário mínimo e a terceira visa adicionar aos direitos sociais a garantia de uma renda mínima suficiente para gastos com alimentação, vestuário, moradia e alimentação, bem como criar um orçamento social. (BRASIL, 1999 apud SILVA e SILVA, 2001, p. 18).

O Fundo de Combate à Pobreza, destinado a financiar ações específicas de transferência de renda, associadas à educação e ao crédito para ações de saneamento, gerando emprego e considerando as áreas de elevado impacto na redução da pobreza, segundo Silva e Silva (2001, p. 18), “[...] só foi aprovado em junho de 2001 por força da necessidade de garantir o programa Bolsa-Escola”.

Resende (2000) esclarece que, a partir da análise de Reddy (1998) sobre as três modalidades de RPS, os Fundos Sociais de Emergência, Fundos Sociais de Investimentos e Programas de Ação Social têm sido implementados ou estão sendo planejados em um grande número de países em desenvolvimento (cerca de cinquenta), sendo que a maior parte encontra-se na América Latina. Várias RPS têm sido direcionadas conforme a demanda, no sentido de que projetos por elas financiados são selecionados em resposta a propostas de entidades externas como ONGs, municipalidades e organizações comunitárias. Em contraste, nas RPS direcionadas pela oferta, sua própria administração formula os projetos.

Em 05 de outubro de 1999, foi lançado o **Programa Brasil Empreendedor**, que propôs-se a realizar a capacitação gerencial e tecnológica; conceder crédito e prestar assessoria técnica, com o objetivo de promover a geração e a manutenção de postos de trabalho; e elevar o nível de capacitação empresarial dos empreendedores em todo o país, contribuindo, assim, para a geração de renda. O Programa, de abrangência nacional, deveria articular as diversas ações de organismos governamentais e não-governamentais e apoiaria financeiramente projetos através do Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Caixa Econômica Federal e, para candidatar-se ao financiamento, o interessado deveria contatar o Balcão SEBRAE, porém se destaca que este não foi mencionado nos Relatórios Oficiais do Conselho Comunidade Solidária.

O **quarto momento** do Programa Comunidade Solidária ocorreu também na segunda gestão do Governo de Fernando Henrique Cardoso, ocasião em que estava em curso o Plano Plurianual Avança Brasil (2000-2003).

No início do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, no dia 19 de janeiro, houve o lançamento do Programa Brasil Empreendedor Rural, que apresentou como objetivo compatibilizar o ajuste fiscal e monetário, o crescimento econômico, a garantia da estabilização econômica e das instituições nacionais e a perspectiva de atendimento a diversas demandas sociais, como o crescimento do emprego, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da renda das condições de vida no campo.¹⁹⁰

Em 28 de julho de 2000, aproximadamente um ano após sua criação, o Programa Comunidade Ativa propôs-se a ser um Programa que não deveria sofrer problemas de continuidade, porque suas ações seriam de médio e longo prazo. Foi lançado, então, o Programa de Combate à Miséria, o denominado **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 14**, que, em 16 de setembro de 2000 foi rebatizado de **Projeto Alvorada**¹⁹¹.

O IDH do Brasil é igual a 0,747,¹⁹² sendo medido de zero a um. Para se ter uma idéia de como o Brasil se compara a outros países, o melhor índice do mundo é o do Canadá, que é 0,935, e o pior é o de Serra Leoa, 0,34, e que ocupa o 174º lugar.

Parece, então, que o índice brasileiro é muito bom, mas, na realidade, os índices da Argentina, do Chile e do Uruguai são melhores. Na escala mundial, o Brasil ocupa o 74º lugar e o México, com índice de 0,784, o 55º lugar.

O lançamento do Programa IDH-14 ocorreu na presença dos governadores dos 14 Estados mais pobres do País e de vários ministros. Este programa, inicialmente, propôs-se a combater a miséria e fazer da área social a marca do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Julga-se necessário esclarecer que, segundo informações divulgadas pelo DIAP¹⁹³, o IDH-14 era um programa governamental que previa um investimento de R\$ 1,1 bilhão nas áreas sociais, somente no ano de 2000. No entanto, logo após o seu anúncio, o governo “[...] decidiu tirar desse dinheiro mais da metade – R\$ 673,7 milhões – para pagar precatórios

¹⁹⁰ Sugere-se consultar MARQUES, Vicente de Azevedo. **Seis meses do Programa Brasil Empreendedor Rural**, 12 jul. 2000, 17p. Disponível em: <<http://www.pt-rs.org.br/tec/tec004>>. Acesso em 13 abr. 2002.

¹⁹¹O Fundo de Combate à Pobreza, criado por emenda constitucional de iniciativa do Congresso Nacional, seria um complemento substancial para a custeio do projeto. As ações indicadas na primeira etapa, denominada Plano de Apoio aos Estados Com Menor Desenvolvimento Humano, contariam, no período 2000-2002, com recursos previstos de R\$ 11,6 bilhões, dos quais R\$ 4,2 bilhões viriam do Fundo de Combate à Pobreza. As ações a serem desenvolvidas seriam nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento sócio-econômico, incluindo os programas de saneamento e Bolsa-Escola mencionados anteriormente. Na segunda etapa do projeto, chamada de Infra-estrutura Social Básica para Microrregiões e Municípios Carentes, os recursos inicialmente previstos para os próximos dois anos eram da ordem de R\$ 1,7 bilhão: R\$ 1,1 bilhão do Orçamento da União e R\$ 600 milhões do Fundo de Combate à Pobreza.

¹⁹² Dados referentes a 1998. Para maiores informações estão disponíveis em:

<http://www.br.bndes.gov.br/conhecimento/informesSF/inf_19.pdf> Acesso em: 21 abr. 2004.

¹⁹³ Sugere-se consultar site do DIAP disponível em:

<http://www.diap.org.br/diap_99/Jornal/Jorn072000/+cortes.htm>. Acesso. 25 mar. 2004.

(dívidas judiciais) de órgãos do Executivo e do Judiciário.” O corte realizado alcançou as ações destinadas à melhoria de saneamento básico, de apoio ao ensino fundamental, de complementação da infra-estrutura do Nordeste, entre outras.

Assim, foram cortados R\$ 9 milhões, que serviriam para a reestruturação das penitenciárias, pelo Ministério do Orçamento e Planejamento (MOG). Tal procedimento desacreditou o IDH-14, que previa gastar R\$ 11,5 bilhões até 2002 nas áreas sociais dos 14 estados mais pobres e, assim, beneficiar um terço da população brasileira.

No lançamento oficial do Programa IDH-14, o Presidente Fernando Henrique afirmou que: “Existe hoje uma vontade nacional de dizer não à exclusão social, tolerância zero à exclusão social. Vamos fazer um esforço por um Brasil mais justo” (CARDOSO, 2000 apud TRIBUNA DO NORTE, 2000, p.1). Nesta mesma ocasião, a secretária de Assistência Social, Wanda Engel, encarregada de coordenar a execução do IDH-14, falou: “Estamos lançando hoje o plano real social” (ENGEL, 2000 apud TRIBUNA DO NORTE, 2000, p.1). Antecipando-se à reação dos governadores dos Estados que haviam ficado de fora e numa resposta velada às acusações de que os municípios mais pobres de Minas Gerais tinham sido excluídos do Programa devido a divergências com o governador Itamar Franco, o Presidente prometeu incluir no IDH-14 os demais bolsões de miséria espalhados pelo país, inclusive as regiões do Vale do Jequitinhonha, em Minas, e do Vale do Ribeira, em São Paulo.

Em 16 de setembro de 2000, portanto, após quase dois meses do lançamento do IDH-14, foi lançado o **Projeto Alvorada**. A idéia desse Projeto foi apresentada como sendo do Presidente da República, para elevar a qualidade de vida da população e reduzir as desigualdades sociais, proporcionando a cada cidadão oportunidades de trabalho e acesso aos bens e serviço.

O Projeto Alvorada apresentou como missão: reforçar e intensificar o gerenciamento de ações com impacto na melhoria das condições de vida nos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins e nas microrregiões e municípios dos demais estados que apresentassem IDH menor ou igual a 0,500 nas áreas de:

- educação, voltada ao ensino fundamental, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos;
- saúde e saneamento, com impacto no aumento da esperança de vida;
- desenvolvimento sócio-econômico, com ênfase nos programas de renda familiar e de infra-estrutura básica;

- comunicação, esporte, turismo, agricultura e do desenvolvimento da indústria e comércio que concorram para o fortalecimento das ações acima definidas (PROJETO ALVORADA, 2000, p.1).

O Projeto Alvorada, uma espécie de guarda-chuva para todos os principais programas e ações de combate à pobreza, foi desenhado com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais pela melhoria das condições de vida nas áreas mais carentes do Brasil. A exemplo do Comunidade Solidária, o Projeto Alvorada inicialmente foi considerado um Programa e depois passou a ser considerado uma “estratégia” de combate à pobreza, sob a justificativa de que:

[...] no início da década de 90, a incidência de pobreza estava estabilizada em torno de 44% da população. O Plano Real garantiu a melhoria de rendimento a todos os segmentos da população, reduzindo este índice, já em 1997, para níveis próximos de 34%. Mas enfrentamos ainda a problemática de possuir 34% da população, o que representa 56 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza, e 14%, cerca de 22 milhões, na inaceitável condição de indigência (SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2001, p. 79).

A maioria dos municípios incluídos no Projeto Alvorada era de Minas Gerais (275¹⁹⁴, de um total de 389). Na ocasião, a Secretária Nacional de Assistência Social, Wanda Engel, coordenadora do projeto, afirmou que os critérios de escolha foram técnicos e que não havia relação com o conflito existente entre o governador Itamar Franco e o Presidente.

Consta, no Projeto Alvorada (2000), que a estratégia de combate à pobreza precisava ter, no caso brasileiro, um foco geográfico que privilegiasse as áreas mais necessitadas. Por isso, o Governo Federal, a partir de então, identificou a necessidade de implementar um gerenciamento intensivo nas diversas ações e programas capazes de melhorar as condições de vida nos municípios mais carentes. Idealizou, assim, o Projeto Alvorada, cuja coordenação nacional ficou a cargo do titular da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS/MPAS), conforme o Decreto nº 3.769, de 8 de março de 2001.

Os princípios básicos do projeto eram: gerenciamento intensivo; focalização dos programas; priorização dos municípios; e compromisso com resultados. Esses princípios foram definidos tendo em vista a determinação de melhorar efetivamente, no menor tempo possível, as condições de vida das populações mais carentes.

Para identificar as áreas de ação do Alvorada, foi adotado o Índice de Desenvolvimento Humano, indicador desenvolvido pela ONU, que considera três dimensões

¹⁹⁴ Depois de Minas Gerais foram incluídos 46 municípios do Amazonas, 22 de Goiás, 19 do Paraná, 14 de Mato Grosso, 6 do Espírito Santo, 4 do Amapá, 2 de São Paulo (Itapirapuã Paulista e Ribeira) e 1 do Rio Grande do Sul

básicas para definir o grau de desenvolvimento social da população: a renda, a saúde e a educação, ampliando o enfoque de outros instrumentos de medida que se apóiam numa visão estritamente econômica.

Embora lançado em 28 de julho de 2000, segundo o Relatório de Gestão de Assistência Social (SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2001), pode-se considerar que o Projeto Alvorada iniciou sua efetiva operacionalização no último trimestre do ano. O Relatório aponta como causa a liberação das dotações orçamentárias necessárias e a inércia no processo de adequação aos critérios do Projeto por significativa parcela dos Programas. O Relatório ainda indica que, do montante de R\$ 1.407,8 bilhões destinados ao Projeto em 2000, 63%, ou seja, R\$ 887 milhões foram aplicados, sendo que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Apoio ao Ensino Médio foram os programas que melhor desempenho apresentaram com relação à meta para 2000.

O Projeto Alvorada foi um projeto do Governo Federal que contou com a parceria dos governos estaduais e municipais e a sociedade civil organizada, buscando criar as condições necessárias para reduzir a pobreza e as desigualdades regionais do País. As diretrizes básicas do Projeto Alvorada foram estabelecidas no Decreto nº 3.769, de 8 de março de 2001.

O Alvorada, como já mencionado anteriormente, deveria, a exemplo dos demais programas, observar os critérios de focalização, além de disponibilizar correta e regularmente as informações necessárias ao exercício da função de gerenciamento das ações integrantes.

O índice do PNUD, criado para medir o grau de desenvolvimento social dos povos, introduz a idéia de que a pobreza não é uma questão meramente econômica, mas sim um fenômeno complexo, que envolve o acesso aos chamados direitos sociais básicos como educação, saúde, moradia, esporte, lazer, convivência e participação comunitária e social.

Para 2001, foram selecionadas microrregiões com IDH acima de 0,359 e igual ou abaixo de 0,400 e municípios com IDH menor ou igual a 0,400 em microrregiões com IDH maior que 0,500. Mesmo com IDH um pouco acima de 0,400, foram priorizadas algumas microrregiões, de modo a resgatar o equilíbrio das ações, sob o ponto de vista estadual. Portanto, deveriam ser atendidas 82 microrregiões e um total de 796 municípios. Para 2002, foram incluídos os municípios das microrregiões com IDH maior que 0,400 e menor ou igual a 0,500 e os municípios com IDH maior que 0,400 e menor ou igual a 0,500, situados em microrregiões com IDH maior que 0,500. Assim, foram 78 microrregiões e um total de 875 municípios.

Posteriormente, incluiu-se no Projeto todas as microrregiões e municípios dos demais estados da Federação com IDH inferior ou igual a 0,500, resultando na seleção de outros nove estados: Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, que, apesar de deterem índices de desenvolvimento humano acima da mediana nacional, possuem microrregiões e municípios muito pobres. Nessa etapa, foram atendidos, em 2001, microrregiões com IDH menor ou igual a 0,460 e municípios isolados com IDH na mesma condição, localizados em microrregiões com IDH maior que 0,500, perfazendo um total de 17 microrregiões e 209 municípios. Mesmo com IDH um pouco acima de 0,460, priorizou-se algumas microrregiões, de modo a resgatar o equilíbrio das ações, sob o ponto de vista estadual. Em 2002, foram selecionadas microrregiões com IDH maior que 0,460 e municípios com IDH na mesma condição, localizados em microrregiões com IDH maior que 0,500, sendo 389 municípios nesses nove estados, totalizando 7 microrregiões e 180 municípios.

Resumindo, até o ano de 2002, o objetivo era atender 2.313 municípios em 23 estados, beneficiando cerca de 38 milhões de pessoas. Em três anos, o Projeto Alvorada consumiu R\$ 9,323 bilhões (CONSTANTINO, 2003).

Baseado no Índice de Desenvolvimento Humano, o Projeto propôs-se a concentrar esforços em programas de educação básica (ensino fundamental e médio), saúde preventiva e geração de trabalho e renda, por meio de parceria entre os governos federal, estaduais e municipais, organizações internacionais e a sociedade civil. Então, foram selecionados os Programas Federais, já existentes, de maior impacto na melhoria das condições de vida da população nos municípios mais carentes, conforme se observa no quadro a seguir:

ÁREA	PROGRAMA	META
E D U C A Ç Ã O	1) Alfabetização Solidária	- Alfabetizar 1,35 milhões de pessoas entre 15 e 29 anos.
	2) Apoio ao Ensino Fundamental – Recomeço	- Atender 525 mil alunos em curso supletivo e mais 77 mil com o desenvolvimento de ações de apoio pedagógico.
	3) Apoio ao Ensino Médio	- Melhorar o atendimento a 1,5 milhão de alunos das redes estaduais, absorver nas redes estaduais 180 mil alunos da rede municipal e criar condições para o atendimento de 1 milhão de novos alunos.
	4) Bolsa-Escola	- Garantir que todas as famílias carentes mantenham seus filhos de 6 a 15 anos na escola.
	5) Erradicação do Trabalho Infantil – PETI	- Atender 717 mil crianças e adolescentes que trabalham em condições desfavoráveis.
	6) Água na Escola	- Atender 17.508 escolas sem água ou sistema sanitário.
	7) Atendente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	- Atender mais de 9.000 jovens em condições de vulnerabilidade de risco social.

S	1) Saneamento Básico/Redução da Mortalidade Infantil	- Atender 1,35 milhões de famílias com abastecimento de água e melhorias sanitárias.
A	2) Saúde da Família/Agentes Comunitários da Saúde.	- Implantar 9,8mil novas equipes de saúde para atender 36 milhões de pessoas.
Ú	3) Redução da Mortalidade Materna e Neonatal.	- Prestar assistência a 2,3 milhões de gestantes e recém-nascidos.
D		
E		
ÁREA	PROGRAMA	META
G E R A Ç Â O DE R E N D A	1) Desenvolvimento da Infra-Estrutura Turística do Nordeste (PRODETUR II)	- Complementar a infra-estrutura turística do Nordeste com empréstimo do BID de US\$ 300 milhões e contrapartida de US\$ 200 milhões.
	2) Combate à pobreza rural nos Estados do Nordeste (PCPR)	- Financiar programas de combate à pobreza com empréstimo do BIRD de US\$ 400 milhões e US\$ 100 milhões dos Estados.
	3) Infra-Estrutura – Agricultura Familiar (PRONAF)	- Atender mais 571 municípios, elevando para 1.092 o número de municípios atendidos nos 23 estados.
	4) Energia das Pequenas Comunidades	- Instalar 18,4 mil kits de eletrificação, especialmente em escolas e postos de saúde.
	5) Geração de Emprego e Renda (PRONAGER).	- Implantar 5 LOC's e 310 empreendimentos produtivos (LOTs), para alocação no mercado de trabalho de 100 mil capacitados.
	6) Apoio ao Desenvolvimento do Estado do Tocantins	- Utilizar recursos repassados pelo governo federal, por determinação constitucional (criação do Estado), para financiar projetos sociais, de infra-estrutura e meio-ambiente voltados à melhoria das condições de vida de sua população.

Quadro 11 – Projeto Alvorada

Fonte: Projeto Alvorada, 2000.

O Projeto previu a criação dos Portais do Alvorada,¹⁹⁵ pelo Governo Federal, com o apoio dos municípios incluídos no Projeto, que são pontos de referência a serem instalados nos municípios com os seguintes objetivos:

- Reunir todas as informações referentes aos programas que compõem o Projeto;
- Apoiar na identificação e cadastramento das famílias de baixa renda, além de avaliar sua situação sócio-econômica e encaminhá-las para atendimento prioritário em todos os serviços existentes;
- Prestar serviços de informação à população;
- Desenvolver atividades sócio-educativas, culturais e esportivas para os membros dessas famílias;
- Articular os diversos setores governamentais e não-governamentais e segmentos sociais organizados para facilitar a implantação dos programas do Projeto Alvorada;
- Fornecer informações sobre os programas incluídos no Projeto Alvorada;
- Acompanhar a implantação desses programas;

¹⁹⁵ O Portal deveria contar com: uma sala para atendimento; uma sala para atividades sócio-educativas, culturais e da brinquedoteca; uma sala para administração; e dois banheiros. Deveriam ser aproveitados equipamentos sociais já disponíveis na comunidade, tais como, centros comunitários, postos de saúde, centros de múltiplo uso ou outro tipo de equipamento social existente. Em municípios onde não sejam identificados equipamentos sociais com a estrutura proposta, deverá ser garantido, no mínimo, duas salas, sendo uma para atendimento e administração e outra para as demais atividades, além de um banheiro. Foi considerado indispensável o Portal ter condições de acesso e circulação para pessoas idosas e portadoras de deficiência, segundo a NBR 9050, da Associação Brasileira de Normas Técnicas.

- Oferecer acesso à obtenção de documentos pessoais e à Internet; e
- Apoiar e divulgar a criação da Associação dos Amigos dos Portais para a implantação das Rádios Comunitárias (PROJETO ALVORADA, 2000, p.6).

As famílias, consideradas o núcleo privilegiado de toda ação social, necessitam de atenção das políticas públicas sociais para que possam ter acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade. Os equipamentos eram alugados pelo sistema *leasing* ou congêneres, pela ONG responsável pela implantação dos Portais, por meio dos recursos repassados pela Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS).

A equipe do portal era composta por um coordenador, um assistente e cinco agentes jovens de desenvolvimento social e humano. Os Órgãos envolvidos na implantação e implementação dos Portais do Alvorada foram: Secretaria de Estado de Assistência Social/MPAS; Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); Governos Estaduais; Prefeituras Municipais; Conselhos Municipais de Assistência Social; e Organizações Não-Governamentais.

No documento intitulado Portal do Alvorada, as responsabilidades dos organismos envolvidos foram assim descritas: cabe ao Governo Federal firmar convênio com as organizações não-governamentais responsáveis pela implantação dos Portais e prestar assessoria técnica a essas organizações; os governos estaduais devem orientar o processo de seleção das ONGs responsáveis pela implantação dos Portais e firmar convênio; e aos governos municipais, disponibilizar o espaço físico e o mobiliário adequado para a instalação do Portal do Alvorada no Município, além de participar do processo de seleção da equipe do Portal e dos Agentes Jovens. No entanto, é dado especial destaque aos Conselhos Municipais de Assistência Social que, segundo a Lei, têm caráter deliberativo, mas, segundo o documento, devem participar do processo de seleção da equipe do Portal e dos Agentes Jovens e efetuar o controle social das ações das ONG's conveniadas pela SUDENE e pelos estados.

Ressalta-se o fato de que, em termos de divisão de responsabilidades, as Organizações Não-Governamentais¹⁹⁶ passaram a ocupar um lugar central no processo de implementação do Programa, destacando-se suas atribuições:

¹⁹⁶ *Atividades Permanentes*: Exibição de filmes, documentários e do material informativo da videoteca do Portal; Mini biblioteca, onde haverá material informativo; Promoção de caminhadas; Promoção de mostra de vídeos relativos a esporte e lazer; Organização de equipes em diferentes modalidades esportivas. *Atividades Esporádicas*: Promoção, com a participação da população, de festas populares e outras manifestações culturais e artísticas locais; Montagem de peças teatrais, com a participação de pessoas da comunidade; Promoção de Campeonatos esportivos entre diferentes Portais.

- Implantar, em parceria com a SUDENE e os estados, os Portais do Alvorada;
- Articular, em conjunto com comissões locais, o processo de seleção das equipes que atuarão nos Portais;
- Promover a capacitação das equipes na operacionalização dos Portais do Alvorada;
- Administrar e prestar contas dos recursos financeiros destinados ao desenvolvimento das atividades dos portais;
- Acompanhar e supervisionar a equipe e as ações desenvolvidas pelos Portais;
- Encaminhar relatórios físico-financeiros mensais à SUDENE e aos respectivos estados;
- Primar pelo funcionamento dos Portais do Alvorada;
- Divulgar o Portal do Alvorada e o papel do Governo Federal;
- Apoiar as atividades de cadastramento, com ênfase no Cartão Seguro Social e Bolsa-Escola;
- Apoiar e divulgar a criação das Associações dos Amigos dos Portais e divulgar suas ações a partir de um diagnóstico de suas necessidades, dentre outras, as seguintes atividades poderão ser desenvolvidas:
 - . Encaminhamento a serviços sociais básicos, como educação, saúde, habitação, programas de qualificação profissional e geração de trabalho e renda, entre outros;
 - . Mobilização de serviços comunitários, de apoio psico-social, cultural, bem como atendimento de demandas no âmbito da justiça;
 - .Oferta de espaço comunitário de socialização e agregação, de ajuda mútua e de fortalecimento das estruturas familiares;
 - . Fortalecimento de cooperativas e de outras formas de associativismo que visem à geração de renda e à participação comunitária;
 - . Desenvolvimento de programas sócio-educativos por intermédio de reuniões mensais com grupos de famílias. (PROJETO ALVORADA, 2000,P.7).

O objetivo era criar um ponto de referência para a população do município. A informação foi um viés importante para esse espaço de referência. Por isso, deveria ser feito um mapeamento dos locais que trabalham com cultura e arte nos municípios para ser divulgado aos usuários, devendo ser incentivadas ainda práticas esportivas na comunidade.

A Agenda de governo anunciada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 08 de março de 2001, considerava que:

As ações integradas do Governo Federal – uma inovação institucional importante para tornar o gasto social mais eficiente e melhor focalizado – seguem duas grandes linhas, representadas pelo Projeto Alvorada e pelo Programa Comunidade Ativa, os dois com atuação diferente, mas com o mesmo objetivo: combater a exclusão social. O Projeto Alvorada atende à necessidade de um gerenciamento intensivo nas diversas ações e programas federais de infra-estrutura social, capazes de melhorar a condição de vida nos municípios mais carentes. Também atuando nos municípios mais pobres do país, o Comunidade Ativa tem por objetivo induzir o processo de desenvolvimento local integrado e sustentável, por meio de parcerias e a partir de uma agenda definida pela própria comunidade.

O Alvorada foi apresentado como integrado e complementar ao Comunidade Solidária e ao Brasil Empreendedor.

Segundo o Relatório de Gestão da Assistência Social (SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2002, p. 85), até 2001, foram implantados 1.269 portais em 21 estados do Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste, representando investimentos de R\$ 21.139.000,00, sendo que, para a implantação dos portais, foram destinados R\$ 20.711.000,00 e, para as microrregiões, Centro Nacional de Formação Comunitária (CENAFOCO), Custeio e Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), um total de R\$ 428.000,00; gerados 2.536 postos de trabalho diretos; e capacitados 6.340 Agentes Jovens de Desenvolvimento Social e Humano (que recebem uma bolsa mensal de R\$ 65,00), tendo como objetivo melhorar as condições de vida de suas comunidades, sendo que 25.952 jovens eram egressos do PETI e a previsão era de que, até o final de 2002, mais 41.193 jovens egressos do PETI fossem atendidos pelo Projeto.

Foram apresentados como objetivos globais do Alvorada, até o final 2002:

Toda criança na escola; Toda escola com água e luz; Todos os municípios com equipes de Saúde da Família; Todos os egressos do ensino fundamental absorvidos no ensino médio; Todos os estados com cobertura de saneamento básico equivalente à média atual do País; Todas as formas penosas de trabalho infantil erradicadas; Multiplicar por dez o volume de recursos dos programas de renda mínima associados à Educação (SECRETARIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2002, p. 85).

Segundo Silva e Silva (2001), o PCS, apresentado como estratégia privilegiada do governo federal para o enfrentamento da pobreza no Brasil, desvela a adoção e o:

[...] significado dos princípios orientadores dessa política. São princípios que, sob recomendação de organismos internacionais, em especial Banco Mundial, BIRD e FMI, se constituem nos fundamentos orientadores da reforma das políticas e programas sociais na América Latina e especialmente, no Brasil, representados pela focalização, descentralização e parceria, além do princípio da privatização dos programas e serviços sociais para aqueles que por eles têm a mínima condição de pagar (SILVA e SILVA, 2001, p. 153).

A autora ainda esclarece que a lógica central subordina as políticas sociais às políticas macroeconômicas e às regras do mercado. Essas políticas são colocadas em movimento contrário ao processo de desmercadorização, instituído pelo movimento pró-universalização dos direitos sociais, desenvolvido pela Social Democracia, nos países de

capitalismo avançado, e, no Brasil, pelo movimento de redemocratização da década de 80. No entender de Silva e Silva (2001), trata-se de um movimento e de uma desconstrução das políticas sociais, orientadas pelo neoliberalismo, ideologia dominante no Brasil a partir dos anos 90, que procura transformar os programas e serviços sociais em mercadorias sujeitos às regras e flutuações do mercado.

3.3 A Modernização da Política de Controle da Pobreza: Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL), Programa Comunidade Solidária (PCS)

Dando prosseguimento ao tema da Política de Combate à Pobreza, este item retoma as justificativas, os princípios, os objetivos, o arranjo institucional e os programas do PRONASOL e do Programa Comunidade Solidária, bem como algumas avaliações sobre estes, tentando identificar suas semelhanças e diferenças e analisando de que maneira estes Programas atenderam às prescrições do Banco Mundial/FMI e do BID.

As conclusões a que se alegou terão como referências as questões que dizem respeito à pobreza e seu enfrentamento e àquelas referentes aos resultados e conseqüências das mudanças no processo de implementação das políticas sociais.

Inicialmente, cabe lembrar que foi a partir dos anos 80 que o Banco Mundial¹⁹⁷ começou a dar mais ênfase a projetos de combate à pobreza na área social e às reformas setoriais, sendo que, nos anos 90, esse enfoque foi se aprofundando. O Banco Mundial e o PNUD realizaram o programa “RUTA social”¹⁹⁸, cujas bases centram-se na orientação e no assessoramento aos governos, na formulação de políticas e programas, nas áreas sociais e de desenvolvimento e fortalecimento da capacidade de gestão dos setores sociais com projetos de redução da pobreza, através de programas sociais e Reforma do Estado, assim como meio ambiente e participação de organizações não-governamentais. Também foi nos anos 90 que o BID apresentou a Agenda Social do Banco, objetivando reduzir a pobreza regional, com financiamentos orientados para desenvolvimento urbano, educação, ciência, tecnologia, saúde e fundos sociais.

Ressalta-se uma importante semelhança entre os dois países: tanto o Presidente Carlos Salinas de Gortari como o Presidente Fernando Henrique Cardoso utilizaram-se de

¹⁹⁷ Destaca-se que, em 1999, o valor dos empréstimos do BIRD ao Brasil atinge o valor recorde de US\$ 1,7 bilhões.

¹⁹⁸ As áreas constitutivas, que também poderiam ser denominadas “Agenda Social”, são: desenvolvimento Urbano, Educação, ciência e Tecnologia, Saúde e Fundos Sociais. Para maiores informações, sugere-se consultar o site disponível em: <<http://www.monografias.com/trabajos/polisocialesalatina/polisocialesal.shtml>> Acesso em: 9 fev 2003.

uma retórica social e, através desta, justificaram a importância do combate à pobreza. Entretanto, concomitante a isto, manifestaram com ênfase, na ocasião de suas posses, a necessidade de darem continuidade às reformas econômicas. O enfrentamento da pobreza, durante os dois governos, expressou-se através do PRONASOL, do Programa Comunidade Solidária e dos programas que os compuseram.

A seguir, reapresenta-se os princípios dos dois Programas:

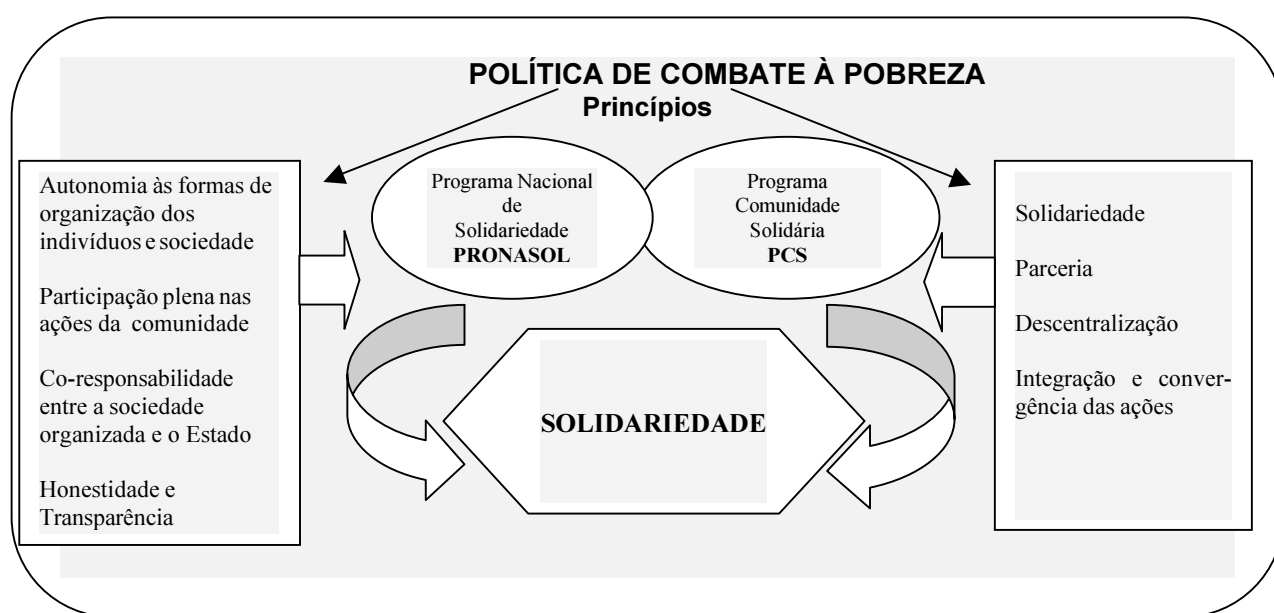


Figura 3 – Política de Combate à Pobreza princípio: solidariedade

Como é possível identificar na figura anterior, o termo solidariedade¹⁹⁹ está presente nos nomes dos dois Programas e em outros que os compuseram. No PRONASOL, a solidariedade constituiu uma estratégia de ação e, no PCS, foi considerada um de seus princípios. Dar-se-á destaque a este, bem como aos outros princípios dos Programas, por se entender que eles constituíram importantes alicerces para a modificação do sistema de Proteção Social existente no Brasil e no México, que até então se apresentavam com características *meritocráticas-particularistas*, rumo ao denominado *modelo emergente*, que atualizou, em parte, a proposta do modelo de proteção *residual* (Esping-Andersen), trazendo novas orientações que, sob a “hegemonia da estabilidade,” foram apresentadas como “modernas e necessárias” para o combate à pobreza. No México, isto ocorreu através do

¹⁹⁹ Cabe destacar que o termo Solidariedade também foi utilizado no sentido de medidas econômicas que deveriam ser implementadas (GORDON R., 1995) e como princípio orientador para as políticas sociais (CARDOSO, 1999).

chamado *Liberalismo Social* e, no Brasil, nas palavras do Presidente Fernando Henrique, através do *neosocial*, considerado uma nova forma de conceber a política social e o enfrentamento da pobreza, através da parceria entre Estado e sociedade civil organizada. A retórica era em torno da necessidade de se construir um consenso baseado na colaboração entre Estado e Sociedade.

Segundo Jamur (1999), desde a Antigüidade, passando pela Idade Moderna até os dias atuais, é possível identificar as articulações existentes entre os diferentes significados atribuídos à solidariedade e sua articulação com os princípios constitutivos da democracia moderna. Contudo, estes significados da solidariedade traduzem projetos e práticas distintas que remetem a projetos políticos diferenciados, embora partam do princípio de liberdade e igualdade.

A concepção de solidariedade como um componente estruturante do PRONASOL e do PCS foi recuperada com a finalidade de dar sustentação a uma política social (*stricto sensu*) e por estar alicerçada em um amplo e variado mosaico de tradições, padrões culturais e formas de organização presentes no povo mexicano e brasileiro, em seus bairros e comunidades. Entende-se, todavia, que os dois Programas não se apropriaram da solidariedade ou a suplantaram, mas a resgataram como um valor (capital social) que está arraigado nas tradições dos dois países, especialmente entre a população mais pobre, elaborando sobre ela uma nova maneira de fazer as coisas, como um instrumento a serviço da: desresponsabilização do Estado em face das políticas sociais; diminuição dos recursos destinados à criação, manutenção e implementação dos projetos e programas sociais; e da veiculação da face humanitária do Estado, diante dos problemas sociais, procurando, com isto, legitimar-se, ter condições favoráveis à continuidade das reformas econômicas; e, finalmente, como elemento de sustentação para a transformação do **Estado Benfeitor** em **Estado Solidário**, nas palavras do então Presidente Carlos Salinas.

A utilização do termo solidariedade pelos dois Programas e o sentido dado a ele reiteram a existência de um matiz no espectro político que mobilizou forças sociais em torno de um projeto societário. Este sentido, especificamente, não expressa a reflexão impulsionada por movimentos dotados visivelmente de postura crítica, alarmados com a história da humanidade, sobretudo a ocidental, marcada por dinâmicas marginalizantes e destrutivas. Entende-se que o apelo à solidariedade foi utilizado para esconder, à revelia, efeitos de poder originários do centro do sistema capitalista e que tiveram um imenso respaldo das elites políticas e empresariais do México e do Brasil (DEMO, 2002). Nos dois países, a concepção

estóica²⁰⁰ e cristã da solidariedade²⁰¹ constituíram (e ainda constituem) a força para o impulsionamento dos outros programas²⁰² que compunham o PCS e o PRONASOL e que estavam alicerçados na participação e na ação voluntária.

Embora no estudo sobre a solidariedade este conceito não pertença exclusivamente à doutrina cristã, ater-se-à a esta perspectiva por se entender que esta foi um importante elemento no processo de legitimação dos dois Programas.

Segundo Ruiz (2002), a solidariedade pode reduzir-se a uma boa intenção, uma fala leviana e sentimental diante das injustiças sociais. O autor indica que a solidariedade deve ser desenvolvida e promovida em todos os seus âmbitos e em cada uma de suas escalas: “La solidaridad debe mirar tanto por el prójimo más cercano como por el hermano más distante, puesto que todos formamos parte de la misma realidad de la naturaleza humana em la tierra” (RUIZ, 2002, p. 2).

O que significa ser solidário? Significa compartilhar os sentimentos, as necessidades dos outros. Então, homens estão unidos mesmo quando não estão conscientes da existência desta unidade. Para o autor, o que une os homens é a natureza, a carne, o sangue, o trabalho, a linguagem, a palavra. Somente aquele que não sabe observar a natural sociabilidade do homem poderá negar, equivocadamente, a necessidade natural da solidariedade.

No que se refere aos fundamentos da solidariedade:

²⁰⁰O estoicismo e o cristianismo primitivo expandem-se na Europa, na região mediterrânea, longe dos meios da cidadania urbana, influenciados pelo pensamento helênico e oriental; ambos parecem ser tributários de uma visão imperial do mundo, uma espécie de “monarquia militar”, constituindo-se num Estado com pretensão universal, que tenta unificar pelo direito e pela guerra a diversidade de culturas. Segundo Duvignaud (1986 apud JAMUR, 1999, p. 29) apesar desta convergência, cada uma dessas matrizes tem algumas especificidades.

“O estoicismo caracteriza-se como uma filosofia, que é expressão de um pequeno número de privilegiados, de aristocratas, referindo-se ,sobretudo ao pensamento grego: à descoberta individual de si, que se cristaliza com a ‘revolução socrática’ e faz do ‘eu’ o centro do comportamento humano; com o Império Romano, o estoicismo torna-se uma filosofia e uma moral que se afirma com o individualismo, a partir do qual se toma consciência de si no mundo, se evoca a comunidade de homens que constitui a humanidade – uma visão generosa, pela qual se ultrapassa os laços de sangue, por uma idéia abstrata de pertencimento, uma Solidariedade do homem para com a humanidade” (DUVIGNAUD, 1986 apud JAMUR, 1999, p. 29).

²⁰¹ A Doutrina Social da Igreja entende por Solidariedade a “ homogeneidade e igualdade radicais de todos os homens e de todos os povos em todos os tempos e espaços. Homens e povos, que constituem uma unidade total ou familiar, que não admite em seu nível genérico diferenças anti-naturais, e que obriga moral e seriamente a todos e a cada um a prática de uma coesão social, firme, criadora de convivência. Coesão que será serviço mútuo, tanto no sentido ativo como no sentido passivo”. Pode-se entender a Solidariedade como sinônimo de igualdade, fraternidade e ajuda mutua; e que está intimamente relacionada aos conceitos de: responsabilidade, generosidade, despreendimento, cooperação e participação. O autor considera que o conceito de Solidariedade desenvolvido pela Doutrina Social da Igreja Católica é o mais completo por contemplar a real dignidade da pessoa e sua individualidade assim como sua necessidade natural de viver em sociedade e de participar dela tanto ativa como passivamente, no processo diário e natural de dar e de receber, existente dentro da civilização e, sobretudo, por possuir um alcance transcendental não presente em outros conceitos de Solidariedade.

²⁰² Cabe esclarecer que, nos documentos analisados, o Programa Comunidade Solidária e o PRONASOL eram constituídos por outros “programas”. Para efeito de uma melhor compreensão, será mantida a denominação original.

[...] la verdadera solidaridad, aquella que está llamada a impulsar los verdaderos vientos de cambio que favorezcan el desarrollo de los individuos y las naciones, está fundada principalmente en la igualdad radical que une a todos los hombres. Esta igualdad es una derivación directa e innegable de la verdadera dignidad del ser humano, que pertenece a la realidad intrínseca de la persona, sin importar su raza, edad, sexo, credo, nacionalidad o partido. (RUIZ, 2002, p. 3)

A concepção de solidariedade não está explicitamente presente na Política de Combate à Pobreza do Banco Mundial/FMI e BID. Considera-se que legitimação do PRONASOL e do Programa Comunidade Solidária, em parte, ocorreu devido à concepção de solidariedade da Doutrina Social da Igreja Católica²⁰³, presente no povo brasileiro e mexicano. A palavra solidariedade, indubitavelmente pela sua conotação positiva que revela um interesse quase universal pelo bem do próximo, apresentou-se como capaz de aglutinar pessoas em torno do objetivo fundamental dos referidos Programas: “o combate à pobreza”.

Em uma perspectiva cristã:

[...] a solidaridad es justa porque los bienes de la tierra están destinados al bien común, al bien de todos y cada uno de los hombres, y los que, dada su buena fortuna, tienen más, están obligados a aportar más a favor de otras personas y de la sociedad en general (RUIZ, 2002, p. 3).

Para Ruiz (2002), a solidariedade é uma relação entre seres humanos, derivada da justiça, fundamentada na igualdade, enriquecida pela caridade na qual as pessoas se ajudam mutuamente.

A relação existente entre o ser humano pode levar a três níveis distintos: um homem com outro; um homem com sua sociedade; e uma sociedade com outra²⁰⁴.

Ainda segundo Ruiz (2002), para que um ato possa ser considerado verdadeiramente solidário, necessita dos seguintes elementos: 1) que seja materialmente solidário; 2) que se fundamente na convicção de igualdade; 3) que seja feito por caridade, por amor ao próximo; e 4) que seja realizado com retidão de consciência.

²⁰³ Faz-se necessário recuperar a distinção entre solidariedade com caridade pura, ou com a liberdade. No entendimento do autor, a solidariedade é, no sentido *stricto*, uma relação de justiça. *Por que Solidariedade?* Solidariedade, porque é o justo, porque todos vivemos em uma sociedade; porque todos necessitamos de todos, porque estamos juntos dentro de um processo civilizatório, porque somos seres humanos, iguais em dignidade e direitos. Posteriormente, o cristianismo veio completar o conceito de solidariedade. Amarás a teu próximo como a ti mesmo, diz os evangelhos, para ampliar as relações de justiça *stricta*, um novo elemento: a caridade. Para o cristão, a Solidariedade não se reduz em dar o justo, o mínimo exigível, nem em dar o que sobra, pois amar ao próximo significa ir além. Desta forma, o cristianismo tornou mais completo o conceito de solidariedade e o converteu em uma entrega pessoal voltada ao bem do próximo.

²⁰⁴ Estas não serão abordadas por uma questão de tempo e espaço e devido à necessidade de se recuperar os outros princípios do PRONASOL e do PCS.

O autor aponta que, na sociedade contemporânea, predomina a idéia quase intransponível de que a solução para os “[...] problemas de la sociedad está em el liberalismo absoluto” (RUIZ, 2002, p. 5), isto é, parece ser mais fácil, na atualidade, para qualquer pessoa, fechar os olhos às necessidades sociais e trabalhar exclusivamente para o bem próprio, sem outras obrigações que não infringir a lei. Neste sentido, o autor destaca que a justiça exige de todos os homens dar a cada um aquilo que por direito lhe cabe. É uma ação caritativa verdadeira e que não existe sem que se sobreponha a exigência da justiça.

Nesta perspectiva, os problemas sócio-econômicos somente podem ser resolvidos com ajuda de todas as formas de solidariedade:

[...] Solidaridad de los pobres entre si, de los ricos y los pobres, de los trabajadores entre si, de los empresarios y de los empleados, solidaridad entre las naciones y entre los pueblos. La solidaridad a gran escala está íntimamente ligada con aquélla entre individuos, y en ella funda su verdadero valor (RUIZ, 2002, p. 5).

Partindo do princípio de que o homem é um ser social por natureza e que seu desenvolvimento está estreitamente vinculado com o desenvolvimento de toda a sociedade, o autor considera que, de certo modo, ajudar a sociedade é ajudar a si mesmo, posto que o bem comum é precisamente isto: comum.

A solidariedade diante da sociedade tem sido colocada em evidência em várias ocasiões pela Igreja Católica, cabendo destacar que Pio XII²⁰⁵ expõe sua posição de maneira clara e objetiva. Segundo Ruiz (2002), Pio XII faz uma crítica frontal ao desperdício e ao luxo que obstruem a verdadeira solidariedade e que constitui uma afirmação acerca dos atos solidários: uma pessoa realmente solidária deve atuar, primeiramente, conforme a consciência e, posteriormente, ser motivada pelas leis e a pela pressão social.

Ruiz (2002) ainda assevera que, em geral, quando se fala de solidariedade, quase que automaticamente vem à mente a idéia de ajuda econômica: ajudar aos pobres, dando dinheiro aos necessitados; ou ajudar materialmente: dar comida, casa. Estas idéias, embora constituam exemplos de solidariedade, não expressam, segundo Ruiz (2002), seu sentido maior.

²⁰⁵ “Nos invitamos a construir la sociedad sobre la base de esta solidaridad y no sobre sistemas vanos e inestables. Dicha solidaridad requiere que desaparezcan las desproporciones estridentes e irritantes en el tenor de la vida de los diversos grupos de un mismo pueblo. Para este urgente cometido, a la presión externa se habrá de preferir la acción eficaz de la conciencia, que sabrá imponer límites al despilfarro y al lujo e inducirá igualmente a los menos habientes a pensar ante todo en lo necesario y lo útil, ahorrando el resto si lo hay” (PIÓ XII, 1953 apud RUIZ, 2002, p. 6).

Dizer que solidariedade é, em essência, ajuda material, é o mesmo que afirmar que todos os problemas se resolvem desta maneira; que o homem somente tem necessidades materiais; que o ser humano é composto somente por matéria. O autor, categoricamente, considera isto um equívoco, pois acredita que assim conceber é estar em sintonia com o pensamento liberal. Paradoxalmente, este autor de forte referência cristã, ao assim colocar a questão, desconsidera que esta concepção foi utilizada para dar sustentação aos projetos de voluntários, que arregimentavam estudantes, profissionais, trabalhadores. Os Programas sob a égide liberal foram implementados, levando em conta, justamente, que o ser humano, além das necessidades materiais, possui necessidades afetivas, espirituais, morais e sociais.

Diferentemente de Ruiz (2002), De Lucas (1996) problematiza a possibilidade de uma cidadania responsabilmente solidária. O núcleo da questão, para o autor, é a existência ou não de deveres de solidariedade. A contribuição de De Lucas será recuperada, pois, entre as críticas realizadas ao Programa Comunidade Solidária, uma referia-se ao fato de ele institucionalizar a solidariedade, entendendo-se que esta constituiu um dos princípios do Estado de Bem-Estar Social. Desta forma, a crítica poderia e deveria ser feita à conotação da solidariedade presente e não necessariamente à sua existência.

De Lucas julga que se pode justificar a existência de deveres de solidariedade, que podem concretizar-se em prestações de serviços. Para o autor, a aplicação efetiva da solidariedade social exige uma cidadania ativa e responsável para contrabalançar a força excludente e dominadora do mercado e incentivar o espírito comunitário em todos os âmbitos sociais. De Lucas (1996) afronta a concepção de que solidariedade é um assunto de espontaneidade social e que o Estado usurpa o papel da sociedade civil quando trata de institucionalizar a solidariedade. Segundo ele, o único papel do Estado seria o de subsidiar ou complementar a iniciativa social proporcionando meios, sem dirigi-la ou suplantá-la. O ponto fraco desta tese, ainda segundo o autor, é que os fatos e as situações que precisam da solidariedade não são em absoluto imprevisíveis, subjetivos, “naturais”. A marginalização, a exclusão, a desigualdade e a miséria não são fenômenos subjetivos, senão produtos sociais. Neste ponto, está o núcleo de conexão entre a solidariedade e o Estado de Bem-Estar Social.

No intenso debate sobre como resgatar o que parece irrenunciável ao Estado Social de Bem-Estar, é possível encontrar propostas que oferecem alternativas e que não passam necessariamente pelo seu desmantelamento: há de se garantir o oferecimento de serviços universais relativos a bens primários, com independência do mercado, porém, isto supõe exigir contribuições dos cidadãos para torná-las possíveis. Este parece ser um elemento importante e que também foi aglutinador de forças para o fortalecimento do conteúdo e da

forma como o PRONASOL e o Programa Comunidade Solidária foram concebidos e implementados.

A conexão entre estado social e cidadania é estabelecida por Harris (1987), em consonância com Titmuss e Marshall. O autor considera que o Estado de Bem-Estar está arraigado numa concepção do que é um membro de uma comunidade e dos direitos sociais que são necessários para proteger e reforçar esta comunidade. O essencial, nesta teoria da cidadania acerca do Estado de Bem-Estar, é a qualidade dos membros da comunidade, que é o bem a promover por parte das instituições do bem-estar em uma economia de mercado. É também a fonte das demandas que são dirigidas aos demais membros, ainda que o Estado tenha se degenerado por meio de uma situação de pouca austeridade e em uma burocracia opressiva. Assim, o caminho político é recuperar a visão comunitária do bem-estar, o que supõe o desenvolvimento de políticas e a provisão de serviços que incluam e inspirem sentimentos comunitários potenciais em todos os cidadãos. Portanto, segundo De Lucas (1996), o ponto de partida é a noção de cidadania proposta por Marshall, uma noção que, longe de pretender a utilidade técnica jurídica da tradição do Direito Público e constitucional, arraigada em uma concepção de valor social igual, insiste, sobretudo, na dimensão sócio-política, como se depreende da conhecida definição oferecida por Marshall (1963, apud DE LUCAS, 1996, p. 156):

[...] una situación otorgada a quienes son miembros plenos de la comunidad. Todos los que disfrutan de esa situación son iguales con respecto a los derechos y obligaciones que concede el status. No hay ningún principio universal que marque cuáles serán los derechos y obligaciones, pero las sociedades en las que la ciudadanía es una institución en vías de desarrollo forjan la imagen de un ciudadano ideal con relación al cual pueden medirse los logros y orientar-se las aspiraciones.

O importante, para o autor, é manter a igualdade no acesso aos bens, pois estes definem a qualidade de cidadania e o que é ser membro pleno da comunidade, e isto constitui uma obrigação, em termos de justiça, em termos de Direito, não somente de ordem moral. Por isto, a provisão de serviços de bem-estar, para fazer frente às necessidades, é condição de respeito aos direitos sociais dos cidadãos.

A fundamentação da existência de um dever geral de assistência que compete a todos os cidadãos e também ao Estado não se encontra tanto na idéia de compensação das deficiências do funcionamento do mercado, senão, como adverte Titmuss, no fato de que há indivíduos e grupos que realizam uma contribuição ao bem-estar da comunidade política, e,

portanto, esta tem a obrigação de compensar. O fundamento, pois, é a solidariedade justificada diante do reconhecimento da possibilidade de altruísmo (algo em que coincidem Marshall e Titmuss) que, por sua vez, tem como fundamento o dever que assiste a todos os que participam como membros de uma estrutura, de um grupo. Como observa Titmuss, pode ser útil para compreender este raciocínio, fazer a analogia com a família, entendida como estrutura de apoio mútuo, baseada não somente na reciprocidade, na contribuição de todos, sobretudo na condição de membros da família, em seu sentimento de pertencimento. Do mesmo modo, os indivíduos estão em dívida, como membros da sociedade e do Estado, com eles e com os outros indivíduos que também fazem parte da sociedade e não somente pelas contribuições concretas que cada um traz ou recebe. As políticas sociais apóiam-se em sua concepção de veículo do altruísmo, porém não simplesmente como sentimento moral de benevolência, senão como institucionalização da ajuda mútua para todos aqueles que têm a condição de membros, precisamente por esta característica de pertencimento, de cidadania. Para Marshall, Titmuss ou Harris, não se pode falar de sociedade integrada se seus membros não se interessam diretamente pelo bem-estar dos demais membros e não acreditam nas instituições de bem-estar e seus efeitos, porém sem afetar a independência, a autonomia dos demais.

Pode-se falar de um dever geral de ajuda, cuja base é o direito de cada indivíduo em desfrutar de seu *status* como membro pleno da comunidade protegida. Em outras palavras, a qualidade de membro da comunidade, que tem como expressão paradigmática a noção de cidadania. O objetivo de um Estado de Bem-Estar é a garantia da satisfação das necessidades, especificadas pelo critério do que é necessário para proteger e manter a posição própria do indivíduo como um membro pleno da comunidade. A primeira condição de cidadania é a capacidade e a oportunidade de participar da sociedade (HARRIS, 1987 apud DE LUCAS, 1996, p. 157).

O que se considera importante destacar é que a possibilidade de se impor responsabilidades aos beneficiários e de estes serem os provedores do bem-estar encontra respaldo no entendimento de De Lucas (1996), sendo uma concepção presente no PRONASOL e no PCS. Neste sentido, entende-se que, nos dois Programas, a noção de cidadania não se faz presente conforme a concepção de Coutinho (1997, p. 1), ou seja:

[...] como sendo a capacidade conquistada por alguns indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. A cidadania não é dada, é o resultado

de pressões e conquistas, na maioria das vezes obtidas pelas classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração.

De fato, tanto os direitos ao bem-estar como as obrigações em oferecer os recursos que permitem sua satisfação baseiam-se na condição de cidadania. Esta compreensão não perpassa os dois Programas, pelo contrário, a justificativa dos mesmos é de que a solidariedade é uma obrigação e uma condição para o enfrentamento da pobreza. Contudo, os agentes estatais assumem a postura de estimular, coordenar, acompanhar e avaliar em que medida esta ocorre, não assumindo a concepção da solidariedade como princípio para a criação, a garantia e a ampliação de direitos.

Recupera-se ainda o entendimento de Habermas (1988), que considera ser absolutamente necessário substituir a visão voluntarista (do favor, da gratuidade, como expressam os termos benevolência ou beneficência) sobre este tipo de obrigações por outra mais de acordo com a conexão da solidariedade, com a justiça, através da igualdade.

É desta forma que se justifica a institucionalização dos deveres de solidariedade, em sua dupla vertente: para os poderes públicos (o Estado) e para os cidadãos, inclusive através do trabalho voluntário, algo que foi extremamente valorizado no Programa Comunidade Solidária e no PRONASOL.

Dando prosseguimento, recuperar-se-á o princípio **parceria**, que era um dos princípios do PCS, sendo correlato, no PRONASOL, o princípio da **co-responsabilidade entre a Sociedade organizada e o Estado**.

A participação/parceria foi apresentada como outro princípio fundamental para a implementação dos Programas, constituindo uma das variáveis centrais do “novo caráter público” do Estado, e foi apresentada pelo Banco Mundial/FMI, pelo BID e pelos interlocutores dos Programas como uma das garantias para fazer avançar o combate contra a pobreza. Contudo, ela não foi apresentada como um elemento para a ampliação da democracia. Constatou-se, por parte dos agentes financeiros e políticos, resistências à abertura de novos espaços participativos. O envolvimento, por parte dos cidadãos, ocorreu dentro dos limites impostos pelos responsáveis pela implementação dos Programas. É possível afirmar que existiu uma forte carga de desconfianças e ceticismo da comunidade acadêmica com relação aos Programas, devido, justamente, ao fato de esta apreender a complexidade de politizar a discussão sobre a política de combate à pobreza, bem como de romper com a força com a qual vem se dando a ingerência das agências multilaterais na definição das políticas econômicas e sociais.

As políticas e as iniciativas de *stakeholder participation* ou de participação dos principais atores e, principalmente, da sociedade civil nos processos de desenvolvimento do Banco Mundial baseiam-se em uma série de diretrizes operacionais (ODs) elaboradas. A primeira política operacional sobre ONGs foi adotada em 1981. Atualmente, existem dezenas delas voltadas para projetos de meio ambiente e de combate à pobreza, as quais contêm orientações gerais ou normas específicas de como os técnicos do Banco devem promover uma maior participação da sociedade civil. A mais abrangente destas diretrizes é a OD 14.70, adotada em agosto de 1989, primeiro ano de implementação do PRONASOL, e está voltada inteiramente para o relacionamento entre o Banco e a sociedade civil. Ela contém uma análise do setor de ONGs, prevê diretrizes de como envolver as ONGs e atribui responsabilidades a diferentes unidades dentro do Banco para que se encarreguem do contato com as ONGs. A OD 14.70 foi substituída, posteriormente, pela GP 14.70 (*Good Practices*)²⁰⁶.

Considera-se que, no processo de implementação do PRONASOL e do PCS, seus gestores efetivamente garantiram que segmentos da sociedade civil organizada participassem, enquanto esta foi um elemento importante para a redução de custos, mas não em termos de democratização e possibilidade de autonomia social. As mudanças ocorridas no PCS, por exemplo, não expressam (pelo menos, não se constatou isto nas inúmeras publicações consultadas) a participação da sociedade no processo de decisão sobre as mudanças.

É conveniente lembrar, neste momento, que os processos participativos, a partir do final da década de 90, passaram a ser considerados importantes pelo Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional e pelo BID.

A elaboração dos PERPs e dos Planos Plurianuais (Brasil) ou sexenais (México) deveriam, em tese, estabelecer a participação da sociedade em seu processo de elaboração, para atender às exigências dos Bancos e, assim, estas agências elaborariam a Estratégia de Assistência ao País. Entende-se, contudo, que a participação ficou restrita a grupos alinhados com a proposta dos presidentes e dos funcionários governamentais, empresários e representantes de organizações da sociedade civil, embaixados do interesse de fortalecer as políticas neoliberais.

²⁰⁶ As relações entre as OSCs, o Governo e o Banco Mundial têm se aproximado a tal ponto que centenas de OSCs vem recebendo financiamentos deste último. Embora a maior parte do financiamento seja de forma indireta, o Banco mantém diversos mecanismos para financiar OSCs diretamente. Dentre eles destacam-se: Fundo de Pequenos Projetos (SGP); Grupo de Consulta para Assistência às Populações mais Pobres (CGAP); Fundo Ambiental Global (GEF); Programa de Doações Especiais. Em agosto de 1997, como parte das reformas internas do Banco, diversos desses fundos foram incorporados ao *Development Grant Facility* (DGF) ou Departamento de Doações para o Desenvolvimento, a fim de consolidar a administração destes sob um mesmo mecanismo guarda-chuva. (GARRISON, 2000)

O Banco Mundial/FMI e o BID estabelecem que deve haver uma ampla participação da sociedade civil, de outros grupos nacionais interessados e das instituições que poderão melhorar o seu desenho e ajudar na implementação da estratégia de redução da pobreza (EDGERTON; et al. 2000).

O Banco Mundial/FMI e o BID adotaram estratégias de contato diferentes na América Latina e no Caribe. Enquanto o Banco Mundial tendeu a concentrar os seus esforços nas principais redes de ONGs, como a Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção (ALOP) e o Programa de Fortalecimento Institucional e Capacitação de Organizações Não-Governamentais (FICONG), o BID procurou um público diferente, principalmente as fundações, empresas e final da década de 90, em parte inspirado pelas iniciativas realizadas em nível regional. Diversas entidades beneficentes, bem como algumas ONGs.

Uma aproximação e um intercâmbio inédito entre a sociedade civil e o Banco também ocorreu com reuniões e seminários de importante significado realizados, principalmente a partir de 1997. Dentre eles, destaca-se o primeiro, que foi um seminário tripartite denominado “Novas parcerias em Políticas de Combate à Pobreza”, realizado em março de 1997. O seminário foi convocado como parte do Plano de Ação de Participação, que previa seminários regionais em toda a América Latina, sendo patrocinado pelo Banco Mundial e tendo respaldo financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) e do governo Estadual de Minas Gerais (GARRISON, 2000).

Uma outra iniciativa estratégica com vistas a promover um diálogo tripartite foi a realização de reuniões para discutir questões específicas do setor. A Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento (SEAIN), seguindo a sugestão do Diretor do Banco Mundial no Brasil, decidiu realizar reuniões tripartites para discutir os diferentes setores que se encontram fora da esfera estritamente política dos Estados.

Embora o diálogo e o contato formal entre o Banco e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) estejam apenas começando no Brasil, as relações entre os dois vêm evoluindo há algum tempo em âmbito global. Segundo Garrison (2000), os contatos começaram em 1981 com a criação do Comitê Internacional Banco Mundial-ONGs (NGOWG). Este comitê foi inicialmente composto por funcionários do Banco e 26 representantes de ONGs de todo o mundo, que se reuniam anualmente para trocar informações e promover um diálogo sobre políticas. Em 1995, a comissão *ONGBanco* Mundial foi descentralizada, com o estabelecimento de sub-comitês regionais na África, Ásia e América Latina. Cabe destacar que a primeira reunião entre o Banco e as OSCs na região da

América Latina e Caribe foi realizada em Paipa, na Colômbia, em junho de 1995, com mais de 80 participantes do Banco, de ONGs e de governos da região. As principais ONGs da América Latina com sede em Washington também compareceram. Segundo Garrison (2000, p.64):

[...] durante essa reunião, o vice-presidente do Banco para a América Latina assumiu o compromisso de que sua equipe iria implementar uma série de atividades de intercâmbio a fim de aprimorar o diálogo e as relações entre o Banco e as OSCs. Esse compromisso tornou-se conhecido como Plano de Ação para a Participação da América Latina.

Posteriormente, em junho de 1996 foi realizada a segunda reunião em Mondelimar, Nicarágua, a terceira no Peru em 1997, a quarta em Montego Bay na Jamaica, em junho de 1998, e transformando em ação a decisão tomada em Lima, tanto o Banco quanto as OSCs consolidaram a sua estrutura operacional regional Banco-OSCs, através da criação do Comitê Internacional Banco Mundial-ONGs (NGOWG), presidido pelo vice-presidente do Banco Mundial e vários de seus representantes. As OSCs, por sua vez, elegeram um novo comitê coordenador para o NGOWG da América Latina e aprovaram um orçamento anual para financiar o diálogo em curso e as iniciativas de parceria.

A quinta reunião regional foi realizada em Santiago, no Chile, em outubro de 1999 e, pela primeira vez, foi precedida por reuniões preparatórias em nível de país, na Colômbia, Argentina e Nicarágua. Sendo que a coordenação das OSCs latino-americanas nesses cinco encontros regionais foi coordenada pela ALOP, que reúne 43 ONGs que se envolveram no processo de preparação para estas reuniões em seus países de origem. Como desdobramento desta política, outras reuniões vêm sendo realizadas nos diferentes países da América Latina e Caribe, inclusive no Brasil e no México.

No que se refere à participação/parceria, ainda merece ser destacado o trabalho de Holmes et al. (2000, p. 5), em que os autores abordam a questão do empoderamento dos pobres e consideram que:

[...] a promoção da participação é um princípio de base na luta contra a pobreza. Somente através da participação nos processos políticos e administrativos formais poderão os pobres influenciar as diretrizes das políticas gerais, as prioridades orçamentárias e as especificações no delineamento dos programas. Para ser sustentável, a participação deve contar com estruturas oficiais em nível nacional e regional e ser respaldada pelas mesmas.

O PRONASOL, assim como o Programa Comunidade Solidária, expressou o interesse das autoridades em promoverem, de maneira ativa e direta, a participação das comunidades nos trabalhos de realização das obras. Portanto, estes Programas permitiram uma associação de interesses entre aqueles que demandavam uma maior participação e os governos que, neste momento, também manifestaram interesse em incentivar, dentro dos limites estabelecidos, e, sobretudo, dividir a responsabilidade com relação ao enfrentamento da pobreza. No entanto, faz-se necessário enfatizar um aspecto no trabalho realizado por Garrison (2000), que recupera as iniciativas do Banco Mundial, visando o estabelecimento do que foi denominado *Cooperação Tripartite* (Banco, Governo e Sociedade Civil). Consta, no documento, o interesse do Banco Mundial em garantir a sua legitimidade e em estabelecer uma rede de cooperação a partir da identificação das características e interesses comuns existentes entre o Banco e a Sociedade Civil²⁰⁷. No que se refere às desvantagens e às vantagens de uma colaboração tripartite, os representantes das organizações da sociedade civil “acreditam que as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) devem ter uma presença nos conselhos de direito de políticas públicas, mas que esta deveria ser de natureza consultiva para não diluir o poder legítimo dos representantes” (GARRISON, 2000, p. 121).

No que diz respeito ao terceiro princípio do Programa Comunidade Solidária, a **descentralização**, este não era considerado como um princípio do PRONASOL, contudo se fez presente.

Segundo avaliação realizada por Campos e Vanegas (1999), parte importante dos processos de descentralização foi desencadeada pelo PRONASOL que, inclusive, possibilitou manter e acelerar seu curso, através do fortalecimento da capacidade financeira, administrativa e executiva dos municípios. O Programa Fundos Municipais (que faz parte da RPS do Banco Mundial/FMI e BID) ampliou a capacidade de resposta às demandas populares municipais, ainda que de maneira desigual. Embora o destino dos recursos fosse os Comitês de Solidariedade, a definição de prioridades realizava-se em âmbito municipal pelos Conselhos Municipais.

No âmbito metodológico, o PRONASOL baseou-se no “subsídio direto” (STAHL, 1994 apud VERA, 2000, p. 4). Isto significou a utilização máxima da transferência direta de bens e dinheiro à população. De igual forma, os programas sociais foram implementados sob a idéia de investimento social, visto como destino de recursos monetários

²⁰⁷ Sobre a concepção da sociedade civil na perspectiva do Banco Mundial e BID, sugere-se a leitura de: RABOTINIKOF, Nora. **La caracterización de la sociedad civil Perspectiva de los banco multilaterales de desarrollo**. México: Nueva Sociedad n. 171, enero-febrero, 2001, 16p. Disponível em: <<http://www.nuevasoc.org.ve/ens.htm>> Acesso em: 26 abr. 04.

para as áreas mais necessitadas “[...] que favorezcan las condiciones para que los problemas sociales vayan superándose por la acción misma de quien los padecen, asumiendo que ellos, naturalmente, desean mejorar sus condiciones de vida e incrementar su bienestar” (SABINO, 1996, apud VERA, 2002, p. 4).

No Brasil, o que se identificou foi que, durante o período em que estava em curso o Programa Comunidade Solidária e os programas sociais com características universais, na área da saúde, educação ou assistência, por estarem inseridos ainda em estruturas com característica dispersas e pouco eficientes, e os programas com característica particularistas, por serem excessivamente seletivos, paliativos e por fomentarem alternativas pouco planejadas e eficientes dos serviços sociais, não conseguiram cumprir com os dispositivos constitucionais, garantir os direitos sociais estabelecidos e combater a pobreza.

O PRONASOL e o Programa Comunidade Solidária foram executados dentro de um conceito de gasto e investimento social e dentro de uma expressiva precariedade institucional e gerencial pública. Segundo Silva e Silva (2001, p. 24), após analisar o PCS, parte-se:

[...] da constatação de seu paralelismo em relação a outros programas ditos direcionados para o enfrentamento da pobreza no Brasil. Como de hábito, marcado pela insuficiência, descontinuidade e precariedade, mantendo, no país, mais uma política de postura fragmentadora da pobreza do que da sua real focalização e enfrentamento.

Em linhas gerais, define-se uma divisão do trabalho entre Estado e mercado na prestação de certos serviços sociais. Em princípio, o Estado concentra (focaliza) sua ação junto aos setores da população considerados como particularmente vulneráveis. Isto reduz o alcance da cobertura, tanto na sua extensão como na sua qualidade. Assim, em geral, os serviços destinados aos pobres são serviços “pobres”. Por outro lado, ao mercantilizar certos serviços, abre-se à empresa privada um espaço de acumulação que antes estava reservado.

É necessário salientar que o PCS foi considerado como um *Programa à Margem da Lei* devido à sua concepção, aos objetivos, ao arranjo institucional, aos programas desconsiderarem a Lei Orgânica da Assistência que estava em processo de implementação. No que diz respeito especificamente à descentralização, a concepção subjacente à Lei e parte de suas diretrizes apresentam-na como:

[...] um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder - ou dos objetivos de

decisão – isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo e , por outro, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, financeiros, físicos (UGA, 1991 apud STEIN, 1997 p.1).

O Programa Comunidade Solidária expressou uma concepção de descentralização de caráter liberal, identificada com a redução do gasto público e provocada pela chamada crise fiscal do Estado Moderno.

A análise dos dois Programas permite inferir que eles convergem para com as orientações do Banco Mundial de “[...] descentralizar algumas responsabilidades públicas, transferindo para órgãos mais ligados às necessidades e condições locais” (TEIXEIRA, 1992 apud STEIN, 1997, p.2).

As proposições do Banco Mundial/FMI e do BID estão associadas à privatização dos setores sociais. Já se identificou, no Capítulo 2, a forte determinação destas agências de financiar os programas de Reforma do Estado e das Políticas Públicas que, segundo os Bancos, poderiam ser efetivados com a transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade. Como estratégia de contenção do gasto público, a descentralização identifica-se com a seletividade no atendimento de demandas e necessidades, contrapondo-se às expectativas de universalização dos direitos sociais.

Cabe aqui salientar que, no Relatório de Desenvolvimento Mundial 2000/2001²⁰⁸, documento no qual o Banco Mundial apresenta uma estratégia para a redução da pobreza, o cenário da pobreza mundial é colocado como elemento de motivação para que ações sejam levadas adiante, a fim de reverter esta realidade. A estratégia proposta pelo Banco Mundial encontra respaldo na Teoria do Capital Social²⁰⁹. O “capital social” é definido como os sentimentos de admiração, cuidado, preocupação, simpatia, consideração, respeito, sendo de obrigação ou confiança entre pessoas e/ou grupos. Entende-se que relações sociais baseadas nestes sentimentos geram condutas de reciprocidade e cooperação, tornando possível a conquista de benefícios que não poderiam ser obtidos sem esse ativo (ROBINSON et al., 2001; PORTES e LANDOLT, 1996 apud LIMA, 2003, p. 47).

²⁰⁸ Este Documento que explicita a importância do Capital Social é posterior a implementação do PRONASOL, contudo identifica-se que parte desta concepção estava presente no referido Programa . Não foram localizados documentos ou análises que indicassem formalmente esta ser a compreensão do Banco na ocasião em que o Programa foi implementado, com relação ao Programa Comunidade Solidária por ocasião de seu terceiro momento, vários documentos apontavam que naquela ocasião o Programa orientava-se pela Teoria do Capital Social.

²⁰⁹ O conceito de “capital social” não possui uma definição de amplo consenso. Neste trabalho, não se pretende entrar na polêmica, sem dúvida rica e vasta, sobre o significado preciso do termo. Contudo, destacam-se sobre este tema as contribuições de BOURDIEU, Pierre. *Le Capital Social: notes provisoires. Actes de la Recherche em Sciences Sociales*, 31, 1980, p. 2-3. COLEMAN, James. *Social Capital in the Creating of Human Capital*. *American Journal of Sociology*, EUA, 94, 1988 , p. 95-120.

Essa teoria reconhece que outras formas de capital, tais como, capital financeiro, humano, físico e natural, são também necessárias para a redução da pobreza. Contudo, defende que as outras formas de capital, sem o capital social que as aglutine e potencialize, também não são suficientes para o combate à pobreza (LIMA, 2003, p. 47).

Segundo o Banco Mundial, capital social “refere-se às instituições, relações e normas que conformam a qualidade e quantidade das interações sociais de uma sociedade”²¹⁰ A idéia, nessa linha de pensamento, é a de que os pobres vivem ou podem ser inseridos em redes ricas em recursos. A ausência de capital social, nestas circunstâncias, faz com que os recursos disponíveis não sejam aproveitados. Assim, a falta de capital social é entendida como uma causa da pobreza. O óbice a esta concepção é de que, para o desenvolvimento e o combate à pobreza, devem ser levados em conta, pelo menos, níveis mínimos de simetria social em relação à distribuição do poder político e da riqueza econômica, aspectos que as agências multilaterais efetivamente não contemplam.

O artigo de Pardo (2002): *Capital Social y Política Social em México – Avances y retrocesos*, aponta que, no México, o conceito de capital e solidariedade sociais tem estado presente nos trabalhos acadêmicos e nas propostas governamentais e que o uso da teoria do capital social ocorreu devido ao fato de que, anos antes (1936), os administradores públicos mexicanos já haviam experimentado fórmulas de participação social, desenvolvimento baseado na auto-gestão de comunidades e fortalecimento da organização popular como meio para colocar em curso programas de caráter social. Segundo Pardo, o germe de um claro compromisso com a formação do capital social já estava presente. O PRONASOL, ao envolver os cidadãos em todo o ciclo da política social, por meio dos chamados Comitês de Solidariedade, instâncias formadas por representantes eleitos pela comunidade e que estabeleciam as demandas que deveriam ser satisfeitas, assegurar as ações necessárias para isto e, finalmente, realizar sua avaliação, recuperou a experiência existente, a partir de um contexto de co-responsabilidade da população, para alcançar seus objetivos: o Estado deixou de ser o único responsável pela garantia do acesso aos serviços de bem-estar, passando a exigir, por parte dos beneficiários, a realização de algum tipo de colaboração.

No Brasil, isto também ocorreu, mas os esforços empreendidos nesse sentido, na década de 60, não avançaram devido à Ditadura implantada. Não obstante, observa-se que, na

²¹⁰ O Banco Mundial expõe sua concepção sobre capital social, a justificativa para sua valorização como um importante fator a ser considerado para o desenvolvimento, como medi-lo, e quais as implicações do capital social para os Projetos de Desenvolvimento, através de várias publicações e informações no BANCO MUNDIAL. Disponíveis em: <<http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm>> Acesso em: 4 set. 2002.

década de 80, este enfoque reivindicou sua importância e passou a ser colocado como um elemento importante na vanguarda do desenho das políticas de combate à pobreza, de ampliação das oportunidades e de “empoderamento” dos grupos marginalizados, sob a égide do Banco Mundial/FMI e do BID.

A **integração e convergência das ações**, entenda-se **focalização**, foi o quarto princípio do PCS. No entanto, não era um dos princípios do PRONASOL, mas o seu primeiro objetivo, ou seja, a identificação de ações prioritárias para a população carente e atuação do sistema estratégico.

A figura abaixo ilustra como este princípio foi comum aos dois Programas.



Figura 4 – Política de Combate à Pobreza princípios: focalização

No que se refere à integração das ações do PCS, não se propôs integrar as ações em um único ministério, mas tentar realizá-las, mantendo-as sob a responsabilidade dos órgãos que já implementavam os Programas, procurando, no entanto, integrar as ações no sentido de que estas estivessem voltadas para os mesmos beneficiários. O PRONASOL não realizou a integração das ações (programas) durante o seu primeiro ano de existência, porém esta situação foi parcialmente alterada com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Social.

Considera-se que a focalização possibilitou a existência de grandes níveis de discriminação com relação a certos setores da população a ser beneficiada, o que fez com que o acesso fosse segmentado.

É possível afirmar que os dois Programas apresentaram um alto grau de seletividade, ou seja, de focalização extrema nos seus beneficiários. Recupera-se, neste sentido, a contribuição de Silva e Silva (2001, p. 13):

[...] focalização significa o direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade. Todavia, no contexto da reforma dos programas sociais na América Latina, a concepção de focalização vem significando medidas meramente compensatórias aos efeitos do ajuste estrutural sobre as populações já estruturalmente vulneráveis, em detrimento das ações universais, interrompendo, assim um processo de lutas sociais por universalização dos direitos sociais em curso no continente latino-americano e, especificamente, no Brasil, nos anos 1980.

Quando o economista Emanuel Skoufias, pesquisador do BID e chefe da equipe de avaliação do plano mexicano PROGRESA, desenvolvido entre 1998 e 2000, foi indagado pelo jornalista da Folha de São Paulo se o princípio da focalização presente neste Programa fazia parte de uma orientação geral do Banco Mundial, do BID e do FMI ou do Chamado Consenso de Washington, ele respondeu:

Não colocaria dessa maneira. Mas do ponto de vista dos Estados Unidos, onde há uma série de estudos nesse sentido, a conclusão clara é a de que quanto mais cedo se puder intervir no ciclo de vida dos indivíduos, mais retorno teremos do dinheiro investido na área social. Se você quiser ajudar alguém na vida, deve fazê-lo o quanto antes, e não depois que ele estiver na cadeia. É um princípio básico que, infelizmente, algumas sociedades não estão seguindo (FOLHA DE SÃO PAULO, 2003, p. 3).

Apesar da dificuldade para se admitir a ingerência do Banco Mundial no processo de implementação das Políticas Sociais e, especificamente, das Políticas de Combate à Pobreza, como já demonstrado anteriormente, o Banco, através de seus documentos, é enfático quanto à necessidade de se focalizar o atendimento junto àqueles em situação de extrema pobreza. Neste sentido, os objetivos do PRONASOL, bem como do Programa Comunidade Solidária, expressam a necessidade de se implementar os Programas, visando desenvolver ações eficazes nas regiões rurais e urbanas com maiores índices de pobreza, através da soma do que foi denominado, esforços concentrados dos três níveis de governo juntamente com os diferentes grupos sociais (através da forma de trabalho voluntário) e/ou organizações da sociedade civil (entenda-se trabalho remunerado).

Logo, a descentralização e a focalização estão associadas à valorização por parte do Banco Mundial/FMI e do BID, considerando-as um importante elemento para resolver a crise fiscal do Estado, concentrar o gasto público social nos grupos mais vulneráveis, restringir a ação do Estado na provisão de bens e serviços universais e privatizar as políticas sociais.

O PRONASOL, diferentemente do PCS, tinha entre seus 4 objetivos a **honestidade** e a **transparência**. No entanto, ambos apontam para a existência de clientelismo²¹¹, uma vez que o acesso aos recursos dependia tanto das características objetivas dos beneficiários quanto do seu ajuste a determinados indicadores sócio-econômicos. Há indícios de que, em diferentes níveis, não somente em termos da população-alvo dos Programas, a existência da capacidade contributiva, em termos de simpatias ou lealdades eleitorais ou de outro tipo, fez-se presente.

Com relação aos **arranjos institucionais** dos dois Programas, algumas considerações serão feitas. Como já mencionado anteriormente, foi recorrente a comparação do Programa Comunidade Solidária com o PRONASOL. Este concentrou todas as ações em um Ministério específico, constituindo uma estrutura paralela que se reproduziu no âmbito estadual e municipal em que ocorreu a articulação com a sociedade civil. Para Peliano, Resende e Beghin (1995), a diferença entre o PCS e o PRONASOL está no fato de que, no México, criou-se um vínculo direto do governo federal com as organizações de base, como, aliás, eles consideram que já houve no Brasil por meio da extinta Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC). De forma distinta, os autores consideram que, no PCS, a articulação com a sociedade civil ocorreu, predominantemente, na esfera dos estados e municípios. Concordar com tal afirmação é temeroso, pois se identificou que, no transcorrer dos oito anos de existência do PCS, foi criado o Programa Comunidade Ativa, o IDH-14 e, posteriormente, o Projeto Alvorada (todos passaram a compor o PCS) que ficou vinculado à Secretaria de Assistência Social (SAS/MPAS), assemelhando-se, assim, ao PRONASOL.

No que diz respeito à gerência social dos Programas, como já demonstrado, o PCS, mais do que o PRONASOL, foi alvo de excessivas modificações ao longo dos seus oito anos de existência. Julga-se que suas mudanças foram resultado de uma débil

²¹¹ Segundo Carvalho (1997, p. 2), “desde o trabalho pioneiro de Benno Galjart (1964; 1965), o conceito de clientelismo foi sempre empregado de maneira frouxa. De modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Este é um dos sentidos em que o conceito é usado na literatura internacional [...] Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos” Disponível em: < <http://www.scielo.br> > Acesso em: 29 mar 2004.

delimitação de seus objetivos e metas. Tal fragilização inclusive indica que os sistemas de planejamento para a área social expressam e tendem a dar respostas às crises presentes nos dois países. Percebe-se, então, que os dois Programas não previram, inicialmente, criar estruturas burocráticas novas, mas fazer uso das já existentes, embora o tenham feito no seu decorrer.

Apesar das críticas que os gestores dos Programas realizaram à política de combate à pobreza, tanto o PRONASOL como o Comunidade Solidária contaram com sistemas técnicos pouco confiáveis de diagnóstico dos indicadores da situação social. As etapas de planejamento e execução dos Programas, com mecanismos de controle, supervisão, avaliação ou medição do desempenho, inclusive com sistemas de medição dos resultados e do impacto que tiveram os programas sobre a população de beneficiários, foram frágeis para o que os Programas formalmente se dispuseram.

A avaliação governamental apresentou dados que pouco expressavam em que medida não estavam relacionados a outros indicadores sociais e econômicos, como perda do poder aquisitivo, aumento do desemprego, retorno da manifestação de doenças consideradas sobre controle, entre outros. Ou seja, sua avaliação também esteve subordinada ao princípio da focalização.

No que se refere aos Programas que compuseram o PRONASOL e o Programa Comunidade Solidária, estes incorporaram programas já existentes, sendo que no PRONASOL, por exemplo, houve a red denominação dos Programas. O *Salud para Todos*, passou a ser chamado de *IMSS-Solidaridad* e o *Programa de Integración Nacional de la Mujer al Desarrollo (PINMUDE)*, de *Mujeres em Solidaridad*. O PCS, por sua vez, recriou o então *Projeto Rondon*, com a denominação de *Universidad Solidária*. Mas, ambos, no decorrer de sua existência, criaram novos programas que expandiram sua cobertura e suas atividades.

Os dois programas foram alvos de inúmeras críticas. O PRONASOL foi qualificado como “activismo político” e, de maneira recorrente, foi afirmado o triunfo do PRI ao fim do sexênio de Carlos Salinas de Gortari, mais em função da imagem presidencial renovada com o trabalho do Programa Solidariedade do que das ações do partido. O Programa Comunidade foi denominado de *Comunidade Solitária* (FREI BETO, 1995 apud SPOSATI, 1995, p. 124).

No México, realizou-se um trabalho durante a II Semana de Solidaridad no período de 09 a 14 de setembro de 1991, visando à permanência do Programa pelo Presidente Ernesto Zedillo. O PRONASOL foi criticado pelo excessivo centralismo e pela identificação

com o estilo pessoal de fazer política do então Presidente Carlos Salinas, elemento que, sem dúvida, revelou-se fundamental na decisão sobre sua continuidade durante a Presidência de Ernesto Zedillo. Esta situação apontou para a continuidade dos programas considerados sexenais, o que tem sido um traço distintivo do modo de fazer política no México. Outra crítica referia-se à sua exclusiva localização para atender a um seguimento de população considerada como de pobreza extrema, em detrimento de outros setores que, como o dos produtores, começaram, pouco a pouco, a reivindicar seus direitos.

No Brasil, a reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso possibilitou a continuidade do Programa sem que houvesse maiores empreendimentos e, por ocasião do término do segundo mandato presidencial, o PCS não se apresentou como instrumento capaz de fortalecer a imagem de José Serra, candidato à presidência da República pelo PSDB, partido do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O que se identificou durante a segunda gestão do Presidente Fernando Henrique foi a reestruturação do Programa, sendo que a dedicação da Presidente do Programa Comunidade Solidária pareceu menor e, particularmente, dedicada aos programas decorrentes das três frentes definidas em 1996: “selo de prioridade”, integração e convergência das ações nos municípios mais pobres e parceria com a sociedade civil.

O Brasil e o México, durante os anos 80 e 90, executaram uma série de reformas econômicas e sociais de orientação neoliberal. Estas reformas apregoavam a inconveniência de um desenvolvimento da sociedade fomentado por um Estado “paternalista, intervencionista, ineficiente, burocratizado e endividado”. O que se colocou em discussão foi a capacidade de reposta e de ação do Estado, tanto no plano econômico como no social, em não poder conter a crescente pauperização das sociedades mexicana e brasileira, permitindo a continua deterioração de todos os serviços públicos, em especial, os sociais.

Por estas e outras razões, justificou-se a aplicação de reformas na área social pública, que se propuseram a transformar a função social estatal clientelista, assistencialista e conciliadora em um paradigma de eficiência e eficácia institucional e gerencial. No entanto, a nova gerência social e os chamados *Policy-Makers* sabiam que a simples apresentação teórica da recomendação de transformar o modo tradicional de fazer política e programas sociais não possuía força suficiente para enfrentar a resistência à mudança da burocracia e da gerência tradicional.

Neste sentido, as reformas e a nova gerência necessitavam, com urgência, demonstrar de alguma forma a ineficiência dos programas sociais tradicionais. Assim, para obter maior credibilidade, utilizou-se mecanismos de avaliação e medição do desempenho e

do impacto dos programas “universais” para exibir, com cifras e fatos, a falta de eficiência, a vulnerabilidade e a ineficácia desses programas.

Desta forma, os sistemas de avaliação deixaram de ser casuais e passaram a ajudar as reformas a realizarem uma reavaliação do que faziam as instituições sociais públicas, inclusive no que se referia aos Programas de Combate à Pobreza, e a decidirem se elas deveriam continuar ou não com o desempenho de suas atividades. Este foi o mecanismo perfeito para que as reformas conseguissem reduzir a ingerência estatal nos serviços públicos e abrissem à participação da sociedade organizada e aos setores privados na área social.

Os novos sistemas de avaliação, novos porque foram aplicados com certa regularidade e rigorosidade, permitiram à nova gerência social estabelecer os erros de procedimentos, de financiamento e de técnica que ocorriam nos programas tradicionais e, assim, desenhar programas viáveis e eficientes ou reformular os programas em execução.

A avaliação e o monitoramento que foram aplicados durante o período das reformas e, portanto, no período em que foram implementados o PRONASOL e o PCS, continuaram a ser aplicados até que a nova gerência pública tivesse evidências claras de que as reformas estavam dando resultados positivos e alcançando seus objetivos.

Foi possível constatar, através da bibliografia e documentos analisados, que a avaliação passou a ser considerada um simples processo de descrição de procedimentos e resultados do Programa e a ser percebida como um aspecto integral do planejamento para a área social. Portanto, poderia ser utilizada para comparar as metas e determinar os avanços diante dos objetivos planejados.

Cabe aqui destacar a participação do Banco Mundial/FMI e do BID no processo de financiamento de várias produções que avaliaram os referidos programas, entre elas, a de Resende (2000) e Campbell e Freedheim (1994), o que suscita dúvidas quanto ao grau de autonomia dessas produções.

Com relação ao Brasil, há controvérsia quanto aos resultados da política de combate à pobreza brasileira, analisada a partir do Programa Comunidade Solidária. Peliano, Resende, Beghin (1995) vêem a articulação entre os diversos programas sociais e a sociedade civil como uma conquista real de alguns programas governamentais, mas essa posição foi alvo de contestações por parte de Suplicy e Neto (1995). Destaca-se que, apesar de possuir um discurso distributivista, o governo federal, na segunda metade da década, conduziu as políticas sociais de forma incompatível com medidas de ajuste macroeconômico, fazendo com que avanços na área social fossem minados por políticas econômicas.

Cohn (2000, p. 2), por sua vez, é cética com relação à mudança no padrão de proteção social brasileiro. Sua tese é de que tudo que o governo brasileiro concebeu como inovações e reformas setoriais ocorridas na segunda metade da década de 1990: “[...] se configuram como um simples (porém grave) desmonte do modelo getulista da era desenvolvimentista, sem no entanto superar na sua essência o padrão tradicional de ação do poder instituído frente à questão da pobreza, ou mais precisamente, dos pobres”.

Essa controvérsia também atinge assuntos relacionados à organização da prestação de serviços sociais. Como a capacidade de prestação de serviços sociais dos governos sub-nacionais é muito diversificada, a descentralização das políticas sociais pode diminuir a chance atual sobre desigualdades regionais, pois reduz a capacidade de transferências federais para as regiões mais pobres. Souza (2000 apud MEDEIROS, 2001, p. 19) indica que as áreas da saúde e da educação, depois da previdência, são as principais áreas de gasto social e que a descentralização foi feita sem uma avaliação adequada da capacidade administrativa e financeira dos municípios para a prestação desses serviços.

Os dois Programas demonstraram que a magnitude do problema das pessoas que se encontram em situação de pobreza extrapola os limites de um programa governamental e requer, por isso, um desenho institucional e uma coerência entre organismos, poderes e âmbitos de governos que permitam o desenho de uma política de Estado, compreendendo que o combate à pobreza constitui uma meta política e não um conjunto de programas, dissociados das decisões econômicas e/ou subordinados a estas.

Segundo Medeiros (2001, p. 19), é difícil avaliar de que modo incrementos organizacionais têm impacto efetivo nas políticas sociais no Brasil. Mudanças no processo de produção de bens e serviços sociais, como, por exemplo, os de descentralização ou articulação institucional, podem ter pouco ou nenhum efeito real sobre as condições de vida da população. Tudo indica, porém, que melhores processos de produção têm maiores chances de gerar produtos melhores e, portanto, que essas melhorias têm boas possibilidades de se converterem em benefícios reais para a população.

O autor ainda aponta que grande parte das mudanças organizacionais, ocorridas no *Welfare State* brasileiro, dando ênfase excessiva à descentralização e à focalização das políticas, pode acabar criando vazios institucionais, em alguns casos, e superposição de políticas, em outros. Pinheiro (1995, p. 88) atenta também para a possibilidade de que a focalização das políticas sociais, sob pressões de cortes nos gastos do governo, traduzia-se em impactos negativos na provisão de benefícios sociais aos grupos mais vulneráveis da sociedade, a curto prazo. Não existe, segundo Medeiros (2001, p. 21), uma indicação clara de

que as mudanças na estrutura institucional das políticas sociais brasileiras, ocorridas ao longo dos anos 90, estejam representando uma ruptura de tendência na trajetória do *Welfare State* brasileiro em direção a um modelo mais distributivo. O mesmo ocorreu com o México, onde o processo de focalização, inclusive, tem se aprofundado, ou seja, o PRONASOL voltou sua atenção para os segmentos mais pobres da população, tendo como unidade de focalização a comunidade, enquanto o PROGRESA, que o substituiu, enfocou a família, e o Oportunidades²¹², atual Programa de Vicente Fox, focalizou as crianças nascidas em famílias de extrema pobreza.

Sem temor de cometer equívocos, é possível dizer que as cifras sobre a pobreza demonstram que esta não diminuiu durante o período em que foi implementado o PRONASOL (o PROGRESA que o substituiu) e, aqui no Brasil, o Programa Comunidade Solidária.²¹³ No México, as causas são a crise econômica que ocorreu durante 1995, a excessiva focalização das ações voltadas ao combate à pobreza e a má aplicação de seus recursos (GORDON, 1997; CORTÉS; RUBALCAVA, 1991).

Também é necessário salientar que não se descarta a possibilidade de a corrupção e o clientelismo político estarem presentes nos dois países, como ainda selos que permanecem como características dos programas de política social. Conjunturalmente, a acelerada internacionalização da economia que ocorreu durante os anos 90 constitui em outro fator de empobrecimento do México, do Brasil e de outros países da América Latina.

No Brasil e no México, enquanto seus Presidentes afirmaram a importância dos referidos Programas no período em que estavam sendo implementados, movimentos sociais contrapuseram-se à situação de pobreza existente. No México, destaca-se o Chiapas e, no Brasil, o Movimento dos Sem Terra.

A principal diferença entre o PRONASOL e o PCS encontra-se no fato de que, no Brasil, a Lei Orgânica da Assistência Social estava em curso e sua proposta era a expressão de uma arregimentação de forças que apontavam para a construção de um sistema de proteção com características universalistas. Por esta razão, o Programa Comunidade Solidária foi alvo de inúmeras críticas desde a sua origem.

²¹² Oportunidades parte do diagnóstico de que “o círculo vicioso da pobreza rural deve-se a falta de capital social- assistência, escola e saúde, considera que a próxima geração não se encontrará em situação de pobreza se os meninos e meninas de hoje forem bem alimentados, saudáveis e terminarem a escola secundária” BRACHET-MÁRQUEZ, Viviane. Nacimiento, auge y transformación Del Estado Benefactor mexicano (1923-2000) México, El Colegio de México, 2003, 32p.

²¹³ Considera-se ainda precipitado fazer uma análise que infira, com o mesmo grau de convicção, que o Programa Fome Zero que vem sendo implementado desde 2003, início do governo do Presidente Luis Ignácio Lula da Silva, esteja seguindo a mesma trajetória.

A análise do PRONASOL e do Programa Comunidade Solidária revela como é estreito, para todos os governos latino-americanos, o caminho que concilia a abertura econômica e a democratização do regime político. A prioridade concedida ao combate à extrema pobreza revelou-se, no México e no Brasil, inoperante diante da não retomada do crescimento econômico que melhorasse a distribuição de renda, elevando o nível de emprego e dos salários e dando margem à manobra para financiar despesas sociais.

O caso mexicano parece particularmente significativo, porque o combate à pobreza extrema foi travado nesta sociedade de forma ampla e profunda. Conforme demonstra o quadro dos Programas que o compuseram, não representou simplesmente uma experiência piloto, apoiada pelo Banco Mundial/FMI e pelo BID, mas traduziu os limites contra os quais se choca qualquer reforma liberal. O mais significativo foi que, apesar das avaliações realizadas sobre este Programa, no Brasil, o Programa Comunidade Solidária não incorporou mudanças que expressassem um aprendizado para que os limites existentes no PRONASOL não se reproduzissem. Pelo contrário, gradualmente o PCS foi apresentando maior semelhança com o PRONASOL e, sobretudo, convergindo com as prescrições do Banco Mundial/FMI e BID.

A política social defendida pelo PRONASOL e pelo Programa Comunidade Solidária, conduzida da maneira como foi, fracassou na sua tentativa de acabar com as formas de pobreza extrema. Os Programas conseguiram, quando muito, integrar melhor aqueles que estavam excluídos da proteção social ligada ao emprego assalariado.

Se no México o PRONASOL representou, na análise de Marques-Pereira (1995, p. 25), uma notável abertura social, pois os partidos viram no Programa a prova de uma nova vontade política de ampliar a base social do Estado, no Brasil, isto também aconteceu. No entanto, o movimento a favor da implementação da Lei Orgânica da Assistência mobilizou-se contrariamente à existência do PCS e às articulações entre este Programa e a Política de Assistência Social em curso.

Estudos realizados no Brasil apontaram que o Programa Comunidade Solidária, implementado durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, assimilou muitos dos princípios e métodos do PRONASOL do México, sobretudo a partir do seu terceiro momento, ocasião em que, como já mencionado anteriormente, criou-se o Programa Comunidade Ativa e, posteriormente, o Projeto Alvorada.

Apesar da transcendência destes programas emergenciais para enfrentar a extrema pobreza que afeta um grande número de pessoas na América Latina, estas iniciativas não solucionaram os graves problemas sociais, porque a extensão destes supera amplamente os

recursos destinados aos programas, gerando, inclusive, o agravamento das ações assistencialistas que sequer avaliaram o impacto social da política implementada.

Os Programas Comunidade Solidária e o PRONASOL foram implementados dentro do contexto político de cada país e denúncias foram feitas, apontando a utilização dos recursos em proselitismo político, com vistas a favorecer algum grupo em particular. No caso do Brasil, considera-se que os grandes favorecidos foram os partidos do governo e de sua base aliada, bem como as organizações da sociedade civil (fundação e institutos empresariais e algumas ONGs).

No caso mexicano, houve várias avaliações que apontaram, segundo Gordon R. (1995, p. 129), o uso político dos recursos do PRONASOL em numerosas ocasiões. Esse uso político não somente atuou contra os objetivos buscados pelo Programa, mas também criou conflitos entre a administração central e os municípios. Um dos problemas mais sérios que houve foi com o Programa Crédito à Palavra, em que os governos municipais encarregados de elaborar o padrão dos beneficiários, em casos nunca elucidados, não incluíram todos os que tinham direito, o que levou o PRONASOL a trabalhar com o Instituto Nacional Indigenista, presente em zonas não-indígenas, a fim de obter uma operação mais fluida do Programa (GORDON R., 1995; CASTILLO, 1991; FOX e ARANDA, 1996, entre outros). Segundo Gordon R. (1995), os conflitos ocorreram entre as autoridades locais e os delegados do PRONASOL ou dirigentes de comitês patrocinados pelo Programa. Sem dúvida, uma das dificuldades fundamentais que enfrentou o PRONASOL foi o fato de carecer de legitimidade, pois, apresentado como necessário diante da crise, isto levou ao uso político do Programa. Gordon R. (1995) aponta que, neste uso político, inscreveu-se o objetivo de vincular a população organizada em comitês à administração, fazendo com que houvesse a diluição do propósito público/estatal de combate à pobreza e o favorecimento de algum grupo em particular. Isto foi possível pelo fato de a sociedade encontrar-se bastante polarizada.

Entre as denúncias com relação a irregularidades na seleção dos municípios a serem atendidos, bem como à distribuição de cestas básicas do PCS, em Minas Gerais, pode-se destacar que, em 1996, o Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA) do Comunidade Solidária suspendeu em 57 dos 119 municípios do Estado o fornecimento das cestas básicas (SANTIAGO, 1996, p. 14). Outras denúncias na Bahia também foram efetuadas.

Os Programas de compensação social vem sendo, segundo Jaramillo (2002)²¹⁴, impulsionados por organismos financeiros internacionais, como parte integral de um processo de ajuste estrutural, com a finalidade de orientar os escassos recursos públicos para atender às necessidades sociais mais urgentes dos grupos considerados marginalizados e de modernizar as instituições e estratégias tradicionais da política social.

O PRONASOL, assim como o PCS, realizou ações destinadas a atender os setores mais pobres da sociedade, porém os Programas tiveram caráter nitidamente paliativo, assistencialista e compensatório dos efeitos econômicos. Estes Programas tiveram a finalidade de amortizar os efeitos perturbadores dos ajustes estruturais econômicos sobre a população em sua fase de estabilização da economia e contaram com o apoio técnico e financeiro do Banco Mundial/FMI e do BID.

Os programas constitutivos do PRONASOL e Programa Comunidade Solidária apresentam muitas semelhanças com relação às suas áreas: saúde, educação e alimentação, geração de renda, mas cabe destacar como característica comum a ambos a importância concedida ao trabalho voluntário.

O trabalho voluntário foi extremamente incentivado e identificou-se que este procurou desenvolver elos entre cidadãos interessados em doar seu tempo, trabalho e talento para a comunidade e/ou pessoas e instituições que necessitavam de seu apoio e ajuda.

As ações desenvolvidas pelo PRONASOL e o Programa Comunidade Solidária visaram capacitar (entenda-se profissionalizar) o voluntário fizeram parte de um apelo simbólico ao populismo e para a despolitização da relação entre o *Estado (carismático)* e a *sociedade (benemerente)*. Entende-se que, desta forma, procurou-se legitimar o deslocamento de responsabilidades do Estado e buscou-se isentar o governos de seus insucessos e limitações e imputar ao apoio da Sociedade a centralidade dos resultados obtidos.

Constatou-se que os discursos de combate à pobreza e o desenho institucional dos Programas estavam atrelados à redução do papel do Estado e à política econômica.

Substancialmente, considera-se que: a) os referidos programas foram implementados sob a chancela do Banco Mundial/FMI e do BID; b) a ingerência das agências multilaterais não ocorreu prioritariamente na definição do formato institucional, mas esta o precedeu, ou seja, ela originou-se, inicialmente, no consenso criado sobre a necessidade de se

²¹⁴ Segundo Jaramillo (2002), o Programa Nacional de Solidariedade implementado pelo Presidente Carlos Salinas de Gortari guarda muita semelhança com *Red de Solidaridad Social* implementada pelo Presidente Ernesto Samper Pizano em 1994. Tal situação reitera a possibilidade das prescrições do Banco Mundial/FMI e BID serem as mesmas para toda a América Latina, respeitadas algumas condições e características dos países membros.

implementar os Programas de Ajuste Estrutural, o estabelecimento de uma rede entre as instituições multilaterais que visou garantir o processo de reformas, c) concomitante ao processo de articulação das agências multilaterais, definiu-se as medidas a serem adotadas para o combate à pobreza, em outras palavras, para aliviar os custos sociais derivados dos ajustes econômicos; d) após a definição política de que eram necessários programas de combate à pobreza, avançou-se no processo de definição do estabelecimento de Redes de Proteção Social, constituídas através da articulação entre órgãos públicos e organizações da sociedade civil; e) posteriormente, a influência ocorreu através da definição dos princípios, objetivos e estratégias a serem utilizadas no processo de implementação dos Programas de Combate à Pobreza; f) o correlato à implementação dos programas de ajuste estrutural foi a adoção dos programas de combate à pobreza, sendo que o México insere-se no primeiro grupo de países que implementaram o ajuste e o Brasil, no segundo grupo; g) as avaliações da situação de pobreza nos dois países privilegiaram a aplicação de indicadores de “extensão” da pobreza, conforme preconizam o Banco Mundial/FMI e o BID, em detrimento do indicador de “concentração de renda”; h) não se incorporam outros critérios de avaliação que consideram dimensões importantes como as formas de acesso ao benefício, os custos pessoais para este acesso, as discriminações entre cidadãos, o custo claro das transferências e a maneira como se promove ou não a integração social; i) os programas implementados, segundo as prescrições do Banco Mundial/FMI e do BID, mostraram-se ineficazes para atuar como rede de proteção com coberturas suficientes para combater e prevenir situações de pobreza. Houve discriminação entre cidadãos e entre cidadãos/cidadãs; os resultados distributivos foram regressivos; e os Programas não resolveram positivamente o conflito do salário, com seu duplo caráter de custo do trabalho e poder aquisitivo; j) os Programas geraram mecanismos pouco transparentes e pressões clientelistas sobre os beneficiários; k) a privatização da prestação e do financiamento de alguns serviços coexistiram com a manutenção e a gestão estatal de outros, e a introdução de critérios de gerência e de custo/benefícios incorporados, segundo a lógica da iniciativa privada, tenderam a massificar os problemas diante da retração dos recursos e do aumento da demanda. Não obstante, a carência de uma preocupação sistemática pela especificidade da política social e por uma observação cuidadosa com os critérios genéricos de eficiência, gerência e similares provoca uma tensão entre os critérios de eficácia social, específicos de uma política social, e os critérios de rentabilidade contábil de uma empresa de negócios. Até o momento, esta tensão não foi resolvida no Brasil e no México.

No período analisado, anos 80 e 90, é possível afirmar que os dois países foram incapazes de responder a uma questão que é política: a pobreza e a desigualdade. Ou seja, em ambos os casos houve uma despolíticação da questão social, sendo este um aspecto que demonstra que os Programas analisados convergem para a forma pela qual o Banco Mundial/FMI e o BID apreendem a questão.

Em última instância, o viés social é incompatível com o processo de financeirização crescente da política social e sua subordinação aos critérios contábeis e de custo/benefício de uma empresa de negócios. O viés financeiro está cada vez mais presente nas recomendações e condicionantes do Banco Mundial/FMI e do BID, que são protagonistas importantes no processo de ajuste e das reformas. A desorientação política expressa através da perda da capacidade de articulação da sociedade civil comprometida com uma sociedade mais justa, menos desigual, em que a política social não esteja subordinada à econômica, bem como da confusão ideológica, contrasta com a agressividade das elites empresariais e de seus representantes ideológicos e acadêmicos. Não se deve desconsiderar que está em curso a consolidação classista da burguesia financeira e dos grupos de empresários ligados aos setores mais globalizados da economia local, regional e internacional. A crise dos anos 80, como toda crise, gerou perdedores e vencedores. A literatura esteve voltada para identificar os primeiros, porém os segundos existem e, como sempre ocorre, desenham políticas, impõem condições e obtêm os benefícios.

Existe, no entanto, um mínimo de viés social, que se mantém apesar de todas as vicissitudes, definido pelo nível, também mínimo, de governabilidade, sem o qual a possibilidade de convivência coletiva fica ameaçada. Por se tratar de um mínimo político, seu reconhecimento é permeado por tensões entre as classes e os representantes políticos das classes, próprias da política dos Estados Modernos.

A vinculação do viés mínimo social, em termos de intervenção estatal frente à pobreza ao mínimo político de governabilidade, tem implicado no desprezo da racionalidade e da legitimidade da política social, de uma preocupação com a equidade. Entende-se que passou a haver uma preocupação pelo controle político dos grupos subalternos, procurando-se, com isto, garantir uma estabilidade institucional, e que uma importante estratégia do Banco Mundial/FMI e do BID vem sendo a realização de uma aproximação direta com os municípios, através, inclusive, de eventos, financiamentos diretos a projetos das organizações da sociedade civil e pesquisas financiadas pelo Banco. Estes empreendimentos por parte dos Bancos têm como objetivo incluir as organizações da sociedade civil em sua "Rede de Proteção Social".

Entende-se que a pobreza é um problema cujas causas e manifestações vão além dos indicadores econômicos, como fruto de uma história acumulada de deterioração das relações humanas e dos homens com a natureza, que tem se configurado numa situação cultural indesejável e cada vez mais difícil de se romper.

Constatou-se, através dos Programas analisados, que, por meio do Banco Mundial/FMI e do BID, estão em curso “modos estáticos de regulação da pobreza” (LO VUOLO et al., 1999). Para Lautier (1998 apud LO VUOLO et al 1999, p. 104), a idéia de “estático” indica que as políticas da pobreza (a favor dos pobres) aplicadas não têm como objetivo sua “erradicação” ou a “luta” contra este problema social. O sentido que se outorga à idéia de regulação, neste contexto, é o de “manter o equilíbrio”, “assegurar o funcionamento correto”, conforme os princípios de organização social e os valores que prevalecem em cada sociedade. A administração da pobreza é uma parte funcional e essencial à administração geral do governo, o que explica o fato de o problema persistir com tanta gravidade na América Latina.

CONCLUSÕES

Este item realiza uma abordagem a partir de dois focos. O primeiro foco sintetiza o caminho percorrido e o segundo articula as relações intrínsecas que se sobressaíram, a partir do estudo, no processo de análise sobre a influência das agências multilaterais Banco Mundial/FMI e do BID no Brasil e no México no tocante à Política de Combate à Pobreza, e que não foram totalmente abordadas nos capítulos precedentes devido aos objetivos destes.

Inicialmente, procurou-se demonstrar a complexidade em que o tema pobreza se insere e, sobretudo, que o “tema não é pobre” embora as formas para o seu enfrentamento possam assim se constituir.

Identificou-se, então, o predomínio, no período entre 1980 e 1990, de uma visão modernista-tecnocrática, em que a pobreza é entendida como uma enfermidade contra a qual se deve lutar para erradicá-la. Contudo, considera-se que nesse período, através desta visão, os pobres são concebidos como sujeitos potencialmente mobilizadores. Esta compreensão, amplamente difundida pelo Banco Mundial/FMI e pelo BID, aponta para a necessidade de tê-los como sujeitos participativos e engajados (teoria do capital social e humano). Sob esta perspectiva, a política de combate à pobreza, a priori, exige a *organização da pobreza*, ou seja, saber quantos são, quem são, onde estão, o que fazem e o que pensam, para que haja, desta forma, a focalização dos Programas a eles destinados. Cabe ressaltar que não se trata de universalizar o atendimento a todos, mas somente àqueles que foram considerados em situação de extrema pobreza, isto é, que vivem com menos de um dólar por dia, a estes devendo se prestar um “atendimento universal”.

A recuperação da trajetória do Banco Mundial/FMI e do BID visou subsidiar o entendimento de que estas agências se fazem presente no Brasil e no México desde os anos 40. No entanto, a partir da década de 80, identificou-se um processo de redefinição e de fortalecimento da política dos Bancos, de sua influência junto aos países-membros e da *sofisticação* das estratégias a serem utilizadas, tendo em vista os objetivos destas agências, principalmente com relação aos mecanismos a serem utilizados para o combate à pobreza.

Constatou-se a existência de uma rede cada vez mais fortalecida entre o Banco Mundial/FMI e o BID e que vem se expandindo com outras organizações, como a OMC, a CEPAL, o PNUD. Esta rede vem se fortalecendo e criando, além do acordo sobre a necessidade da “estabilidade”, o acordo de que o combate à pobreza passa necessariamente

pela *descentralização, focalização e participação*. Entende-se que está havendo um processo de homogeneização do discurso e de práticas.

Cabe destacar que são inúmeros as publicações, os eventos e as assessorias técnicas prestadas pelos Bancos e que, paradoxalmente, os Bancos, “expressão do capitalismo financeiro” nas décadas de 1980 e 1990, passaram a constituir uma referência, porque produzem pesquisas, publicam livros, divulgam dados, elaboram documentos, regulamentos e prescrevem aos seus países-membros o que deve ser feito e como. Considera-se que o grau de autonomia e soberania dos países considerados de média e baixa renda (entre esta última, inserem-se o Brasil e o México) tem se reduzido significativamente.

Concomitante à criação da rede entre as agências multilaterais, em face da crise decorrente do agravamento dos problemas sociais, houve a necessidade de ampliá-la e fortalecê-la. Porém, entende-se que faltava um elemento para garantir a legitimidade do processo de reestruturação econômica e política, que foi obtido através da aliança com as organizações sociais e cidadãos que, diretamente ou não, beneficiam-se dos Programas.

Nos últimos anos da década de 90, o Banco Mundial/FMI e o BID fortaleceram a política de financiamento direto das organizações da sociedade civil e, desta forma, passaram a se fazer cada vez mais presentes nos municípios, não somente através de financiamento e assessoria técnica, mas também através do MuniNet.

Considera-se que a estratégia do Banco Mundial/FMI e do BID está alicerçada em dois eixos básicos. Um é a articulação com a organização da sociedade civil, priorizando aquelas que, na avaliação dos Bancos, são as mais representativas (as associações de ONGs), cuja forma de organização abre para a possibilidade de estas se constituírem em agentes multiplicadores do acordo. O outro, que está alicerçado no desconhecimento e em certo descumprimento de direitos sociais, buscou usar a solidariedade como elemento capaz de lograr adesões, utilizando-se de uma tautologia da “hegemonia da estabilidade” que, em última instância, teve e ainda tem como objetivo garantir a expansão do capital. Para garanti-la, fez-se necessário não a cooperação tripartite (Banco, Governo e Organizações da Sociedade Civil), como apregoa James Wolfenson, mas a quatripartite: bancos, governos, organizações da sociedade civil e cidadãos.

Essa rede não tem como objetivo redistribuir os recursos entre as pessoas que se encontram em situação de pobreza, mas sustentar articulações políticas para que isto não aconteça. Ela contribuiu para o debilitamento da capacidade de mobilização de atores antagônicos, gera e/ou fortalece lealdades políticas, contribui para uma vitória nas eleições, “moderniza” o universo simbólico das pessoas, além de abrir novos espaços para a iniciativa

privada, apoiar as reformas estruturais a serem realizadas e garantir que não haja movimentos expressivos que tentem revertê-las. Porém, mais importante do que listar seus objetivos, dada a sua dinamicidade, é identificar de que modo o conceito de equidade está sendo construído; quais são os interesses sociais que atuam como referência para a sua construção e legitimação institucional; e levantar a definição das políticas e o destino dos recursos a ela destinados.

A partir deste estudo, denominou-se essa rede de **rede de convergência** (Anexo I), que depende, em grande parte, da construção permanente de acordos, ou seja, de que os governos continuem a implementar as políticas do Banco Mundial/FMI do BID e a demonstrar capacidade de impor controle político sobre a sociedade e, em particular, sobre aqueles que se encontram em situação de pobreza, mas com o apoio da sociedade.

Entende-se que, nas duas últimas décadas, essa rede, em permanente construção, volta a relacionar a pobreza com a caridade, com a violência e com a falta de ativos (capital social e humano), o que constitui uma armadilha visto que não é possível, a partir desta compreensão, efetivamente combater a pobreza. Considera-se necessário *desconstruir a solidariedade*, tal como vem sendo concebida e utilizada nas Políticas de Combate à Pobreza, apoiadas pelo Banco Mundial/FMI e pelo BID, porque seu uso é permeado pela despolitização com relação às causas da pobreza e torna a *solidariedade* funcional ao processo de acumulação capitalista em curso. Porém, identifica-se, neste processo, sob a justificativa da eficiência, da eficácia e da efetividade, indícios de um neoclientelismo, baseado no manejo discriminado de recursos públicos encaminhados às organizações da sociedade civil, legitimado em grande parte pela sociedade, que incorporou nos últimos anos as críticas realizadas ao Estado, confundindo a ação pública com a ação estatal. Considera-se que esta última, em inúmeros aspectos, deveria ser motivo de reformas.

Neste estudo, confirmou-se a questão que orientou esta pesquisa, ou seja, a forte influência do *modus dicendi* e do *modus operandi* das agências multilaterais no PRONASOL e no Programa Comunidade Solidária quanto à Política de Combate à Pobreza. Esta influência ocorreu através de assessorias técnicas, cujas descrições não se encontram facilmente disponíveis e detalhadas com relação a como e onde foram realizadas, e manifestou-se, também, por meio de justificativas, princípios, objetivos, arranjo institucional, programas e avaliações, permitindo que adequações sejam realizadas em virtude de fatores econômicos, sociais e culturais.

A presença dessas agências ainda se fez sentir no financiamento de projetos específicos e na distinção de recursos para os fundos de combate à pobreza. Mas, ressalta-se

que existem dificuldades para o acesso ao conteúdo dos Projetos devido à falta de padronização no processo de cadastramento, em que se constatou a existência de dois nomes para o mesmo projeto, um que consta no cadastro do Banco Mundial/FMI e do BID e outro, nos países em que eles foram implementados; e devido à língua em que estão disponíveis, pois, curiosamente, os Projetos do BID não estão disponíveis em português. Contudo, o importante a destacar é que os financiamentos ocorrem dentro do marco da Reforma do Estado nas áreas priorizadas para o processo de liberalização da economia, privatizações, treinamento sindical, estímulo à mudança do marco legal das instituições, entre outras.

Quanto ao PRONASOL e ao Programa Comunidade Solidária, estes Programas orientaram-se pelos princípios da focalização, descentralização e parceria e contaram com o apoio do Banco Mundial/FMI e do BID. Progressivamente, os dois Programas foram utilizando novas técnicas e discursos, passaram a aplicar a solidariedade a uma diversidade de situações, a estimular a participação e colaboração e a mobilizar recursos que apregoavam o trabalho voluntário.

Há indícios de que o processo de focalização vem se aprofundando, sendo que a ênfase sobre a situação individual negligencia os fatores sócio-econômicos (capital econômico) e aponta para um risco: o de que, através da rede de convergência, estabeleça-se, em escala planetária, medidas cada vez mais punitivas para aqueles que se encontram em estado de pobreza.

Através da análise de documentos e bibliografias sobre o PRONASOL e o Programa Comunidade Solidária, identificou-se que estes, durante o período em que foram implementados, foram considerados pelos Bancos um exemplo de *good practices* e que, posteriormente, aqueles que os substituíram também constituíam exemplos do que existe de mais avançado no combate à pobreza.

O PRONASOL foi considerado pelo Banco Mundial exemplo de uma experiência bem sucedida por mais de dez anos. Porém, em 21 de setembro de 2003, foi realizada pela primeira vez, em um documento oficial do Banco Mundial, uma forte crítica ao Programa.

Os Programas que o substituíram também constituíam exemplos, segundo avaliação do Banco Mundial/FMI e BID, do que existe de mais avançado no combate à pobreza. Houve uma avaliação positiva do PROGRESA e do Programa OPORTUNIDADES, atualmente em curso no México, que, inclusive, obteve o maior financiamento já concedido pelo Banco Mundial para o combate à pobreza. O Programa Comunidade Solidária também foi motivo de uma avaliação positiva por parte destas agências multilaterais e o Programa Fome

Zero, que vem sendo implementado na gestão do Presidente Luís Inácio “Lula” da Silva, também tem recebido elogios.

No México, a partir na década de 80, e no Brasil, a partir dos anos 90, identificou-se estar em curso a emergência de um novo modelo de proteção social, que está alicerçado na tradição mais conservadora da política econômica e social, que parte de uma visão atomista da sociedade. Neste modelo, não existe uma preocupação com a distribuição de riqueza e prioriza-se políticas focalizadas àqueles que se encontram em situação de pobreza extrema e os grupos mais vulneráveis. Sua “ética” está baseada na compaixão para a manutenção do *status quo*, sendo que faz uso marginal e transitório de recursos financeiros para garantir a governabilidade que permite a aplicação de reformas a favor do mercado. Assim, a Política de Combate à Pobreza deve supor sujeitos participativos e engajados na solução da satisfação de suas necessidades ou nas soluções para seus problemas. Este modelo não representa um retorno ao Estado residual, embora recupere algumas de suas características. Ele o supera, pois está articulado estrategicamente com agências financeiras em escala planetária, procurando ter cada vez mais como elo e importante base de apoio os municípios e suas organizações sociais. Portanto, seu arranjo institucional é mais sofisticado.

É importante frisar que, mesmo diante do aumento dos índices de pobreza, exclusão, desigualdade, a elite econômica global aparenta uma unidade monolítica ao defender a liberalização do comércio e dos fluxos de capitais e ao ditar prioridades de investimento e receitas de ajuste estrutural e formas para combater seus **desajustes**. A identificação do aumento de divergências entre os presidentes dos Bancos e do FMI, bem como algumas das publicações realizadas por seus funcionários, ainda não expressam uma reorientação das agências multilaterais, ou seja, não se deve confundir o discurso social dos técnicos mais progressistas do Banco Mundial/FMI e do BID com a prática real destas organizações. Todavia, a sofisticação das estratégias destas agências manifesta-se na incorporação de um “novo discurso” que aponta para a possibilidade de “uma economia com face mais humana”, no entanto, mantém-se apoiada na tradição mais conservadora da política econômica e social e pode ser reconhecida nas formulações de Friedrich von Hayek e Milton Friedman. O que se pretende enfatizar é que esta concepção, atualmente hegemônica, manifestou-se através dos ajustes estruturais impostos aos países devedores do Fundo Monetário Internacional, com o apoio do Banco Mundial, para se enfrentar a crise da dívida externa. Em outros termos, as dívidas externas converteram-se em poderoso instrumento de “intromissão” do capitalismo central, aprofundando as relações de dependência da região. O

presente estudo constatou que o Brasil e o México transferiram (ou perderam) boa parte de seu poder de decisão a estes organismos financeiros.

Com relação aos movimentos sociais mais amplos existentes, embora estes não tenham sido motivos de análise do presente trabalho, destaca-se que há presença constante de uma correlação de forças na sociedade, decorrente de uma heterogeneidade de interesses.

Foi em governos sob influência neoliberal que as manifestações e as revoltas populares contra o Programa de Ajuste Estrutural foram reprimidas com elevado grau de violência: Tunis, 1984, Caracas 1989, Nigéria 1989, México/Chiapas 1993, Movimentos dos Sem Terra, 1993, entre outros. A lista de manifestações é longa, mas o importante é registrar que, para o movimento de reestruturação macroeconômica, que passou a contemplar interesses geopolíticos globais, a ratificação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e a formação da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, constituem um marco.

Após essas manifestações, ocorridas na Europa, contra o Acordo Multilateral de Investimentos, em 1988; as grandes movimentações de Seattle (1999), durante o encontro da Organização Mundial de Comércio (em novembro de 1999); e as atividades promovidas em Washington contra as políticas do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial e posteriormente em Melbourne (na Austrália), em setembro de 2000, e em Praga (República Tcheca), também em setembro de 2000, foi criado, em 2001, o Fórum Social Mundial.

Estas iniciativas, embora extremamente importantes, ainda são insuficientes para fazer frente à rede de convergência. Contudo, por se entender que a pobreza é o resultado de decisões e de políticas humanas, considera-se que ela seja passível de solução.

A situação de pobreza requer mudanças nas relações internacionais e nas políticas nacionais. Apesar de terem crescido em número e qualidade os trabalhos acadêmicos que se propõem a apresentar alternativas ao Consenso de Washington ou aos desajustes provocados pelos Planos de Ajuste Estrutural, é necessário ainda avançar na produção do conhecimento devido à complexidade quanto ao significado da pobreza, às suas causas, aos seus indicadores, além dos fatores, dos interesses presentes e do grau de articulação existente em torno do projeto de acumulação capitalista em curso.

A criação de um novo Estado de Bem-Estar tem a ver com o futuro, com o tipo de sociedade no qual as futuras gerações viverão. Isto implica em redefinir as prioridades de bem-estar, pois não é possível falar de necessidade sem estabelecer algum critério comum e básico do que é conveniente, conhecidas as restrições, questionando-se: *Quais são os objetivos comuns que devem ser almejados? O que se pretende conseguir? Quais são os princípios básicos que devem guiar o estabelecimento das políticas?* Em resumo: *Qual pode*

ser a norma comum de justiça, de igualdade, de garantias coletivas e de responsabilidades individuais? E, uma vez que se tenha chegado a um acordo: Qual é a melhor maneira de colocar em prática os compromissos de equidade para conseguir uma maior eficiência? Então, a partir destas questões, pode-se definir as funções e as dimensões do Estado.

Acredita-se que o estudo realizado terá alcançado seus objetivos se tiver contribuído para o descortinamento, ainda que parcial, da relação técnico-política que envolve as agências multilaterais e seus países-membros, tornando possível influir mais ativamente nas decisões que as envolvem, nas palavras de Bourdieu, com *contrafogos*, lembrando que também faz parte da defesa da razão o combate àqueles que mascaram sob as aparências da razão, os seus abusos de poder ou que se servem das armas da razão para invocar a solidariedade e, desta forma, fundamentar ou justificar arbitrariedades.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Luis F. **Reformas mexicans: hecho e agente**. El desafio al neoliberalismo. Santafé de Bogotá: Norma, p. 193-216.

ALLEN, Tim; THOMAS, Alan. **Poverty and development into the 2st century**. Oxford: The Open University and Oxford University Press, 2000.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil e o FMI de 1944 a 2002: um relacionamento de altos e baixos**. 2003, 20p. Disponível em: <<http://www.anpuh.uepg.br/historia-hoje/vol1-1branlfmi.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2004.

ALTIMIR, Oscar. **La dimension de la pobreza en América Latina**. CEPAL: Chile, 1978, mimeo.

_____. **La dimensión de la pobreza en America Latina**. n.27. Santiago do Chile: CEPAL, 1979. (Caderno de la CEPAL).

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1980.

ANDERSON, Perry. **História e lições do Neoliberalismo** – a construção de uma via única. Tradução de Creomar Baptista, SEMINÁRIO HISTOIRE ET LENÇONS DU NEO-LIBERALISME. La Construction D' une voie unique. UFJF, 1996, 18p.

ANFIP. **Salário-mínimo: impactos na Previdência**. Revista de Seguridade Social, ano X, n. 64, Brasília, mar./abr. de 2000, p. 25.

ANTUNES, R. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

ARIAS, Marta; VERAS, José. Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Uma ayuda para los países Pobres? **Cristianisme y justicia**. Barcelona, n. 112, maio 2002, paper. Disponível em: <www.fespinal.com>. Acesso em: 24 jan. 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **Boletim Informativo Bibliográfico (BIB)**. Rio de Janeiro, n. 39, 1º semestre 1995, p. 3-40.

_____. Mitos de descentralização mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, ano 11, jun. 1996, p. 44-66.

_____, Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.401, 1999, p.111-142.

ÁSCOLI, H. IL Sistema Italiano de welfare. **Welfare State** *all*. Roma: Laterza, 1984.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Coletânea de Normas de Programas de qualidade da série. **NBR 6023**. Rio de Janeiro; ABNT, ago. 2002.

_____. Coletânea de Normas de Programas de qualidade da série. **NBR 10520**. Rio de Janeiro; ABNT, ago. 2002.

_____. Coletânea de Normas de Programas de qualidade da série. **NBR 14724**. Rio de Janeiro; ABNT, ago. 2002.

BACHA, Edmar, TAYLOR, L. Brazilian income distribution in the 1960's: 'facts', model results and the controversy. **Journal of Development Studies**, v.14, n.3, p.271-297, 1978.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Relatório Anual**. 1981

_____. **Relatório anual**. Washington DC: Banco Mundial, 1988, 118p.

_____. **Para salir de la pobreza**. abr. 1998, Disponible em: <http://iadb.org/sds/pov/publication/publication_21_124_shtm>. Acesso em: 21 mar. 2004.

_____. **Luta contra a pobreza – Panorama Geral. RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL 2000/2001**. Washington D.C.: Banco Mundial, 2001.

_____. **Brasil documento de país- Brasil** . Banco Mundial, 2000.

_____. **Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social: informe de actividades en el año 2000 y Plan de acción in areas de enfase especial**. Unidad de pobreza y desigualdad, Departamento desarrollo. set. 2001. Disponible em: <<http://ww.iadb.org/sds/pov>>. Acesso em: 20 out. 2003.

_____. **Estratégia de país 2000-2003**. Brasil. Disponível em: <http://www.iadb.org/exr/country/esp/Brasil/Br_estrategia.htm> Acesso em: 28 jan. 2004.

_____. **Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social**. Documento de estratégia Borrador para consulta. Jun. 2002, 27p..

_____. **Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación**. La acción recente del Banco Interamericano de Desarrollo BID – Unidad de pobreza y desigualdade Departamento de Desarrollo Sostemtable. 22p.

_____. Disponível em: <http://www.iadb.org/exr/country/esp/Brasil/Br_estrategia.htm>. Acesso em: 28 jan. 2004.

_____. Disponível em: <<http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/br5413e.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2004.

_____. Disponível em: <<http://www.iadb.org/exr/por/projetos.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2004.

_____. **Estratégias de País e Síntesis Económica de los Países**. 2p. Disponível em: <<http://www.iadb.org/regions/paises.htm>>. Acesso em: 28 jan. 2004.

_____. **Aspectos gerais diferenças entre o Banco e organizações similares**. Disponível em: <<http://www.iadb.org/info/bfportu/aspectosa5.thm>>. Acesso em 20 fev. 2004.

_____. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/index_pov_s.htm> Acesso em: 5 mar. 2004, p.1

_____. **Estratégia Operativa**. p.1. Disponível em:<http://www.iadb.org/exr/country/esp/mexico/me_operationalstrategy.htm> Acesso em: 23 mar. 2004.

_____. **Aspectos Gerais**: uma instituição regional pioneira. Disponível em: <<http://www.iadb.org/info/bfportu/aspectos2.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2004.

_____. **Informações básicas sobre o BID**. Operações. Disponível em: <<http://www.iadb.org/info/bfportu/operacoes4.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2004.

_____. **Publicaciones**. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/publication/ge_21_233_s.htm>. Acesso em: 22 mar. 2004.

_____. **Quiénes somos**, p. 1. Disponível em: <http://www.iadb.org/info/sds/pov/site_23_s.htm>. Acesso em: 21 mar. 2004.

_____. Disponível em: <<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid-435>>. Acesso em: 05 mar. 2004.

_____. Disponível em: <<http://www.iadb.org/info/bfportu/paises1.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2004.

_____. **Operações**. Disponível em: <<http://www.iadb.org/idbamerica/admini/bank-por.html>>. Acesso em: 05 mar. 2004.

_____. Disponível em: <http://iadb.org/sds/pov/index_pov_s.htm>. Acesso em: 5 mar. 2004.

_____. **Operaciones pra la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, (SEQ) e inversiones focalizadas en la pobreza.** p1-2. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/site_3199_s.htm>. Acesso em: 21 mar. 2004

_____. **O detalhamento dos critérios para os empréstimos SEQ e PTI.** p. 1. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds//pov/site_3199_e.htm>. Acesso em: 22 mar. 2004

_____. **Social Equity Enchancing (SEQ) and Poverty Targeted Investiments (PTI)** 2p. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov.site_3199_e.html> Acesso em: 22 mar. 2004.

_____. Disponível em: <<http://www.iadb.org/EXR/doc98/apr/br5413e.htm>> Acesso em: 23 mar. 2004.

_____. **Approved Projects - Mexico.** 3p Disponível em: <<http://www.iadb.org/exr/doc98/apr/lcmexi.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2004

_____. Disponível em: <<http://iadb.org/exr/doc98/apr/lcbraz.htm>> Acesso em: 22 abr. 2004.

BANCO MUNDIAL. **World Development**, Washington: World Bank,1978.

_____. **Brasil: Human Resources Special Report.** Washington: World Bank, 1979.

_____. **Development Report 1982.** New York: Oxford University Press, 1982.

_____. **Informe sobre el Desarrollo Mundial.** Washington:Banco Mundial, 1988.

_____. **World Development Report 1990.** Washington, World Bank/Oxford University Press, 1990.

_____. **Poverty Reduction Hadbook.** Washington: The World Bank, 1991.

_____. **Poverty Reduction Handbook.** Washington, World Bank 1992.

_____. **Indications of Development.** Washington, World Bank1992a

_____. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial.** Rio de Janeiro:FGV. 1998, 166p.

_____. **Banco Mundial aprova US\$ 1 bilhão para reformas estruturais no Brasil.** Banco Mundial; Editora de Economia, 7 jan. 1999.

_____. **World Development Report.** A hacking poverty, World Bank, Washington, Oxford University Press 2000.

_____. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001.** Luta contra a pobreza. 2000a.

_____. **Procesos participativos en la estrategia de lucha contra la pobreza.** 2000b. Disponível em: <<http://www.bancomundial.mx.org>>. Acesso em: 18 jan. 2004.

_____. **Entender y combatir la pobreza.** Washington, World Bank, 2000c.

_____. **Country assistance strategy (Brasil 2000-2002).** Brazil country management unit and the international finance corporation, 2000d.

_____. **Estratégia do Grupo (2000-2002).** Brasil: Banco Mundial, 2000e.

_____. **Itinerarios para el Banco Mundial en Banco Mundial en América Latina y el Caribe.** Que significa para el Banco Mundial la Reforma Del Estado?, 2000f. Disponível em: <[http://clad.org.ve/bancom.html.imp.\[2000\]](http://clad.org.ve/bancom.html.imp.[2000])>. Acesso em: 14 mai. 2001.

_____. **Luta contra a pobreza – Panorama Geral. RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL 2000/2001.** Washington, Banco Mundial, 2001

_____. **World Development Report 2000-2001.** Attacking Poverty. New York: Oxford University Press, 2001a.

_____. **Medir la pobreza.** Disponível em: <<http://www.worldbank.org/poverty/spanish/mission/up2.htm>> Acesso em 02 abr 2002

_____. **Que és Capital Social?** Disponível em: <<http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm>> Acesso em: 8 set. 2002.

_____. **Data and Statistics.** Disponível em: <<http://www.worldbank.org/data/country/class/classgroups.htm>>. Acesso em 24 mar. 2003.

_____. **Projects & Programs – Mexico.** Disponível em: <<http://www.web.worldbank.org/external/projects>>. Acesso em: 13 jan. 2004.

_____. Documento de el Banco Mundial – Exclusivamente para o uso oficial. Memorandum Del Presidente Del Banco Internacional de reconstrucción y fomento y la corporación financiera internacional para el directorio ejecutivo sobre una estrategia de asistencia para el pais. **Informe n° 23.845-ME.** Grupo Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos. 23

abr. 2002a. Unidad para Colombia – México – Venezuela. Región de América-Latina y el Caribe. 74p. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>> Acesso em: 13 jan. 2004.

_____. **Community Driven Development Training**. Monitoreo, Evaluación y SIG Disponível em: <<http://1nweb18.worldbank.org>>. Acesso em: 13 mar. 2003

_____. **Estratégia de assistência ao país (EAP)**. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php?action+/content/view_document&cod_object+647>. Acesso em: 24 mar. 2003.

_____. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php?action=/content/veiw-document&cod_object+18> Acesso em: 13 jan. 2004.

_____. **Informações sobre a EAP 2000-2003**. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php?action+/content/view_document&cod_object+647>. Acesso em: 11 jan. 2004.

_____. Disponível em: <<http://wblnoo18.worldbank.org/external>>. Acesso em: 17 jan. 2004.

_____. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm>> Acesso em: 4 set. 2002

_____. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: 13 jan. 2004.

_____. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.mx>>. Acesso em: 17 jan. 2004a.

_____. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.mx/bancomundial>>. Acesso em: 20 jan. 2004b.

BARACHO, José Alfredo de. **A pobreza e a luta contra a exclusão social**: a cidadania degradada. 2001, 6p. Disponível em: <<http://teiajuridica.com.exclusao.htm>>. Acesso em: 8 out. 2003.

BARAJAS, Gabriela. **Comités de Solidariedad en México**. Surgimento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del PRONASOL. Estudios Sociológicos: sept./dez. 1997, 15p. Disponível em: <http://henerodigital.unam.mx/anues/colmex/stude_sac/sep-dec97/estud45/sec_6.1>. Acesso em: 1 fev. 2004.

BARTEN, A. Family composition prices and expenditure patterns. In: HART; MILL; WHITAKER (Comps.) **Econometric analysis of national economic planning**. Londres: Butterworth, 1964.

BECCARIA, Luis. **Medición de la pobreza urbana**: aspectos metodológicos. Buenos Aires. Ministério de Trabajo y de Seguridad Social, Secretaría de Trabajo, 1993.

_____. **Poverty measurement; present status of concepts and methods.** SEMINÁRIO POVERTY STATISTIC. Santiago, CEPAL, mai. 1997.

BECKER, Howard. **Los estrños.** Sociología de la desciación. Buenos Aires: Tiempos Contemporáneos, 1971.

BETTELHEIM, Bruno. La familia como soporte. In: (Org.) **No hay padres perfectos.** El y arte de educar a los hijos sin angustias ni complejos. Barcelona: Crítica, 1991, p. 437-453.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privativo.** Um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999, 48p.

BLAUG, M. The empirical satus of human capital teory: a Slightly Jaundiced Survey. **Journal of Economic Literature.** p. 827-855, sept., 1976

BOBBIO, N. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOLTIVINIK, J.; HERNÁNDEZ LAOS, Enrique. **La pobreza y las necesidades esenciales en América Latina.** El caso de México. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (PNUD), México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1991.

_____. **Pobreza y estratificación social en México.** INEGI, Colmex, UNAM, 1994.

_____. **Diez tesis sobre a pobreza en México.** Transición mexicana. CICLO DE MESAS REDONDAS. México: Universidade Nacional Autônoma de México, 1996, paper.

_____; HERNÁNDES LAOS, Enrique. **Pobreza y distribución del ingreso en México.** Siglo XXI, México, 1999.

_____. **La pobreza ignorada: evolución y características.** Memorias de FORO LA POBREZA IGNORADA. México, 2002.

BORON, Atítio. **State, capitalism and democracy in Latin America.** Boulder: Leynne Renner, 1998.

BOUDON, Raymond. **Effets pervers et ordre social.** Paris: PUF, 1977.

_____. **Effectos perversos y orden social.** México: Premia Editores, 1980.

BOURDIEU, Pierre ; DARBEL, Alain. **L'amour de l'art. Les musées d'art européen el leur public.** Paris: Menuit, 1969.

_____. Le capital social: notes provisoires. **Actes de la recherche em sciences sociales**, 31, 1980.

_____. **La misère du monde**. Paris:Seuil, 1993.

_____. **Contrafogos**. Táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRACHET-MÁRQUEZ., Viviane. **Nacimiento, auge y transformación del Estado benefactor mexicano (1923-2000)**. México: Colégio de México, 2003, 32p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. **Relatório Nacional Brasileiro**. In.: CÚPULA MUNDIAL PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Copenhague, 1995, República Federativa do Brasil, Brasília fev. 1995, 67p.

_____. **Decreto-lei nº 001366**, de 13 jan. de 1995. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Atos do Poder Executivo, Seção 1, Disponível em:
<<http://www.senado.gov.br/servlets/NJUR.filtro?tipo+DEC&secao=NJUILEGBRA&...>>.
Acesso em: 19 abr. 2004.

_____. **Decreto-lei [s/nº]**, de 26 dez. de 1995. **Senado Federal**. Secretaria de Informações. Disponível em:
<<http://www.senado.gov.br/servlets/NJUR.filtro?tipo+DEC&secao=NJUILEGBRA&...>>.
Acesso em: 19 abr. 2004.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2999**, de 25 mar de 1999. **Senado Federal**. Secretaria de Informações. Disponível em:
<<http://www.senado.gov.br/servlets/NJUR.filtro?tipo+DEC&secao=NJUILEGBRA&...>>.
Acesso em: 19 abr. 2004

_____. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Legislação Suplementar. 2. ed. **Ministério da Previdência e Assistência Social**. Secretaria de Estado da Assistência Social. ago. 2001, 55p.

BRESCIANI, Luís Paulo. Panorama da Reestruturação Produtiva. **Cadernos de Psicologia do Trabalho**, São Paulo, CPAT, n.2, 1987, p.39-44.

BUCCI-GLUCKSMAN, Christine. **La raison baroque da Baudelaire à Benjamim**. Paris: Galilee, 1984, 247p.

BUSTELO, Eduardo S. B. MINUJIN, Alberto. La politica social esquiwa papeles de investigaci3n. **Revista de Ci4ncias Sociales**, n. 6, 1997, 29p. Dispon3vel em: <<http://arginopolis.com.ar/documentos/investigacion/publicaciones/cs/6/1a.htm>>. Acesso em: 01 mai. 2004.

CABRILLO, Francisco. **El gasto p3blico y la protecci3n de la familia em Espa1a um an1lisis econ3mico**. Madrid: Funda3o para el Analisis y los Est3dios Sociales, 1990.

C1CERES, Fernando C. et. al. **Evoluci3n y caracter3sticas de la pobreza em M3xico en la 3ltima d3cada del Suglo XX**. M3xico: SEDESOL, 2002. (S3rie Documentos de Investigaci3n).

CAMPOS, Rolando Cordera; VANEGAS, Leonardo Lom3li. **El Programa Nacional de Solidaridad y el Combate a la Pobreza Rural**. M3xico, 1999, 63p.

CAMPBELL, Tim; FREEDHEIM, Sara. **PRONASOL in principle: basic features and significance of Mexico's Solidarity**. Word bank Latin American. CARIBBEAN REGION DEPARTMENT. 1994, Dispon3vel em: <http://www.netec.mcc.ac.uk?WOPEc/data/Papers/Wopbawlad_016.html>. Acesso em 2 fev. 2002.

CANSIAN, Fernando. ; ATHIAS, Gabriela. Lula teve aula sobre Plano Social focalizado mexicano. **Folha de S1o Paulo**, S1o Paulo, Caderno A4,27 de abril de 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mensagem ao Congresso Nacional**. 1995. Dispon3vel em: <http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/95MENS2.thm>. Acesso em 18 abr. 2004.

_____. Pol3tica Social. In: **Mensagem ao Congresso Nacional – diretrizes de a3o do governo**. Parte II, 1995. Dispon3vel em: <http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/95MENS2.thm>. Acesso em 18 abr. 2004.

_____. **Discurso de Posse**. Bras3lia.1995. tp. Dispon3vel em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/Cole3o/discurs/htm> Acesso em 25 jul. 2001.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª. Sess1o Legislativa Ordin1ria da 51ª. Legislatura**.1999. Dispon3vel em:<http://www.planalto.gov.br/publi_04/Cole3o/99MENS3D.HTM> . Acesso em 25 jul.2001.

CARDOSO, Ruth; FRANCO, Augusto de; OLIVEIRA, Miguel Darcy. **Um novo referencial para a a3o social do Estado e da Sociedade**. 7 li3es da experi4ncia da Comunidade Solid1ria. PNUD, Conselho Comunidade Solid1ria, 2000, 22p.

CARVALHO, Cynthia Paes de; OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Centro de Voluntários**. Transformando necessidades em oportunidades de ação. Propam – Voluntários do Conselho de Comunidade Solidária, 1998, 14p.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo e Clientelismo** : Uma discussão conceitual. Dados [on line] 1997, vol.40, no.2 [cited 19may 2004] available from world wide 52581997000200003&Ing=em&nrm=isso>. ISSN0011-5258.

CASTEL, Robert. LAÉ, J. F. **La diagonale du pauvre. Le revenu minimum d'insertion**. Une dette sociale. Paris: L'Harmattan, 1991.

_____. De l'indigence à l'exclusion: la désaffiliation. In: DONZELOT, Jacques. (Org.) **Face à l'exclusion**. Le modèle Français. Paris: Esprit, 1991a.

_____. Los desafiados. Precariedad del Trabajo y Vulnerabilidad Relacional . In: **Revista Topía**, ano I, n.3, noviembre, 1992, p. 28-35.

_____. **As Metamorfoses da Questão Social**: Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTILLO, Germán Pérez Fernandez del. México: los nuevos consensos. In.: **Transición a la democracia y Reforma del Estado em México**. México: Las Ciencias Sociales, Facso, Miguel Angel Porrua Grupo. 1991, p. 343-359.

CASTRO, Pablo Fernández de Castro. **Estructura constitucional del estado mexicano principios esenciales de la Constitución Mexicana de 1991**. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/aj/dconst0028>>. Acesso em: 28 jan. 2003.

CAVALCANTI, Helenilda e BURITY, Joanildo (Org.) **Polifonia da Miséria** – uma construção de novos olhares. Recife: CNPq, BNN, FJN, Editora Massangana, 2002.

CAVALCANTI, Soraya Araujo Uchoa. **Terra de solidariedade: estado e terceiro setor em discussão e subsídios para a análise do Programa Comunidade Solidária**. Questões introdutórias. Recife, abr. 2000, 36p. paper.

_____. **A Estratégia Comunidade Solidária**. Texto para discussão n. 02/2001. Recife, 2001, 29p.

CEPAL. **Magnitud de la pobreza em ocho países de América Latina em 1986**. Chile: CEPAL, 1989.

_____. **Magnitud de la pobreza em America Latina em los años ochenta**. Santiago do Chile, 1991.

_____. **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado.** Santiago do Chile: CEPAL, 1992.

_____. **Panorama de America Latina.** Santiago: Nações Unidas, 2001.

_____. **Panorama social da América Latina 2000/2001.** Santiago do Chile, 1999.

CFESS. **O “Social” de FHC e o Programa Comunidade Solidária: o atraso da modernidade,** Brasília: CFESS, abr. 1995, 18p., mimeo.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. O seguro desemprego no contexto do sistema público de emprego e o seu papel no combate à pobreza no caso brasileiro. Niterói: ANPEC, **Anais.** 1999.

CHAVÉZ, Ana Maria; et. al. **El combate a la pobreza en Morelos - Aciertos y desaciertos de Solidaridad.** _____; MOCTEZUMA, David; RODRÍGUEZ, Francisco. (Org.) com la colaboración de Carlos Garcia. Cuernavaça: UNAM: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. 1994.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **Falsedades globales.** Como el Banco Mundial y el PNUD deformam las cifras sobre la pobreza global. México, 2000.

CIDOB. **Biografias de líderes políticos.** Aberto Fiajimori, 2001, 4p. Disponível em: <<http://www.cidob.es/bios/castellano/lideres/f-019.htm>>. Acesso em: 7 jan. 2004.

COBRA, Rubem Queiroz. **Alfred Binet:** resumo bibliográfico. Disponível em: <<http://www.cobra.pagaes.nom.br>>. Acesso em: 6 mar. 2004.

CODURAS, Pedro. **Voluntários:** discípulos y ciudadanos. Barcelona: Cristianismo y Justicia, 1995.

COGGIOLA, Osvaldo (Org.). **Marxismo hoje.** São Paulo: Xamã, 1996, 128p.

COHEN, Ernesto; FRANCO, R., **Evolución de proyectos sociales.** México. DF. Siglo XXI, 1992.

COHN, Amélia. **Gastos sociais e políticas sociais nos anos 90:** a persistência do padrão histórico de proteção social brasileiro. XXIV ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), GT, 03, Estrutura Social e Desigualdade. Petrópolis, 2000, paper.

COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate a pobreza.** Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

COLEMAN, James. **Social Capital in the Creating of Human Capital**. American Journal of Sociology, EUA, 94, 1988 , p. 95-12

COLEMAN, J. **Foundations of social theories**. Havard University Press, 1990.

COMUNITAS. **O que é Comunista**. 1p. Disponível em:
<<http://www.comunitas.org.br/mochules/seçao/index.php?categor/+1>>. Acesso em: 28 jan. 2003.

CONITE. **Panorama Econômico No Peru- 2003** . Disponível em:
<<http://embperu.org.br/jighlightsp.htm>>. Acesso em: 7 jan. 2004.

CONSEJO CONSULTIVO DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD. **El combate a la pobreza lineamientos programáticos**. México: El Nacional. 1990.

_____. **El Programa Nacional de Solidaridad**. Una visión de la modernización de México
GUTIÉRREZ, Carlos Rojas (Cord. Geral) México: Fondo de Cultura Econômica. 1994, 271p.

CONSELHO COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Cadernos Comunidade Solidária**, Brasília, 1996.

_____. **Boletim Capacitação Solidária**, nº 2, Universidade Solidária, 1997, 12p.

_____. **Três anos de trabalho**. Brasil, 1998.

_____. **Boletim de Capacitação Solidária**. n. 2, Brasil, 1998a.

_____. **Relatório de Atividades**. Brasil, 1999.

CONSTANTINO, Luciana. Projeto social da era FHC é suspenso pelo governo Lula. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 abr. 2003, Caderno 1

COPLAMAR. **Macroeconomia de las necesidades esenciales en México**. Situación actual y perspectivas al año 2000. México: Siglo XXI Editores, 1983.

CORREA, Roberto Ribeiro. **Welfare State**: trajetória e crise. 1999. Disponível em:
<http://www.apriori.com.br/artigos/welfare_state.htm>. Acesso em: 09 out. 2002.

CORTINA, Adela. Interpelación ética de los excluidos a la cultura de la satisfacción. In:
ROCA, J. Garcia et. al. (Org.) **Exclusión social y cristianismo**. Madrid: Nueva Utopia, 1996.
COSER, L. A. The Sociology of Poverty. **Social Problems**, Madri, 13(2), 1965, p.140-148.

_____. A. The sociology of Poverty. **Social Problems**. Madrid, 1995, p. 140-148.

COSTA, Vanda R. **À Margem da Lei: O Programa Comunidade Solidária**. XX Encontro Nacional da ANPOCS, Caxambu, 1996, 16 p. paper.

COULOMB, René. **México: La política habitacional en la crisis**. Cuadernos del Cenvi, México, 1990

COUTINHO, Carlos Nelson Coutinho. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Praia Vermelha** – Estudos de Política e Teoria Social, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social/PPGESS v.1, n.1, 1997., p.145-165.

DAHRENDORF, Ralf. Em busca de nuevas vinculaciones. **Las oportunidades de la crisis**. Madrid: Unión Editorial, 1983, p. 88-94.

_____. **O conflito social moderno**. São Paulo: Zahar Editores, 1992.

DE LUCAS, Javier. La obrigatoriedad de un servicio social y los deberes de solidaridad. **Cuadernos de Trabajo Social**, n.9, Ed. Universidad Complutense, Madri, 1996, p. 153-186.

_____. **El concepto de solidaridad**. 2. ed. México. Biblioteca de Ética. Filosofía del Direito y Política, n.29, 1998, 111p.

DEL GROSSI, Mauro Eduardo; GRAZIANO, José S. e TAKAGI, Maya. **Evolução da Pobreza no Brasil 1995/99**. Texto para discussão. IEE/UNICAMP, n.104, nov.2001.

DEMO, Pedro. **Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade**. Campinas-SP: Autores Associados, 1996.

_____. **Solidariedade como efeito de poder**. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, Prespectiva, n.7, 2002.

DEUTSCH, Ruthane. Good practices in Poverty Targeting. **IDB Projects**. 1997. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/pov/publication/publication_18_495_s.htm>. Acesso em: 22 mar. 2004.

_____; LUSTIG, Nora. **El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza**. Version Revisada, Banco Interamericano de Desarrollo. Publicaciones. 1998. Disponível em: <http://www.iadb.org/sds/POV/pumainpublication_21_shtm> Acesso em: 6 jan. 2004.

DIAP, 2000. **Mais cortes na área social**. 1p. Disponível em: <http://www.diap.org.br/diap_99/Jornal/Jorn072000/+cortes.htm>. Acesso: 13 mar. 2003.

DÍAS, Laura Mota. La política social del gobierno del cambio. In: **Democracia**. 2002, p. 159-167.

DIDDIER, E. De l'exclusion à l'exclusión. In: LAVABRE, M. C. (Org.) **'Exclusion- constructions**, Usages, É preuver Paris: Presses de Sci 1996, p. 5-27.

DISPONÍVEL EM: <<http://www.profuturo.com/i2c2/PREjust.htm>>. Acesso em: 26 jul. 2001

_____. <<http://www.procon.sp.gov.br/informativoscbhistoricos.htm>> Acesso em: 23 fev. 2002.

_____. <<http://www.bv bv.hpg.ig.com.br/acervo/hist/hist10.html>>. Acesso em: 07 fev. 2003.

_____. <<http://www.fpa.org.br/periscopio/082003/impressao03.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2003.

_____. <http://www.helsinki.fi/doc/about_HP_es.asp>. Acesso em: 8 jan. 2003.

_____. <<http://www.monografias.com/trabajos/polisocialesalatina/polisocialesal.shtml>> Acesso em: 9 fev 2003.

_____. <<http://www.cidac.org/libros/cidac.pobrezah.html>>. Acesso em: 21 out. 2003.

_____. <<http://www.terra.com.br/mundo/2000/06/26/070.htm>>. Acesso em: 10 out. 2003.

_____. <<http://www.litci.org/historia.htm>>. Acesso em: 11 fev 2004, 11p.

_____. <<http://www.condc05.iadb.org/IDBPPI/asp/Approved.asp>>. Acesso em: 22 fev. 2004.

_____. <<http://www.sobiografias.hpg.ig.com.br/franciga.html>>. Acesso em: 6 mar. 2004.

_____. <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 29 mar. 2004.

_____. <<http://www.alissoncastro.sites.uol.com.br/zapatismoentendendo.html>>. Acesso em: 13 abr. 2004.

_____. <<http://www.chiapas.pg.com.br>>. Acesso em: 13 abr. 2004.

_____. <<http://www.publique.redejovem.org.br/cgj/public/cgilua.exe/templates/htm/redejovem/...>>. Acesso em: 26 abr. 2004

_____. <http://www.br.bndes.gov/br/conhecimento/informesSF/inf_19.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2004.

_____. <<http://www.library.com.Br/Filosofia/méxico.htm> p.2>. Acesso em: 11 abr. 2004

DOYAL ;L. ;GOUGH, Ian.A **Theoriy of Human Need**. New York: The Guilford Press, 1991.

_____. O direito à satisfação das necessidades. **Revista Lua Nova**. São Paulo: CEDEC,N.33, 1993.

DRAIBE, Sonia M.; WILNES, Henrique. Welfare State, Crise e Gestão da Crise: um balanço da literature Internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo : ANPOCS, n.6, p.53-78, 1988.

_____. O “Welfare State “ no Brasil: Características e Perpectiva. **Revista Ciências Sociais Hoje**. São Paulo :Vértice/ANPOCs, 1989, p.29-61.

_____. **Há Tendências e Tendências**: Com que Estado de Bem Estar Social haveremos de conviver neste fim de século. Campinas: UNICAMP/NEPP, n.10, 1989a. (Cadernos de Pesquisa)

_____. As Políticas de Combate à Pobreza na América Latina. **Revista São Paulo em Perspectiva**. São Paulo.v.1, n.2,1990, p.18-24.

_____; AURELLIANO, Liliana. A especificidade do “Welfare State” brasileiro In: **MPAS/CEPAL. Economia e Desenvolvimento**, v.1, Reflexões sobre a natureza do Bem Estar, Brasília, 1989.

_____. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. **Revista da USP**. São Paulo, n.17, mar/mai, 1998, p. 87-101.

DRESSER, Denisse. Pronasol: los dilemas de la gobernabilidad. **El Cotidiano**,México, n. 40, jul-ago, 1992.

DREWNOWSKI, Jan. **El Nivel del Índice Vida. Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación Social y el Desarrollo (INUISD)**, Ginebra, 1965.

DUHAU, Emílio.Políticas y programas habitacionais. In: **Dinâmica urbana y procesos sócio-políticos**. México:UAM/CENVI, 1993, cap.3.

DUHAU, Emilio. Las políticas sociales en América Latina: Del universalismo fragmentado a la dualizacion? In: INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES. **Revista Mexicana de Sociologia**, v. 59, n. 2, abr.-jun., 1997, p. 185-207, 1996

_____ ; SCHTEINGART, Marta Governabilidade y pobreza en el ámbito local: México, Colombia, Centro America. In: RODRIGUES, A; WINCHESTER, L. C (Org.) **Caridades y governabilidade en America-Latina**. Santiago do Chile, 1997, p. 61-97. (Collection studios urbanos)

_____. Las políticas sociales en América Latina: Del universalismo fragmentado a la dualización; **Revista Mexicana de Sociología**, Instituto de Investigaciones Sociales, v. 59, n. 2, abr./jun 1997, p. 185-207.

DURKHEIM, E. **De la división del trabajo social**. Tradução de David Maldavsky. Buenos Aires: Schapire, 1967.

_____. **As regras do método sociológico**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977.

EDGERTON,J; et. al. **Processos Participativos en la Estrategia de Lucha contra la Pobreza**. abril, 2000. Disponible em: <<http://www.worldbank.org/poverty/spanish/strategies/srcbook/Part1101pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2002.

ENGEL, Wanda. Construindo uma sociedade mais justa. **Folha de São Paulo**, 09 jun. 2001, Opinião, p.A3, Tendências/Debates. Disponível em: <<http://www.faac.unesp.br/pesquisa>> Acesso: 6 mar. 2004.

ESPING-ANDERSEN. Power and Distributional Regimes. **Politics and Society**. v.14, n. 2, 1987.

ESPING-ANDERSEN ,Gosta .**Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton University Press, 1990.

_____. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set., 1991,p.85-116.

_____ ; KORPI, W. Social Policy and Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany. In: GOLDTHORPE, J. (Org). **Order and Conflict in Contemporary Capitalism**. Oxford: Clarendon Press, 1994

_____. O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. **Lua Nova**, São Paulo, n.35, 1995.

_____. Un Estado de bienestar europeo para el siglo XXI. In: **La factória**, out. n.13, 2001. Disponível em <<http://www.lafactoria web.com/articulos/gosta13.htm>> Acesso em: 20 jan. 2003.

_____ ; KORPI, W. Social Policy and Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany” In: GOLDTHORPE, J. (Org). **Order and Conflict in Contemporary Capitalism**. Oxford: Clarendon Press, 1994.

EWALD, François. **L’Etat Providence**. Paris: Bernard Grasset, 1986.

EXERCITO ZAPATISTA DE LIBERTAÇÃO NACIONAL. Disponível em: <<http://www.alissoncastro.sites.uol.com.br/zapatismoentendendo.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2004.

_____. Disponível em: <<http://www.chiapas.pg.com.br>>. Acesso em: 13 abr. 2004.

FAGNANI, Eduardo. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. **Economia & Sociedade**. Campinas, n. 8, jun.1997, p.183-238.

FALCÃO, Maria do Carmo. In: **O direito dos (des)assistidos sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

FALCÓN, Enrique. **Dimensiones Políticas del Voluntariado de la Promoción al cambio de estructuras**. Barcelona: Cristianisme y Justicia, 1997, 20p.

FANTON, Jefferson. **Os impactos das metas propostas pelo FMI ao Brasil**. RDEI. n. 5, 8p. Disponível em: <<http://www.ccj.ufsc.br/~rdei/reis/jeferson.html>>. Acesso em: 20 fev. 2004.

FEIJÓ. José Carlos Valenzuela. O Estado neoliberal e o caso mexicano. In: LARELL, Asa Cristina (Org.) **Estado e Políticas no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 11-52.

FERES, Juan Carlos. Notas sobre la medición de la pobreza segundo el método del ingreso. **Revista de la CEPAL**, n.61, abril 1997, p. 119-134.

FERNANDES, Rubéns C. **Privado porém Público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Rerume Dumará, 1994.

FERNÁNDEZ, J. Manuel. **La construcción de la pobreza em la sociologia de Simmel**. Madrid: Servicio de Publicaciones Universidad Complutense. n. 13, 2000, p. 15-32. (Cuadernos de Trabajo Social)

FIORI, José Luis da Costa. **Para uma Economia Política do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: UFRJ/IEE, Texto para Discussão, 1993.

FIORI. José S. **Sobre o Consenso de Washington**. Rio de Janeiro. IEE/UFRJ. Texto para discussão, n. 924. fev. 1995.

FLEURY, Sonia Maria. **Previdência versus Assistência na Política Social Brasileira**. In: **Dados**. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 27, n.3, 1984.

FLEURY, Sonia. **Política social, exclusion y equidad en América Latina en los 90**. Caracas: Nueva Sociedad, n. 156, jul./ago. 1998, p. 72-94.

FOLHA DE SÃO PAULO. Primeira-dama toma posse sem citar metas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.8, 22 fev. 1995.

_____. Washington, 1999, 3p. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u48427.shtml>> Acesso em: 19 jan. 2004.

_____. Washington, 2003. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u48427.shtml>> Acesso em: 19 jan. 2004.

FONSECA, Juan Schuster. **La reforma del Estado y las nuevas formas de gestión pública en México (1983-1993)**. 1994.9p. Disponível em:
<<http://www.uv.mx/iiesca/revista/suma029.html>> Acesso em: 26 nov. 2002.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Revista da Faculdade de Educação**, v. 24, n.1, São Paulo jan/jun, 1998, 14p. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 17 jan. 2004.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Inflación crônica y políticas sociales. El caso de Brasil. In: VILAS, Carlos M. (Coord.). In: **Estado y políticas sociales después del ajuste – Debates y alternativas**. Universidad Nacional/Nueva Sociedad, 1995, 203p.

FOUCAULT, Michel. **Histoire de la folie à l'âge classique**. Paris: Gallimard, 1961.

FOX, Jonathan; ARANDA, Josefina. Los fondos municipales de solidaridad y la participación comunitaria in Oaxaca. **Revista Mexicana de Sociología**. México, Instituto de Investigaciones Sociales. ano LVIII, n. 3, jul/sep, 1996, p. 145-168.

FOX, Jonathan. **Ejes estratégicos para influir en las políticas públicas: integración vertical y controles sociales**. 1997. disponible em <
<http://www.trasporencia.org.mx.fox3.htm>> Acesso em 18 jan 2004.

FRANCO, Augusto. **Programa Comunidade Solidária**. Seis anos de interlocução política: metodologia, resultados e avaliação, 1996-2002. Brasília, nov. 2002.

FRANCO, J. **Apología de la pobreza**. Documents on Medición Politics, 1996, 6p. Disponível em: <<http://db.uwaterboo.ca/valopez-0/politics/apologia.html>>. Acesso em 31 jan 2003.

_____. **Apología de la Pobreza**. 2001. Disponível em: <<http://db.warteloo.ca/~lopez-o/politics>> Acesso em :31 jan 2003.

_____. **Las Organizaciones Civiles en la Estrategia Econômica de México**. 5p. Disponível em: <<http://pp.terra.com.mx/~jfranco/pobreza/org/htm>> Acesso em 10 ago.2001.

FRANCO, Rolando. Los paradigmas de la política social en América Latina. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 58, p. 9-22, 1996.

_____; SÁINZ, Pedro. La agenda social latino americana del año 2000. **Revista CEPAL**, n.73, p. 55-66 abr. 2001.

_____. Políticas sociales y equidad. CEPAL, set. 2002. In: **Pobreza e desigualdades sociais**. Salvador, SEI, 2003, 296p. (Série Estudo e Pesquisas 63) p. 29-4.

FREY, Klaus. **Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e duas implicações para a situação brasileira**. Departamento de Sociologia Política/UFSC, Cadernos de Pesquisa, no.18, setembro, 1999.

FONDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza**. Washington, 10 dez de 1999.

_____/BANCO MUNDIAL. **Examen del mecanismo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): principales conclusiones**. FMI/Banco Mundial, 15 mar. 2002. 34p.

_____/BANCO MUNDIAL. **Asociación Internacional de Fomento**. Examen del mecanismo de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Acesso em 15 mar. 2002 34p.

_____. Como Otoga Prestamos el FMI? **Ficha Técnica**, abril, 2003. Disponível em: <<http://www.inf.org/external/np/exr/facts/spa/howlends.htm>>. Acesso em 17 jan. 2004.

GALBRAITH, John. F. **The nature of mass poverty**. Harvarty University Press, 1979.

GALINDO; A. M. C.; NAVARRO, D. M.; HERNÁNDEZ, F. R. El combate a la pobreza en Morelos aciertos y desaciertos de solidaridad. Cuervanaca, Morelos: UNAM/CRIM, 1994.

GANS, Herbert. **The War Against the Poor**. The Underclass and Antipoverty Policy. New York: Basic Books, 1995.

GARDINER, J. Gender. **Care and Economics**. London: Macmillan, 1997.

GARFINKEL, Harold. Conditions of Successful Degradation Ceremonies. In: **American Journal of Sociology**, n.61,1956.

GARRISON, John. W. **Do confronto à colaboração**. Brasília: Banco Mundial, 2000, 163p. Disponível em: <<http://www.negocionacional.com.br/bancomundial.htm>>. Acesso em: 3 abr. 2004.

GAULT; David Arellano; MENDOZA, Enrique Cabrero. Reforma do Estado no México: novas relações Estado-sociedade: alcances e limites do Programa Nacional de Solidariedade. **Revista de Administração Pública/RAP**, Rio de Janeiro: FGV, v. 28, n. 3, jul/set, 1994.

GEREMEK, B. **Os filhos de Caim**. São Paulo: Cia da. Letras, 1994.

_____. **La potence de la pitié**. Paris: Gallimard, 1987..

GIDDENS, Antony. **Consecuencias de la modernidad**. Madrid: Alianza, 1993, 166p.

_____. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: UNESP, 1996.

GILDER, George. **Wealth and Poverty**. Nova York: Basic Books, 1981.

GLAZER, Nathan. Superstición y política social. **Los limites de la política social**. Madrid ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, p. 181-198.

GOFFMAN, Erving. Internados. In.: **Ensayos sobre la situación de los enfermos mentales**. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.

GOLBERT, L.; KESSLER, G. Latin America: Poverty as a Challenge for Government and Society. In: OYEN, Miller; SAMAD, Poverty. **A global Review**. Oslo: Scandinavian University Press, 1996.

GOLEMAN, Daniel. **Inteligência Emocional**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1995, 375p.

GORDON R., Sara. El Programa Nacional de Solidaridad em la modernización del Estado Mexicano. In: **Estado y políticas sociales después del ajuste**. Debates y alternativas. VILAS, Carlos M. (Coord.) México: Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM/Nueva Sociedad, 1995, p. 117-130.

_____. Equidad y justicia social. **Revista Mexicana de Sociología**. México, n. 2, 1995a, p. 175-184.

_____. **Poverty and social exclusion in México**. México. 1997, 22p. Disponível em: <<http://www.ilo.org/puslu/english/bureau/int/papers/1997/dps93>>. Acesso em 26 jul. 2001.

_____. **Pobreza y padrones de exclusion social en México**. OIT: Programa sobre las Instituciones Laboral y Desarrollo, 1997, 22p. Disponível em: <<http://www.ilomirror.cornell.ed:8050/public/spanish/bureau/inst/papers/1997/dp92>>. Acesso em 23 ago. 2001.

_____; SPICKER P. **The internacional glossary on poverty**. New York, Zed Books, 1999.

_____. Cidadanía y derechos sociales. Una reflexión sobre México. In: Instituto de Investigaciones sociales. **Revista Mexicana de Sociologia**. México, v. 63, n. 3, jul./sept. 2001, p. 193-210.

GOUGH, Ian. Theories of the Welfare State. **International Journal of Health Services**. v. 8, n.1, 1978.

_____. **The political economy of the Welfare State**. London: Macmillan, 1979.

_____; et. al. **Social Assistance in OECD Contries**: Country Reports. n. 47, Londres: HMSO, DSS Research Report, 1996.

_____. **Global Capital, Human Needs and Social Policies**: Selected Essays 1994-99. Londres: Palgrave, 2000.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel: a política e o estado moderno**. 8. ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GRYNSZPAN, Mario. **Ensaio bibliográfico**. A questão social como questão. *Mana* 2 (1), 1996, p. 139-154.

GUDYNAS, Eduardo. **Pobreza economica y ecológica en América Latina**. Uruguai: CLAES-CIPFE, 1998, 10p. Disponível em: <<http://www.franciscanos.net/ecol....gudynas%-%pobreza%laamericana%20latina.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2001.

GUTIÉRREZ, Fernando Curzio. **La gobernabilidad en el México contemporáneo**. México: UNAM, 1999, 25p. Disponível em: <<http://www.cidab.es/castellano/publicaciones/afers/40-41curzo.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2001.

GUSMÃO, Rute. A ideologia da Solidariedade. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 62, 2000, p. 93-112.

HABERMAS, Jurgen. Las crisis del estado del bienestar y el agotamiento de las energías utópicas. In: **Ensayos políticos**, Barcelona: Península, 1988.

HALLEROD, Bjorn. The truly poor: Direct and indirect consensual measurement of povert in Sweden. **Journal of European Social Policy**. 5:2, 1995, p. 111-129.

HARRINGTON, Michael. **The other América**. New York: Macmillan, 1962. Disponível em: <[www.http://wordbank.org/poverty/povlit2027.htm](http://wordbank.org/poverty/povlit2027.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2003.

_____. **A outra América: pobreza nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 1964, 226p.

HARRIS, **Justifying State Welfare**. London:Backwell, 1987.

HENRIQUES, Ricardo. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil. In: WERTHEIN, Jorge; JOVCHELOVITCH, Marlova (Org). **Pobreza e Desigualdade no Brasil**. Brasília, UNESCO, 2003, p.63-68.

HERNÁNDEZ LAOS, Enrique. **Prospectiva demográfica y económica de Mexico y sus efectos sobre la pobreza**. Consejo Nacional de Problación (CONAPO) México, DF, 2000.

HERNÁNDEZ, Ruth Maria Sanches. **La Pobreza en México**. 1996. Disponível em: <<http://www.promexico.org.mx>>. Acesso em: 20 out. 2003.

HOFFMAN, Rodolfo. **Desigualdade e Pobreza no Brasil- 1979-90**. Relatório de Pesquisa. Piracicaba: Esalq-Depto. Economia Sociologia Rural, 1992.

_____. **Relações entre pobreza absoluta, média e desigualdade da distribuição da renda**. Florianópolis, SBE. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, 16, Florianópolis, 1994.

_____. **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Francisco Beltrão: Unoeste, 2003.

HOLMES. M. et al. **Gestion de Gobierno y la lucha contra la pobreza**. Banco Mundial, abr. 2000.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**. 20^a. Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, 318p.

IBAM/IPEA/PNUD. **A avaliação da Estratégia Comunidade Solidária: síntese da avaliação**. Rio de Janeiro, maio 1998.

IGLESIAS, Enrique V. **Para salir de la pobreza: El enfoque del banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza por Inter-American Development Bank**. Publicaciones Banco Interamericano de Desarrollo. abril 1998. Disponible em: <http://www.iadb.org/sds/pov/publication/publication_21_124_s.htm>. Acesso em: 21 mar. 2004.

_____. **Presidente Banco Interamericano de Desarrollo**. abr. 1998 Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php?action+/content/view_document&cod_object+647>. Acesso em :11 jan. 2004.

IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da questão democrática**. Governabilidade e pobreza. Buenos Aires: Conselho Latino Americano de Ciências Sociais (CLACSO), 2001.

_____. Política Social de combate a pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas. **Pobreza e desigualdades sociais**. Salvador: SEI, 2003, 7-28. (Série Estudos e Pesquisas, 63).

IPS. Tierra América . Desarrollo. **Banco Mundial admite que ajuste não serve a los pobres**.1995. Disponível em:<<http://www.tierraamerica.net/2001/0603/noticias1.shtml>> Acesso em 20 mai 2001.

JAMUR, M. Solidariedade(s). **Revista O Social em Questão**. Rio de Janeiro: Programa de Mestrado em Serviço Social da PUC\RIO, n. 4, 1999, p25-60.

JARAMILLO, Cesar. **Red de Solidaridad Social**.Revista EAFIT,105 Colombia,13p. Disponível em: <<http://cronos.eafit.ed.co/revista/105/jaramill.html>>. Acesso em: 16 mar. 2002.

JORDAN, Bill et. al. **Trapped in poverty?** Labour – market decisions in low-income households. New York: Routhedge, 1992.

JORNADA. SIN APOYOS. **Mas de 50% de gente em pobreza extrema**. 14 nov. 2000, 6p. Disponível em: <<http://www.jornada.unam.mx/2000/nov00/001114/040n1soc.html> > Acesso em: 19 set 2001

JORNAL DO COMERCIO. Recife, 15 set. 2000. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/JC/_2000/1509/br1509e.htm>. Acesso em: 14 mar. 2003.

JORNAL UNESCO. **Entrevista Milton Selligman**.1999. <<http://www.unesco.org.br/noticias/artigow.asp> >Acesso em: 13 set 2001.

KANDIR, Antônio. Pensamiento Iberoamericano. **Revista de Economía Política**, SEMINÁRIO AMÉRICA LATINA TRÁS UNA DÉCADA DE REFORMAS: Cuales son los próximos pasos. BID: Barcelona, Universidade Complutense,v. Extraordinario, 1998.

KATZ, Michael. **The Underserving Poor**. From de War on Poverty to the War on welfare, Nueva York: Pantheon Books, 1989.

KATZMAN, Rúben. Por que los hombres son tan irresponsables? **Revista de la CEPAL**, n. 46, abr.,1992, p.87-95.

KLIKSBERG, Bernardo. Pobreza y desocupación en América Latina: el círculo perverso. **Encrucijadas**. Buenos Aires, 2, p. 42-49, 1996.

_____. Seis teses não convencionais sobre participação. **Revista de Administração Pública**, v.33, n.3, p.7-37, 1999.

_____. La situación social de América Latina e seus impactos sobre la familia e la educación. In: **La lucha contra la pobreza en América Latina**. – Deterioro social de las clases medias y experiencias de las comunidades judías. In: CONGRESO JUDIO LATINOAMERICANO, Argentina: Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2000.

_____; TOMASSINI, Luciano (comp.) **Capital Social y Cultura**: claves estratégicas para el desarrollo. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

KLIKSBERG, Naum. Prácticas de Interacción y de pensamiento democráticas y autoritarias. **Revista Venezolana de Gerencia**, n.7, Venezuela: Universidad del Zulia, 1997.

_____. **Prácticas de interacción de pensamiento democráticas y autoritarias**. Revista Venezolana de Gerencia, n. 7, Universidad del Zulia, Venezuela, 1998.

KOWARICK, Lucio. **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**. v.3, 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, 188p. (Estudos Latino-Americanos)

LANDIM, Leilah. **Para além do mercado e do Estado?** Filantropia e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

LASCH, Christopher. **Refúgio num mundo sem coração**. Rio de Janeiro: Graal, 1991, 252p.

LASERNA, Roberto Reforma Del Estado y políticas en Bolivia: los desafíos del desarrollo humano sostenible. VILAS, Carlos M. (Coord). In: **Estado y políticas sociales después del ajuste** - Debates y alternativas. México: Universidad Nacional Autónoma/Nueva Sociedad, 1995, p. 47-72.

LAURELL, Asa Cristina. Democracia no México: o primeiro ser e o ultimo. **Lua Nova**, n. 24, set. 1991, p. 227-254

_____. A nova face da Política Social Mexicana. **Lua Nova**. São Paulo: CEDEC, n.24, 1994, p. 17-36.

_____. PRONASOL la pobreza de los programas contra la pobreza. Caracas: **Nueva Sociedad**. n. 31, 1994a, p. 156-170.

_____, Para pensar una política social alternativa . In: VILAS, Carlos. M. (Org.) **Estado y políticas sociales después del ajuste**. México: Universidad Nacional Autónoma de México UNAM/Editora Nueva Sociedad, 1995, p.177-192.

_____. Para um novo Estado de Bem Estar na América Latina. **Lua Nova**. São Paulo, n. 45, 1998, p. 187-204.

_____. (org.) **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução Rodrigo Leon Contrera. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002, 244p.

LAUTIER, Bruno. Les Malheureux sont les Puissant de la Terre... Représentation et Régulations étatiques de la pauvreté em Amérique Latine. **Revue Tiers Monde**, Paris: PUF, v. 36, n. 142, p. 383-409, abr./jun. 1995.

_____. Cito y enneté et politiques d' ajustanet. In: BIZBERG, I. G; MARQUES-PEREIRA (Coord). **La cito y enneté sociale em America Latina**. Paris: CELA-IS/L' Hamaltan, 1995.

_____. Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique latine. In: POULIN, R. Y; SALAMA P. (Eds), **L'insoutenable misère du monde, économie et sociologi de la pauvreté**. Québec, Éditions Vents d'Ouest,1998.

_____. Les politiques sociales em Amérique Latine. Propostions de méthode pour analyser um éclatement en cours. **Cahiers des Amériques Latines**. Paris, n. 30, p. 19-44, 1999.

LECHNER, Norbert t. La Crisis del Estado. **Revista Mexicana de Sociologia**. México: Instituto de Investigación sociales – UNAM, abr./jun. 1977, 391p.

LE GOFF, J. **Les intellectuaels au Moyen âge**. Paris: Le Seuil, 1957.

LEFREVRE, H. **La pensée marxiste et la ville**. Paris: Casterman, 1972.

LENOIR, René. **Les Exclus**. Un Français sen DIX, Paris: Seml, 1974.

LEVER, Joaquina Paloma. **El funcionamiento familiar**. México: Universidad Iberoamericana. Disponível em: <<http://copsa.coes/congrosoíberoa/base/clinica/cr133.htm>>. Acesso em 19 nov. 2003.

LEVER, Joaquina Paloma. **La percepción de la pobreza en pobres extremos**. México: Universidade Iberoamericana, 1997.

_____. Prevenção e internação em diferentes contextos. La percepción de la pobreza en pobres extremos. In: **CONGRESSO MEXICANO DE PSICOLOGIA**. Clinice Colume: AMEPSO, 1997a.

LÉVI STRAUSS, C. **Antropologie structurale**. Paris: Plon, 1958.

_____. **Les structures élémentaires de la parenté**. Paris: P.U.F., 1962.

LEWIS, Oscar. **Antropologia de la pobreza: cinco famílias**. México. Fondo de Cultura Economica, 1961, 304p..

_____. La vida: A Puerto Rican family. In: **The Culture poverty**. New York: Ventage Books, 1965.

LINS, Francisco Almeida. **Programa Voluntários**, 1996 Disponível em:
<<http://www.programavoluntarios.org.br/sec4/arq/oldnew2.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2004.

LOBO, Murilo; TIMM, Paulo. **Avaliação da Estratégia Comunidade Solidária. SÍNTESE DE AVALIAÇÃO**. Brasília: IBAM/IPEA/PNUD, 1998, 55p.

LOLIS, Dione. Solidariedade e política social. Revista Serviço Social. **Revista Londrina**. v.3, n. 2, jan./jun. 2001. p. 119-245

LOMEI, Enrique Valencia; GENDREAU, Mônica; TEPICHIN VALLE, Ana Maria. **Como combater la pobreza?** México: UDEG/ITESO Y Universidad Iberoamericana, 2000, 441p.

LO VUOLO et al. **La pobreza... de la política contra la pobreza**. Buenos Aires: Niño y Dávila editores/CIEPP, 1999, 350p.

LORA, Eduardo. Reformas não beneficiam povos da América Latina. **La Insigna**, 11 de mar. de 2002, 1p.

LUNGO, Mario. **Política Social y pobreza urbana em El Salvador y Costa Rica. Las lecciones de dos trayectorias diferentes**. 1996. SEMINÁRIO POLÍTICAS SOCIALES PARA LOS POBRES EM AMÉRICA LATINA, Global Urban Research Initiative, Universidad de Toronto y Banco Mundial, Cartagena, Colômbia, mayo 14 al 16.

LUSTIG, Nora. **Revista Proceso** no.1134 México, 1998.

_____. **El desafio de la austendad: Pobreza y desigualdad en la América Latina**. México: FCE, 1997, 491p.

MAGALHÃES, Rosana. Integração, exclusão e solidariedade no debate contemporâneo sobre as políticas sociais. **Cadernos Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 17(3), p. 565-579, mai./jun. 2001.

MARQUES-PEREIRA, Jaime. **México: você conhece o Pronasol? O balanço de um programa de combate à pobreza.** n. 5, Rio de Janeiro: Correio da UNESCO, maio 1995, p. 23-25.

MÁRQUES, G.; MORLEY, S. **Poverty and the Employment Problem in Argentina.** Washington DC.: Social Programs Division Social Programs and Sustainable Development Department. Inter- American Development Bank, 1997.

MARQUES, Vicente Azevedo. **Seis meses do Programa Brasil Empreendedor Rural.** 17 jul. 2000, 17p. Disponível em: <<http://www.pt.rs.org/tec/tec004.htm>>. Acesso em: 13 abr. 2002.

MARSHALL, Thomas H. **Política Social.** Rio de Janeiro, Zahar, 1965.

_____. **Cidadania, Classe Social e Status.** São Paulo: Zahar, 1967.

MARTINELLI, Rosana de C. **Da caridade à assistência social.** Rio de Janeiro: UFRJ/ESS, 48p. 1998.

Martínez, Gabriel (comp). **Pobreza e Política Social en México.** México: Fondo de Cultura Económica, 1997, 355p.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **Crítica dos programas socialistas de Gothe e de Erfurt.** Porto: Nunes, 1974.

_____. A lei geral da acumulação capitalista. In: **O Capital.** Crítica da Economia Política, Livro 1, Tomo I e II, Abril Cultural, 1983.

_____. **MARX. O Capital.** São Paulo: Abril Cultural. 1984. (Os Economistas).

MATOSSO, Jorge Eduardo L. Trabalho sob fogo cruzado. **Revista Perspectiva,** São Paulo, 8(1), 1994, p. 13-21.

McNAMARA, Robert. **Equidad social y crecimiento económico.** México: El Mercado de valores, n. 431, out.1972, p. 164-72.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990.** Brasília: IPEA. Textos para discussão n. 852, dez. 2001.

MEDINA, José Luis. El Programa Nacional de Solidaridad de México. Memórias del Seminario. **Política Social Desarrollo Regional y Modernización del Estado** In: Corpus de Occidente, p.179-217,1993.

MEJIA, J. V. ; VOS, R. **Poverty in Latin América and the Caribbean an Inventory, 1980-95**. Washington. Inter-American Institute for Social Development Inter American Development Bank, 1997.

MENEZES, Cynara. Programa de FHC só distribui cesta básica. Assistencialismo do governo enfrenta primeiras denúncias de irregularidades; ação foi suspensa em nove cidades. **Folha de São Paulo**, domingo, 13 ago. 1995. Caderno 1, p. 10.

MERTON, Robert K. **Social Theory and Social Structure**. cap. II, Free Press, 1949,

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Artigo nº 25. Secretaria de gobernación. México, 1992.

_____. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Depos hasta reforma de 14 de agosto de 2001**. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions/mexicos/mexicos2001.html>>. Acesso em: 28 jan. 2003.

MEYER, Lourenzo. Disponível em: <<http://www.prouturo.com/i2c2/PREjust.htm>> Acesso em: 26 jul. 2001.

MIKKELSEN, B. **Methods for Development Work and Reach**: O guide for paracttioners. New Dehli :Thousand Oaks/London Sage Publications, 1995.

MICHELLE, Dionis La economia politica del gasto social: El programa de solidaridad de México, 1988-1994. México, El Colégio de México. **Revista Estudios Sociológicos de El Colégio de México**, n. 53, may./ago. 2002, v. XVIII, p. 325-362..

MILES, I. Social Indicator for Real-Life Economics In: **Elkins y Max Neeef** (comp.) Real-life Economics: Understandinf Wealth Creation. Londres: Routhedge. 1992.

MILLAR, J. Women, Poverty and Social Security In: Hallet, C. (comp) **Women and Social Policy an Introduction**. Londres: Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf, 1996.

MILLER, S. M.; ROBY, Peter. Poverty: changing social stratification, 1970. In: TOWNSEND; Peter (Org). **The concept of poverty**. Londres: Heinemann, 1970.

MIRALLES, Rafael Aliena. Representaciones de la pobreza: esbozo de un mapa. n. 9, **Cadernos de Trabajo Social**, Madrid: Universidade Complutense, 1996, p. 71-96.

MIRANDA, Ricardo. Evolución política del Programa Nacional de Solidaridad. México. **Acta Social**, 1994, p.15-29.

MONTEIRO, Luiz Gonzaga. **Neomarxismo**: indivíduo e marxismo. Florianópolis: UFSC, 1992.

MORA, Raúl H. El Proyecto neoliberal em América Latina In: **Umbral XXI**, n.10, otoño, Publicacion de Los Programas de Investigacion y Posgrado de la Universidad Ibero Americana. 1992, p. 35-55.

MORIN, Edgar. **Mis demônios**. Barcelona: Kairós, 1995.

MUELLBAUER, John. Testing the Barten Model of Household Composition Effets and the Cost of Children. In: **Economic Journal**, n.87, 1977.

MuniNet. **Banco Mundial desenvolve parceria com municípios**. Disponível em: <<http://conjur.uol.com.br/textos/14412>>. Acesso em: 21 jan. de 2003, p.1

MUÑOZ, Oscar (ed.) **Después de las privatizaciones**. Hacia el Estado Regulador. Santiago: CIGPLAN, 1993.

MURRAY, Charles. **Losing Ground**: American Social Policy. 1950-1980. Nova York: Basic Books, 1984.

_____; HERRNSTEIN, Richard. **The Bell Curve**: Intelligence and Class Structure in American Life. Nova York: Free Press, 1994.

NAVARRO, Vicent. El olvido de la cotidianidad. **Diário El País**, Madrid, fev. 1999.

NEVES, Clarissa Eckert baeta; CORRÊA, Maíra Baumgarten (org.) Pesquisa Social Empírica: Métodos e Técnicas. UFRGS, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. **Cadernos de Sociologia**, n. 9, 1998, 200p.

NEVES, Tatiana Freitas Stockeler das. Vítimas ou Culpados? O fio da navalha ... In: CAVALCANTI, Helenilda e BURITY, Joanildo (Org.). **Polifonia da Miséria** – uma construção de novos olhares. Recife: CNPq, BNN, FJN, Editora Massangana, 2002, 412p.

NICOLAS, Daniel Hiernaux. El programa solidaridad y los movimientos sociales urbanos. **Revista interamericana de planificacion**. v. XXVIII, n. 110, abr./jun., p.134-147.1995

NOGUEIRA, Vera. Maria Ribeiro. **Welfare State**- Um caminho conceitual. Florianópolis: UFSC, Depto. de Serviço Social, 2001, 30p.

_____. O Direito à Saúde na Reforma do Estado Brasileiro: Construindo uma nova agenda. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Enfermagem 2002, Tese de Doutorado, 343 p.

O'CONNOR, James. **EUA: a crise fiscal do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

O'DONNELL, G. (Org.) **A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988

O'GORMAN. Francês. **Promoção Humana: princípios e práticas numa perspectiva cristã**. São Paulo: Paulinas/Rio de Janeiro:Fase-Nuclear, 1982.

OFFE. Clauss. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Capitalismo desorganizado transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. **Contradicciones en el Estado del Bienestar**. México: Alianza Universidad, 1990.

_____. **Les démocraties modernes à l'épreuve**. Paris: L'Harmattan, 1997.

OLIVEIRA, Heloisa M. José. **Assistência Social: Do discurso do Estado à prática do Serviço Social**. 2.ed. revisada. Florianópolis: Editora UFSC, 1996, 212p.

OSWALD, Vivian. CEPAL: 224 milhões de pobres na América Latina. **Jornal O Globo**. Rio de Janeiro, 10 out. de 2000.

OYEN, Else. Some basic issues en comparative poverty research. **International Social Science Journal**. n. 34, The America, nov. 1992, p. 615-626.

PABLO, Richard. **O neoconservadorismo progressista latino-americano**. n. 161, 1981.

PALMA, Anthony. **Mexicanos ficam perplexos**. México, p. 3. Disponível em: <<http://www.library.com.br/Filosofia/mexico.htm>>. Acesso em: 2 abr. 2004

PAGANINI, M. **El concepto de 'contingencia' en seguridad social**.Argentina: Zeus ,tomo 33,p.9-11[sd]

PARDO, Maria de Carmen. **Capital Social y Política Social em México**. Avances y Retrocesos. México: Colégio de México, 1986, 11p.

_____. **Capital Social y Política Social em México**. Avances y Retrocesos. México: Colegio de México, 2002, 11p.

PAUGAM, Serge. **La disqualification sociale** .Paris: Presses Universitaires France, 1991.

_____. La constitution d' un paradigme. In: **L'Exclusion – L'Etat des favoirs** (S. Paugam, of) Paris: La decouverte, 1995, p. 7-18.

_____. **La société française et ses pauvres**. 2. ed ., Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

_____. **La disqualification sociale** .Paris:Presses Universitaires France, 1991.

_____. Introduction. In: **Les pauvres** (G. Simmel) PUF, Paris,1998.

PAULINO, A. (Org.) **Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo: EDUC, 1997.

PELIANO, Ana M., RESENDE, Luís F., BEGHIN, Nathalie. **O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza**. PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS, n. 12, jun/dez.1995.

PEREIRA, Potyara A. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thersaurus, 1996.

_____. **A Política Social no contexto da Seguridade Social e do Welfare State: As particularidades da Assistência Social**. Brasília: NEPPS/CEAM/UNB,1997, p. 1-12.

_____. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000, 215p.

PERISCÓPIO. **As idéias do Banco Mundial e o futuro do Brasil**. 28. ed., ago, 2003, 5p. Disponível em <<http://www.fpa.org.br/periscopio/082003/impressa03.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2004.

PERLMAN, Janice E. **O mito da marginalidade - favelas e política no Rio de Janeiro**. Tradução de Waldívia Marchiori Portinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PIEDRA, H. de La. **Conceptos y medidas de la pobreza: una síntesis**. Chile:CEPAL, 1983.

PINHEIRO, Vinícios C. **Modelos de Desenvolvimento e Políticas Sociais na América Latina em uma Perspectiva Histórica**. PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS, n. 12, jun/dez.1995.

PIRENNE, H. **Histoire économique et sociale du Moyen Âge**. Paris: P.U.F., 1967.

PNUD. **Desarrollo humano**. Informe 1990. Bogotá: PNUD/Tercer Mundo Editores, 1990.

POCHMANN, Marcio. Políticas de emprego e renda no Brasil. In: BOGUS, L.e POLANYI, K. (Org.) **Las grande transformation**. Paris: Gallimard, 1983.

POLANYI, K. **La grande transformation**. Paris: Gallimard, 1983.

_____. **Novas vulnerabilidades sociais no capitalismo do final do séc. XX**. In: V SEMINÁRIO DE ECONOMIA POLÍTICA DESAFIOS DA MUNDIALIZAÇÃO: Economia Industrial, Tecnologia e Trabalho. Pesquisa & Debate, 12, v.8, no. Especial (12), 1997, p. 51-66.

POLLARD, Sidney. **The ide of progress**. Middlesex: Penguin Books, 1971, 221p.

PONTIS, Juan Ignacio. **Demografia de la pobreza en América Latina**. 7p. Disponível em: <<http://www.monografias.com/trabajos10/pobrezas/pobrezas2.shtml>>. Acesso: 21 set. 2002.

PORTAL CIDADANIA. **BIRD promove encontro sobre experiências sociais inovadoras**. p. 1. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/materia.phtml?materia+28931&editoria=>>>. Acesso em: 11 mar. 2003.

PORTAL VOLUNTÁRIO. DISPONÍVEL EM: <<http://www.portalvoluntario.org.br/euquero/artsol.asp>>. Acesso em: 26 abr. 2004.

PORTAL VOLUNTÁRIO. DISPONÍVEL EM: <http://www.portalvoluntario.org.br/relac_portal/comunistas.asp>. Acesso em: 18 abr. 2004.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, CASA CIVIL. **Comunidade Solidária**. Uma Estratégia de Ação para o Combate à Fome e à Pobreza no Brasil. Um relato preliminar das ações do Governo em 1995. Brasília, Fevereiro, 1996, 27p.

_____. **Uma Estratégia de Desenvolvimento Social**. Governo Fernando Henrique Cardoso. Brasília, 1996. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/ESTRA.HTM> Acesso em 31 jan. 2002.

_____. **Comunidade Solidária** : Resultados de 2 anos de Trabalho. Presidência da República. Governo Fernando Henrique Cardoso. Disponível em : <http://presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/COMU.HTM> Acesso em 31 jan. 2002.

PROGRAMA COMUNIDADE ATIVA, 1999. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/nivel3/index.asp?ide=62&cod=busca>>. Acesso em: 21 abr. 2004.

_____. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/estr_02/SucExec/EntraCA.htm>. Acesso em: 21 abr. 2004.

_____. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/estr_02/SecExec/CAeAlvorada.htm

PROGRAMA BRASIL EMPREENDEDOR. Brasília, 1999, 4p.. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/produtos/financiamento/brasil.asp>>. Acesso em: 17 mar. 2003.

_____. 4p. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.byproductos/financiamento/brasil.asp>>. Acesso em: 17 mar. 2003.

PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA. **Relatório de Atividades**. nov. 1999. São Paulo, AAPCS, 1999.

_____. **Três anos de trabalho**. Brasil, 1998.

PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA **Comunidade Ativa**. Disponível em: <<http://www.pcs.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2003

_____. Disponível em: <<http://www.pcs.org.br/concursol.htm>>. Acesso em: 27 mar. 2004.

PROGRAMA INTERAMERICANO DE COMBATE A LA POBREZA Y LA DISCRIMINACIÓN. **Primeira reunião de alto nível sobre desenvolvimento social**, Washington, feb.1997.

PROJETO ALVORADA, Brasília: Gabinete da Casa Civil, 2000.

PRZERWORSK, Adam; WALLERSTEIN, Michael. Que esta en juego en las actuales controversias en macroeconomia In: **Los nuevos procesos sociales y la teoria, política**. Seminário de Oaxaca, México, Siglo XXI, 1986, p. 41-56.

_____. O capitalismo democrático na encruzilhada. **Revista Novos Estudos**, n.22, out.1988.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália moderna. Editora: FGV: Rio de Janeiro, 1996.

_____. **Making Democracy Work**. Princeton University Press, 1993.

RABOTNIKOF, Nora. **La caracterización de la sociedad civil Perspectiva de los bancos multilaterales de desarrollo**. México: Nueva Sociedad n. 171, enero-febrero, 2001, 16p. Disponível em: <<http://www.nuevasoc.org.ve/ens.htm>> Acesso em: 26 abr. 04

RACZYNSKY, Dagmar. **Descentralización y políticas sociales**. Lecciones de la experiencia chilena y tareas pendentas. Colección Estudios. CIEPLAN, special 31, Santiago, mar. 1991.

RADIOBRAS. **Palavra do Presidente** – FHC anuncia mudanças no Comunidade Solidária Agência Brasil-Radiobras, 03 mar. 1999. Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br/presidente/palavra/1999/palavra_0303.htm>. Acesso em: 10 mar. 2003.

_____. Disponível em: <<http://www.radiobras.gov.br>> Acesso em: 05 mar. 2004.

RAICHELLIS, Raquel. **Legitimidade Popular e Poder Público**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. **Gestão Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RAWLS, John. **Teoria de la justicia**. México: FCE, 1985.

REDDY, Snajay. **Social Funds in Developing Countries**: recent experiences and Lessons. UNICEF. Staff Papers – Evaluation. Policy and Planning Series. New York, EUA. Jun. 1998.

REIS, Elisa. P. Percepções da elite sobre a pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 15, n. 42, fev. 2000.

RESENDE, Luis Fernando de Lara. **Comunidade Solidária**: uma alternativa aos Fundos Sociais. Brasília: IPEA, Textos para Discussão, n. 725, 2000, 82p.

RÉTIS, Jéssica. **Los secretos de la propaganda Salinista. Fabricación del consenso através de los Médios masivos**.1996 Disponível em :<<http://mailweb.udlap.mx/~jpriante/secretos.html>> Acesso em 06 jan. 2004.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Relações Sociedade Estado**: elementos do paradigma administrativo. Rio de Janeiro, Cadernos IPPUR, v. XII, n.2,p.69-85, 1999.

_____. A face social da mudança econômica: funções da pobreza. 2001. IN: **As estratégias dos Banco Multilaterais para o Brasil**.1.ed. Brasília, Rede Brasil, 2001, 17p.

RICHARD, Pablo. O neoconservadorismo progressista latino-americano. **Concilium** n.161,1981/1,p.81.

ROCA, J. Garcia et al. **Exclusión social y cristianismo**. Madrid: Nueva Utopia, 1996.

ROCHA, 1991.Pobreza metropolitana e os ciclos de curto prazo: um balanço dos anos 80. Boletim Conjuntural,n.12,Brasília: IPEA, p.35-39,jan.1991.

ROCHA, 1993. **Poverty lines for Brasil**- new estimatives from recent empirical evidences. Background paper para o World Bank, 1993.

ROCHA, Sonia. **Governabilidade e Pobreza**. O desafio dos números. Rio de Janeiro: IPEA, Textos para Discussão 368, 1995.

_____. Poverty under esflation. In: OYON, E. **Poverty** – a global review. Oslo: Scandinavian, University Press, 1996

_____. **On statistical mapping of poverty**: social reality, concepts and measurement. Documento de trabalho preparado para a reunião do Expert Group on Poverty Statistics, Santiago, maio de 1997.

_____. **Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 1999, 16p.

_____. **Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, Textos para Discussão 720, 2000.

ROEMER, John E. **Egalitarian Perspectives**: Essays in philosophical economics. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, 356p.

_____. **Theories of Distributive Justice**. Harvard: UP, 1996.

_____. Property, incentives and welfare: prodeedings of a Conference held. In: BARCELONA, Spain , by **International Economic Association**. London: MacMillan Press, International Economic Association, 1997, 408p.

ROJAS G., Carlos. El Programa Nacional de Solidaridad. Hechos e ideas em torno a un esfuerzo. **Comercio Exterior**. México, v. 42, n. 5, 1992, p. 440-448.

ROMÃO, Maurício Costa. Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil. In: CAMARGO, J. N.; GIANBIAGI, F. **Distribuição de Renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991, p. 97-120.

_____. **Pobreza**: conceito e mensuração. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

ROSANVALLON. Pierre. **La Crise de l' Etat Providence**. Paris: Seul, 1981.

_____. **Le libéralisme économique**, Paris: Le Seuil, Points Politique, 1989.

ROTHBARTH. Note on a method of determining equivalent income for families of different composition. In: Madge C. (Ed). **War Time Patterns of Saving and Spending**. National Institute of Economic and Social Research. Occasional Paper 4. London Macmillan, 1943.

ROWNTREE, B. Seebohm. **Poverty**: a study of town life. London: Macmillan, 1902, 452p.

RUIZ, Francisco Garcia-Pimentel. **El principio de solidaridad**. Disponível em: <<http://www.monografias.com/trabajos11/solidd.shtml>>. Acesso em: 21 set. 2002.

RUPP, Jan C. Tethinking Cultural and economic capital. **Reworking Class**, Nueva York, Cornell University Press, 1997.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no Terceiro Mundo**. São Paulo: Nobel, 1997.

_____; DEMESTREU, Blandine. **O tamanho da pobreza**: economia política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 1999, 160p.

_____. **Riqueza y pobreza in América Latina**. México: FCE/UDG, 2000, 303p.

SALAZAR, Eduardo Larrañaga; ROSALES, Hector Manuel Pedraza; LÓPEZ, Cesani Veja. Del estado benefactor al estado solidario. 2ª parte. **Revista Veículo Jurídico**, n. 18, abr./jun. 1994, 9p. Disponível em: <<http://www.uaz.ed.mx/vinculo/webvj/rev18-5.htm>>. Acesso em: 2 fev. 2004.

SALES, Teresa. Raízes da Desigualdade Social na Cultura Política Brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.25,ano 9,1994.

_____. Pobreza e Cultura Política da Dádiva. In: **Polifonias da Miséria**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002, p.225-271.

SALINAS DE GORTARI, Carlos. Reformando o Estado. **Revista Nexos 148**, México, abril 1990, p. 27-32.

_____. **Sexto Informe de Gobierno**. Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos. México, 1994.

SANAHUJA, José Antonio. **Altruísmo, Mercado y Poder**. n. 10, México: Intermón Oxfam 2001, p.140-143. (Coleção Libros de Encuentro)

SANCHÉZ, José Luiz Rodrigues. El proyecto de ter. Una alternativa humanista. existencial y familiar para explicar y actuar en la personalidad. **Public**. México. Universidad

Iberoamericana. Golfo-Centro, In: <<http://cop.es/congrosioiberoa/base/clinica/cr/46.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2003.

SANTIAGO, Carlos Henrique. Programa é suspenso em 57 cidades de MG. **Folha de São Paulo**, 22 set. 1996, Caderno 1, p. 14.

SANTIAGO, Levy. **Poverty Alleviation in México**. The World Bank, working papers WPS, 679, Washington, 1991.

SANTOS, Wanderley G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979, 85p.

SANTOS, J. Figueiredo. (Dês) Construir a Solidariedade, transformar a assistência. **Intervenção Social**, Lisboa, 1996, p. 143-180.

SCHNEIDEER, Sérgio; SCHIMITT, Cláudia Job. O Uso do Método Comparativo nas Ciências Sociais. In: **Cardernos de Sociologia**, Porto Alegre: UFRGS, v.9, 1988, p. 49-85.

SCHNAPPER D. Integration et exclusion dans les sociétés modernes. **L'exclusion: L'Etat des savoirs**. Paris: La Découverte, 1996.

SCHTEINGART, Marta. Pobreza y políticas sociales em México y Estados Unidos de Norteamérica: un estudio comparativo. **Revista Mexicana de Sociología**, Instituto de Investigaciones Sociales, v. 59, n. 2, abr/jun. 1997, p. 161-184.

SCHWARTZMAN, Simon. Estatísticas da Pobreza. **Revista Brasileira de Estatística**. V. 58, n. 209, jan/jun. 1997, p. 7-18. Disponível em: <<http://www.airbrasil.org.br/simon/statpob.htm>> Acesso em: 13 mai. 2002.

SEABROOK, Jeremy. Living on welfare. In: LONEY, Martin et al (Org.) **The state or the market**. Politics and welfare in contemporary Britain. Sage: The open University, 1987, 235p.

_____. **Otro mundo es posible**. Disponível em: <[www.http://globalizate.org/seabrook.html](http://globalizate.org/seabrook.html)>. Acesso em: 18 nov. 2003.

SECRETARIA ADJUNTA DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS DEL COMITÉ TÉCNICO DE EVALUACIÓN (PRONASOL), **Evaluación**, nov. de 1991, p. 75-83.

SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Relatório de Gestão de Assistência Social – 2001**. Brasília. SAS, out. 2002.

SEDESOL. **Programa de Educación Salud y Alimentación (PROGRESA)** - Principales características y orientaciones estratégicas, 1997. Disponível em: <<http://www.sedesol.gob.mx/progres/texto.htm>> Acesso em: 12 out. 2000.

_____. **Programa de Educación Salud y Alimentación 2003**. Disponível em <<http://www.progres.gov.mx/htmls>> acesso em 15 jun.2003.

_____. **Medición de la Pobreza**- variantes metodológicas y estimación preliminar. México: Comitê Técnico para la Medición de la Pobreza, julio, 2002, 113p.

_____. **Programa Institucional Oportunidades 2002-2006**. México: Sedesol, 2002, 82p. Disponível em: <http://www.progres.gov.mx/htmls/informe_2002/sitiofinal/menu.html>. Acesso em: 19 jan. 2004.

SEN, Amartya Kumar. **Poverty, inequality and unemployment** – some conceptual issues in measurement. *Economic and Political Weekly*, Special number, 1973.

_____. An Ordinal Approach to measurement. *Londres: Econometirca* 44, 1976, p. 219-231.

_____. **Three notes on the concept of poverty**. Geneva: ILO, 1978. Disponível em:

_____. Issues in the measurement of poverty. **Scandinavian Journal of Economics**, v. 81, n. 2, 1979, p.285-307.

_____. Equality of what.**Choice, welfare and Measument**. Blackwell and MitPress, Massachusetts,1982, p.367-369.

_____. Poor, relatively speaking. In.:**Resources, salues and development**. Harvad University Press, Cambridge Massachsetts, 1984.

_____. **Inequality reex apmed**. Cambridge: Havard. University Press, 1992.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Texeira Motta, Revisão Técnica de Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Sobre conceptos y medidas de pobreza**. *Comércio Exterior*,v.42,n.4, México,1992 (com omissões) 19p. Disponível em: <<http://www.eured.net/cursiron/economistas/textos/sen-medida%20de%20la%20pobreza...>>.Acesso em: 13 mai. 2002.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego**: diagnóstico e alternativas. São Paulo, 1998.

_____. Crise do trabalho e economia solidária. In: **SEMINÁRIO DE TROPICOLOGIA: Globalização e trópico**, 1998a. Recife . **Anais...** Disponível em: <http://www.tropicologia.org.br/conferencia/1998crise_trabalhohtml.>. Acesso em: 20 jan. 2002.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira de. Teorias explicativas sobre a emergência e o desenvolvimento do Welfare State. **Revista Política e Trabalho**, Universidade da Paraíba, n.15, set de 1999, p.29-42. Disponível em:

<<http://www.cefetsp.br/edu/eso/teonswelfarestate.html>>. Acesso em: 16 out. 2003.

_____; CRUZ, G.G.; SILVA, A.M.L. Comunidade Solidária: Contradições e debilidades. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo:Cortez, n.60, 1999, p.106-124.

_____. (Coord.). **O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci: sua teoria, incidência no Brasil influência no Serviço Social**. São Paulo: Cortez/Florianópolis:EDUFSC, 1995.

_____. **Reforma do Estado ou Modernização Conservadora? O retrocesso das políticas sociais públicas nos países do Mercosul**. 2001. 12p. Disponível em:

<<http://www.Gramsci.org/arquiv.150.htm>> Acesso em 26 mar 2004.

_____; NOGUEIRA, Vera M. **Pobreza e Participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais**. Florianópolis: UFSC/Departamento de Serviço Social, 2001, 24p.

SIMMEL, George. Sociologia. Estudios sobre las formas de socialización. **Revista de Occidente**, Madrid, 2. ed., 1977.

SMITH, Adam. **Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones**. México, F.C.E., 1982.

SINGER, Paul. I. **Economia solidária: geração de renda e alternativas ao liberalismo**. Rio de Janeiro: Fase, 1992

_____. **O combate á pobreza e suas vítimas**. Rio de Janeiro: Oficina Social. n. 11, 2002 (Cadernos da Oficina Social).

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **As Marcas da Ruína Neoliberal sobre a Proteção Social** In: CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. 12p. 2003. Reforma da Previdência Disponível: <http://www.cfemea.org/br/noticias/imprimir_detalhes.asp?inindnoticias=2004>. Acesso em: 28 fev. 2004.

SOJO, Carlos. El Estado después del ajuste: la búsqueda de un nuevo modelo social para Costa Rica. In: VILAS, Carlos M. (Coord). In: **Estado y políticas sociales después del ajuste** - Debates y alternativas. Universidad Nacional Autónoma/Nueva Sociedad, 1995,p.101-116.

SOLIMANO, Andrés. Diversidad en la Reforma económica: experiencias recientes en economías de mercado y economías socialistas. In: **Pensamiento iberoamericano**, n. 22-23, Tomo I, Madri : Universidad Complutense , 1992-93, p. 59-100.

_____. **Pobreza não caiu diz economistas** Robert Wade. Folha de São Paulo, 11 nov. 2002, 4p. disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u42340.shtml>>. Acesso em: 29 mar. 2004.

SOTO, Silvia Fernández. El concepto de pobreza em la teoria marxista. **Serviço Social e Sociedade**, n. 73, ano XXIV, mar 2003, p. 5-22.

SOUZA FILHO, Rodrigo. **Rumo à democracia participativa? A travessia do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social – UFRJ, Dissertação de Mestrado, 1996, 169p.

SPICKER, Paul. **Glossary of poverty** EUA:ZED/Books, 2001.

_____. **An Introduction to social policy**. Disponível em<<http://www.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/apaulspicker/htm>> Acesso em 28 ago.2001.

SPOSATI, Aldaíza; et al. **Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**. 6. ed., São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, A. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____; FALCÃO, Maria do Carmo. **LBA**. Identidade e Efetividade das ações no enfrentamento da pobreza brasileira. São Paulo: EDUC, 1989, 106p.

_____. **A Assistência Social Brasileira: Descentralização e Municipalização**. São Paulo: EDUC, 1990.

_____. **O direito dos (des)assistidos sociais**. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. **Cidadania ou Filantropia** - Um dilema para o CNAS. São Paulo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP.1994.

_____. Cidadania e Comunidade Solidária. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 48, agosto,1995, p.124-147.

_____. (Org.). **Renda Mínima e Crise Mundial: Saída ou Agravamento**. São Paulo:Cortez, 1997.

_____. Exclusão social abaixo da linha do Equador. In: SEMINÁRIO EXCLUSÃO SOCIAL, 23 abr. 1998, São Paulo. **Anais...** São Paulo: PUC, 9p.

_____. (Coord.) Mapa da exclusão-inclusão social da cidade de São Paulo In: **Dinâmica social dos anos 90**. São Paulo:PUC/SP/Polis/Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2000.

_____. **Cidade em Pedacos**. São Paulo: Brasiliense, 2000a.

STANDING, G. ; SZAL, R. J. Basic Needs: Some issues . In: **World Development** , v.6,n.3, 1978, p. 411-421.

_____. **Poverty and basic needs**. Geneva: International Labour Office, 1979.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento da ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo:Cortez, n-54, julho, 1997.

STREETEN; Paul; BURK, S. J. Basic Needs: Some issues. **Revista World Development**, v.6 , n.3,1978, p.411-421.

STREETEN, Peter. Basic needs: premises and promises. **Journal of Policy Modeling**, v.1, 1979, p.136-146.

SUPLICY, Eduardo M.; MARGARIDO NETO, Baliseu A. M. **Políticas Sociais: O Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima** . Brasília,IPEA, no.12, jun/dez, 1995, 61p.

SZÉKELY, Miguel; LUSTIG, Nora. **México: evolución económica, pobreza y desigualdad**. In: <http://www.radb.org./sds/publication/publication_477_s.htm>. Aceso em: 1 fev. 2004.

_____. LUSTIG, Nora Claudia. **Evolución Económica, Pobreza y Desigualdad**. Wahshington. dic de 1997, 47p.

_____. **The economics of poverty and weath accumulation in México**. London: MCWillan, 1998.

TABOADA, Isabel Léonett. La production sociale de la désinsertion. **La lutte des places. Marseille: Homme et perspective**. Paris: Desclée de Browiver, 1994, p. 79-99.

TAPIA, José Ruben Biton. **Políticas Sociais na América Latina: Diagnósticos e Recomendações das Agências Multilaterais no início dos anos 90.** (1993). Cadernos de Pesquisa. n.28. Campinas:UNICAMP/NEPP. 1996, 39p.

TARGA, L. R. P. Comentário sobre a utilização do método comparativo em análise regional. **Ensaio**, FEE, Porto Alegre, v. 12, n. 1, 1991, p. 265-271.

TAVARES, Maria da Conceição. Acordo de investimentos, privatização e cidadania. 1998. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<http://www.econ.unicamp.br/artigos/Tavares>>. Acesso em: 14 jan. 2004.

TAYLON-GOOBY, Peter. Welfare State e a nova direita na era Thatcher. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991, p. 165-187

TEDESCO. **Os fenômenos de segregação e exclusão social na sociedade do conhecimento e da informação.** [Brasil],17p. 2000.

TERESTCHENKO, Michel. **La pauvreté, et la lutte contre l'exclusion sociale, en Philosophie Politique.** Paris: Individu et societ, Hachette, 1994.

THERBORN, Goran. **The Rule of Capital and the Rise of Democracy.** England: New Left Review, 103, 1977.

TITMUS, Richard. **Essays on the Welfare State.** Londres: George Allen & Unwin, 1958.

_____. **Income Distribution and Social Change.** London: Allen & Unwin, 1962.

_____. **Social Policy.** An Introduction. New York: Pantheon Books, 1974.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo.** 3. ed., São Paulo: Cortez, 2002, p.71-90.

TORO, Bernardo. O Banco Mundial apenas empresta dinheiro; os governos é que erram ao empregá-lo. **Revista Presença Pedagógica**, maio/Jun2001. p.8. Disponível em: <http://www.editoradimensao.com.br/revistas/revista39_trecho.htm> acesso em: 21 jan. 2004

TORRES, Augustín Haya de. Las políticas sociales en Perú. In: VILAS, Carlos M. (Coord). **Estado y políticas sociales después del ajuste - Debates y alternativas.** México: Universidad Nacional Autónoma/Nueva Sociedad, 1995, 203p.

TORRES, Pedro Medellín. **La modernización del estado en América Latina.** Entre a Reestruturação e o Reformismo. Colombia, 35p. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/0023/00.html>>. Acesso em: 14 mai. 2001.

TOWNSEND, Peter. **The concept of poverty**. Working papers on methods of investigación and life. Styles of the poor in different countries. Londres: Heinemann, 1970, 260p.

_____. **Poverty in the united kingdom**. London: Pequim, 1979.

_____. **A sociological approach to the measurement of Poverty**: a rejoinder to Professor Amartya Sen. Oxford: Economia Paper, n. 37, 1985.

_____. Deprivation. **Journal of Social Policy**, 16 (2), 1987, p. 125-146.

_____. **The internacional analysis of Poverty**. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.

_____. **New Persions for old**: the key to Welfare Reform. Towsend Centre for International Poverty, Research, 1999. Disponível em:

<<http://www.ise.ac.uk/people/p.towsend@ise.ac.uk/publications.htm>>. Acesso em: 12/07/2002

TRANSPARENCIA Disponível: <<http://www.transparencia.org.mx>> Acesso em: 18 jan. 2004.

TREJO, Gilhermo; JONES, Cláudio. **Contra la pobreza** – por uma estratégia de política social. México: Cal Y Arena/Centro de Investigación el Desarrollo, 1992.

_____; JONES, Cláudio. **Contra la pobreza** – por uma estratégia de política social. México: Cal Y Arena/Centro de Investigación el Desarrollo, 1993. Disponível em:

<<http://www.cidac.org//libros.cidac.pobrezah.html>>. Acesso em: 21 out 2003.

TRIBUNA DO NORTE. **Programa vai combater miséria**. 2000, p. 1. Disponível em:

<<http://www.tribunadonorte.com.br/anteriores/000729/pol1.html>>. Acesso em: 21 abr. 2004.

UNISOL, **PROGRAMA PILOTO**, Brasília: Conselho Comunidade Solidária. 1996.

VERA, Alejandro. Aproximacion al concepto de Programa Social, 2000, 9p. Disponible em:

<<http://www.monografias.com/trabajos11/aprosoc/aprosoc.shtml>> Acesso em: 21 set. 2002.

VILAS, Carlos M. (coord.) **Estado y políticas sociales después del ajuste**- Debates y alternativas. México: Universidad Nacional Autónoma/Nueva Sociedad, 1995, 203p.

_____. Después del ajuste: la política social entre el Estado y el mercado. In: **Estado y políticas sociales después del ajuste**- Debates y alternativas. México: Universidad Nacional Autónoma/Nueva Sociedad, 1995, p. 9-30.

_____. ¿Dónde va la política social. In: **Estado y políticas sociales después del ajuste-** Debates y alternativas. México: Universidad Nacional Autónoma/Nueva Sociedad, 1995, p. 193-200.

VILLARREAL, RENÉ. **Liberalismo Social y Reforma del Estado**. México en la era del capitalismo posmoderno. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

VILLEGAS, Manuel Fernandes de; ADELSON, Naom. **Fortalecimiento y papel de sociedad civil en la gobernabilidad local y global:** la agenda de reforma de los Bancos Multilaterales de Desarrollo. Disponível em: <<http://transparencia.org.mx/FLACOS.htm>>. Acesso em: 16 out. 2003.

Von HAYEK, F.O **Caminho da Servidão**(1944).Rio de Janeiro: Editora Globo, 1946.

WACQUANT, Loïc .**As prisões da miséria**. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, 174 p.

WALLER, Mark. **Tierra América**. Desarrollo: Banco Mundial admite que ajuste no serve a los pobres Disponível em: <<http://www.tierramerica.net/2001/0603/noticias1.shtml>>. Acesso em 8 jan. 200

WALTZER, Michael. **La idea de la sociedad civil**. Debats 39, marzo 1992, p. 30-39.

WARD, Peter. **Políticas de bienestar social en México**. 1970-1989. México: Nueva Imagen, 1991.

WERTHEIN, Jorge; NOLETO, Marlova Jovchelovith. A Unesco e o compromisso com o desenvolvimento e o combate à pobreza.In: WERTHEIN, Jorge; JOVCHELOVITCH, Marlova (Org). **Pobreza e Desigualdade no Brasil**. Brasília, UNESCO, 2003, p.63-68.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia Teixeira. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. **BIB**. no. 28, Rio de Janeiro, 1989.

_____. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil:** Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan: UCAM,IUPERJ, 1998, 272p.

WHITEHEAD, B. Dafoe. Dan Quail was right. **The Atlantic Monthly**. Nueva York, abr., 1993.

WILENSKY, Harold; LEBEAUX, Charles. **Industry Society and Social Welfare**. New York: The Free Press, 1965.

WILLIS. El análisis de clase de la pobreza. In: **Desigualdad y clases sociales**. Madrid: Fundación Argentaria/Visor, 1995, p. 133-150.

WRIGHT, Erik Olin. El análisis de clase de la pobreza. In: **Desigualdad y clases sociales**. Madrid: Fundación Argentario/Visor, 1995.

YAMADA, Gustavo. **Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación**: La acción resistente del Banco Interamericano de Desarrollo. 20 set. 2001, 22p. BID/Unidad de pobreza y desigualdad. Departamento de Desarrollo Sostenible. CEPAL, Santiago do Chile, 24, 26 set. 2001,paper.

YASBECK, M. Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993, 184p.

ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1997, p. 29-47

ZERMEÑO, Sérgio. **La sociedad derrotada**. México: Siglo XXI Editores, 1996.

_____. México: O regresso do líder. Crise e neoliberalismo e desordem. **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política, n.18, São Paulo, 1989,p.169-205.

ANEXOS

ANEXO A – Países habilitados pelo PRGF até dezembro de 1999

País	Acordo do PRGF vigente no fim de novembro de 1999	Assistência no âmbito da iniciativa HIPC compromissada ou a ser compromissada até o fim de 2000
1 Afeganistão		
2 Albânia	•	
3 Angola		
4 Armênia	•	
5 Azerbaijão	•	
6 Bangladesh		
7 Benin	•	•
8 Bolívia	•	•
9 Bósnia-Herzegovina		
10 Burkina Faso	•	•
11 Burundi		
12 Butão		
13 Cabo Verde		
14 Camarões	•	•
15 Camboja	•	
16 China		
17 Comores		
18 Congo, Rep. Dem. Do		
19 Congo, Rep. do		
20 Côte d'Ivoire	•	•
21 Djibuti	•	
22 Dominica		
23 Egito		
24 Eritrêia		
25 Etiópia		•
26 Gâmbia	•	
27 Gana	•	
28 Geórgia		
29 Granada		
30 Guiana	•	
31 Guiné	•	•
32 Guiné-Bissau		•
33 Guiné Equatorial		
34 Haiti		
35 Honduras	•	•
36 Iêmen, Rep. Do	•	
37 Ilhas Salomão		•
38 Índia		
39 Kiribati		
40 Laos, R. P. D		•
41 Lesoto		
42 Libéria		
43 Macedônia, ex-Rep. Iug. da	•	
44 Madagáscar	•	
45 Malauí		•
46 Maldivas		
47 Mali	•	•
48 Mauritània	•	•
49 Moçambique	•	•
50 Moldávia		
País	Acordo do PRGF vigente no fim de novembro de 1999	Assistência no âmbito da iniciativa HIPC compromissada ou a ser compromissada até o fim de 2000
51 Mongólia	•	
52 Myanmar		

53 Nepal		
54 Nicarágua		•
55 Níger	•	•
56 Nigéria		
57 Myanmar	•	
58 Nepal		
59 Rep. Centro Africana	•	
60 Rep. Quirguiz	•	
61 Ruanda	•	•
62 Samoa		
63 Santa Lúcia		
64 S. Tomé e Príncipe		
65 S. Vicente e Granadinas		
66 Senegal	•	•
67 Serra Leoa		•
68 Somália		
69 Sria Lanka		
70 Sudão		
71 Tadjiquistão	•	
72 Tanzânia		•
73 Tchade		•
74 Togo		
75 Tonga		
76 Uganda	•	•
77 Vanuatu		
78 Vietnã		
79 Zâmbia	•	•
80 Zimbábue		
TOTAL	31	24

Fonte: Corpo Técnico do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial: Disponível em:
<http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/por/poverty2.htm> Acesso em: 28 abr. 2004.

**ANEXO B - Banco Mundial/México: projetos financiados concluídos*
1990-1997**

No.	PROJETOS	VALORES doláres	No.	PROJETOS	VALORES Milhões US\$
01	Apoio para Pagamento de Interesses da Dívida	1,260	22	Transporte em cidades médias	200
02	Reestruturação do Setor Financeiro	1,000	23	Risco Parcial	200
03	Descentralização e Desenvolvimento Regional II	500	24	Dejetos Sólidos II	200
04	Programa de Serviços Sociais Essenciais	500	25	Infraestrutura/Ciência e Tecnologia	189
05	Manutenção de Estradas	480	26	Manejo de Recursos Hidráulicos	187
06	Modernização de Estradas Federais	475	27	Serviços Básicos de Saúde	180
07	Transmissão e Distribuição Elétrica	450	28	Mercado de Trabalho	174
08	Fundo de Habitação	450	29	Capacitação Técnica III	152
09	Educação Primária II	412	30	Tecnologia Agrícola	150
10	Reforma do Setor Agrícola	400	31	Comercialização Agrícola II	100
11	Irrigação e Drenagem	400	32	Áreas Agrícolas de Temporal	85
12	Transporte por Estradas / Telecomunicações	380	33	Educação Inicial	80
13	Meio Ambiente Fronteira Norte	368	34	Meio Ambiente e Recursos Naturais	50
14	Habitação de Baixa Renda II	350	35	Desenvolvimento Rural em Zonas Marginalizadas	47
15	Descentralização e Desenvolvimento Regional	350	36	Silvicultura	45,5
16	Água Potável e Saneamento II	350	37	Aqüicultura	40
17	Reforma do Setor de Exportações	300	38	Assistência Técnica para o Setor Financeiro	37
18	Modernização da Educação e Capacitação Tec.	265	39	Assistência Técnica para Privatização de Infra-estrutura	30
19	Educação Primária	250	40	Mercados Financeiros Rurais (Piloto)	30
20	Contaminação Atmosférica	220	41	Assistência Técnica pra Telecomunicações	22
21	Reestruturação do Setor de Minérios	220	42	Florestal Comunitário	15
TOTAL					12,183.5

* Quadro elaborado a partir de informações fornecidas pela *Transparencia*. Disponível em: <<http://www.transparencia.org.mx/trasp4.htm>> Acesso em: 18 jan 2004.

ANEXO C - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID)
Projetos Aprovados - México (1993-2003)

*** Somente Abstract .**
Projetos do Setor Privado .

Última atualização :30 de outubro de 2003.

APROV.	NOME DO PROJETO	PROJETO NO.
SET 03	Cadeias para Promover Exportação –Orientada Micropreços Internos	ATN/ME-8432-ME
JUL 03	Expansão dos Centros de Produção de Tratamento	ATN/ME-8378-ME
MAR 03	Direitos da Propriedade Bancária no México	ATN/MT-8245-ME
MAR 03	Padrão Internacional de Constas no Relatório Financeiro	ATN/MT-8243-ME
OUT 03	Programa de Consolidação do Sistema Financeiro Rural	1484/OC-ME
MAR 03	Programa de Educação de Compreensão Comunitária	1456/OC-ME
JAN 02	Programa de Educação, Saúde e Nutrição	1388/OC-ME
JUN 02	Setor de Fornecimento de Água/Agência Reguladora no Estado de Veracruz	ATN/MT-7921-ME
MAR 02	Fortalecimento de Instituições na Economia de Baixa-renda e no Setor de Empréstimos	ATN/MT-7792-ME
DEZ 01	Suporte de Treinamento e Emprego	1384/OC-ME
DEZ 01	Fortalecimento Financeiro e Institucional de Estados e Municípios	1383/OC-ME
DEZ 01	Capitalização de Envio para Desenvolvimento Econômico Local	ATN/ME-7717-ME
SET 00	Suporte para a Integração Produtiva	ATN/MT-7139-ME
AGO 01	Suporte para Pequenos Fazendeiros através do PROCAMPO	1334/OC-ME
DEZ 00	Programa de Economia Doméstica	1298/OC-ME
SET 00	Projeto de Congelamento em Vidro	1269/OC-ME#
AGO 00	Monterrey III *	1262/OC-ME#
JUL 00	Fortalecimento de Resoluções de Disputa Alternativa	ATN/MT-7066-ME
JUL 00	Programa de Modernização do Mercado de Trabalho	1256/OC-ME
JUN 00	Programa de Crédito Multisetorial Global	1252/OC-ME
JUN 00	Suporte de Reestruturação do Sistema Bancário	1251/OC-ME
MAI 00	Projeto de Baixa Energia	1245/OC-ME#
NOV 99	Termoelétrica do Golfo S.A.	1223/OC-ME#
OUT 99	Programa de Fortalecimento Municipal e Estadual	1213-14/OC-ME
JUN 99	Planta de Energia Hermosillo	1184/OC-ME#
JUN 99	Sustentabilidade de Fornecimento de Água e Serviços Sanitários	1161/OC-ME
FEV 99	Profissionalização de Organizações Não Governamentais	ATN/MH-6887-ME
DEZ 99	Integração e Desenvolvimento de Pequenos Entre-preços	ATN/ME-6811-ME
NOV 98	Reestruturação e Modernização de Micro-finança Rural	ATN/ME-6239-ME
OUT 98	Capacitação de Jovens em Situação de Risco Social (disponível em espanhol)	ATN/SF-6183-ME
AGO 98	Desenvolvimento do Mercado de Capitais	ATN/MT-6085-ME
AGO 98	Investimento no Fundo de Capital para o Agro-negócio *	EQU/MS-6040-ME
FEV 98	Projeto de Recarga <i>Aquifer</i> no Distrito	ATN/JF-5868-ME

JAN 98	Apoio a Pequenos Projetos (disponível em espanhol.)	ATN/SF-5856-ME
OUT 97	Desenvolvimento de Negócios : Nova Vizcaya-México	ATN/SF-5709-ME
DEZ 97	Suporte à Comissão Bancária Nacional e de Valores do México	1069/OC-ME
DEC 97	Programa de Educação à Distância	1065/OC-ME
JUL 97	Strengthening Management of Public Credit	ATN/SF-5647-ME
JAN 97	Centro Produtivo em Jalisco	ATN/ME-5593-ME
SET 96	Programa de Assistência de Crianças em Áreas Rurais	ATN/SF-5340-ME
SET 96	Padrões de Habilidade Piloto e Projeto de Certificação	ATN/MH-5333-ME
ABR 96	Sistema de Rgulagem para o Sub-setor de Gás Natural	ATN/MT-5198-ME
SET 97	Encanamento de Gás Yucatan *	1043/OC-ME#
DEZ 96	Projeto de Modernização do Mercado de Trabalho II	983/OC-ME
DEZ 96	Programa Sanitário do Vale do México	976/OC-ME
OUT 96	Programa de Desenvolvimento de Economias Contratuais	963/OC-ME
OUT 96	Programa de Reestruturação do Setor de Alimentos e Agricultura *	960/OC-ME
DEZ 95	Fortalecimento Corporativo de Instituições Financeiras	911/OC-ME
OUT 95	Projeto de Energia Samalayuca *	894/OC-ME#
JUN 95	Reestruturação do Sistema Financeiro*	869/OC-ME
JUN 95	Programa de Serviços Sociais Essenciais (PROSSE)	868/OC-ME
FEV 95	Programa Educacional (NAFIN)*	846/OC-ME
NOV 95	Treinamento Técnico a Indústria Eletrônica	ATN/MH-5050-ME
JUL 95	SEDEMEX, FQDRAC & DEPAC	ATN/4963..65-ME
DEZ 94	Programa de Desenvolvimento Municipal *	837/OC-ME
DEZ 94	Programa de Ciência e Tecnologia *	804/OC-ME; 001/SPQ-ME
DEZ 94	Treinamento e Serviço a Juventude de Rua	ATN/MH-4744-ME
NOV 94	Fundo para o desenvolvimento de Projetos Produtivos em Áreas Rurais	ATN/ME-4709-ME
OUT 93	Áreas de Desenvolvimento Turístico	781/OC-ME
DEZ 93	Rodovias Rurais e Rodovias Principais *	752/OC-ME

ANEXO D - Banco Mundial/Brasil: projetos financiados concluídos* 1949 –2003

PROJETOS CONCLUÍDOS 1949-2003							
No.	ANOS	PROJETOS	VALORES doláres	No.	ANOS	PROJETOS	VALORES Milhões US\$
01	2003	01	505,00	24	1980	10	930,00
02	2002	02	858,60	25	1979	09	674,00
03	2001	02	1.161,58	26	1978	08	688,00
04	2000	03	1.079,60	27	1977	05	237,00
05	1999	03	1.053,00	28	1976	10	556,00
06	1998	03	397,50	29	1975	07	550,00
07	1997	08	549,20	30	1974	03	352,00
08	1996	08	556,00	31	1973	03	194,00
09	1995	05	261,00	32	1972	09	454,70
10	1994	05	628,50	33	1971	06	256,40
11	1993	06	1.001,50	34	1970	03	205,00
12	1992	08	1.114,00	35	1968	04	96,90
13	1991	02	505,00	36	1967	01	40,00
14	1990	07	1.505,00	37	1966	06	149,60
15	1989	10	1.621,00	38	1965	02	79,50
16	1988	07	1.179,00	39	1959	01	11,60
17	1987	12	1.071,00	40	1958	02	86,40
18	1986	11	1.366,50	41	1954	01	18,80
19	1985	11	1.647,50	42	1953	04	32,80
20	1984	03	307,50	43	1952	02	37,50
21	1983	11	2.065,20	44	1951	01	15,00
22	1982	09	1.087,40	45	1950	01	15,00
23	1981	08	929,00	46	1949	01	75,00
Total 46 anos , 243 projetos concluídos no valor de \$28.209,78 bilhões de dólares							

* Quadro elaborado a partir das informações fornecidas pelo Banco Mundial Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index.php?action=/content/view_folder&cod_objetct-29> Acesso em: 11 jan 2004.

**ANEXO E - BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID)
Projetos Aprovados – Brasil (1997-2004)**

* Abstract somente

Projetos do setor privado

Última atualização: 06 de fevereiro de 2004

Data de Aprovação	Nome do Projeto	Número do empréstimo/CT
JAN 04	Programa de Transporte Urbano de Curitiba II	1526 /OC-BR
FEV 04	Mecanismo de Financiamento para UNIBANCO*	1529/OC-BR#
NOV 03	Programa de Saneamento de Ceará	1502/OC-BR
OUT 03	Cultura e Cidadania para a Inclusão Social	1486/OC-BR
OUT 03	Novatrens Energia*	1485/OC-BR#
OUT 03	Reabilitação da Área Central do Município de São Paulo	1479/OC-BR
MAR 03	Banco Bradesco Trade Finance Facility* (somente em inglês)	1457/OC-BR#
SET 02	Modernização do Tribunal de Contas da União	1423/OC-BR
JUL 02	Programa de Água e Saneamento de Goiânia	1414/OC-BR
JUN 02	Programa Diversidade na Universidade	1406/OC-BR
JUN 02	Programa Paraná Urbano II	1405/OC-BR
JUN 02	Apoio a Pará Urbe - Primeira Fase	1404/OC-BR
MAIO 02	Programa de Desenvolvimento Sustentável do Acre	1399/OC-BR
MAR 02	Desenvolvimento Turístico no Nordeste (PRODETUR I) Documento de Empréstimo /Outros documentos	1392/OC-BR
FEV 02	Programa Viário do Estado de Santa Catarina, 4 Etapa	1390/OC-BR
JAN 02	Credito a Microempresas do Nordeste	1387/OC-BR
DEZ 01	Geração Elétrica de Termo-Pernambuco*	1380/OC-BR#
DEZ 01	Programa Setorial de Promoção do Capital Humano	1378/OC-BR
NOV 01	BNDES apoio a Micro, Pequenas e Médias Empresas	1374/OC-BR
NOV 01	Projeto de Co-geração de Energia Termo-Baia*	1367/OC-BR#
OUT 01	Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco	1357/OC-BR
OUT 01	Programa de Ação Social em Saneamento	1356/OC-BR
OUT 01	Ação em Cortiços do Estado de São Paulo	1354/OC-BR
SET 01	Recuperação das Rodovias de São Paulo	1351/OC-BR
SET 01	Modernização da Gestão do Sistema de Previdência Social	1346/OC-BR
JAN 01	Expansão do Mercado de Pequenas e Médias Empresas	1308/OC-BR
DEZ 00	Projeto de Energia Hidroelétrica Dona Francisca*	1297/OC-BR#
DEZ 00	Desenvolvimento Sustentável do Pantanal	1290/OC-BR
DEZ 00	Saneamento Básico do Distrito Federal	1288/OC-BR
OUT 00	Projeto de Energia Norte*	1277/OC-BR#

SET 00	Light - Serviços de Eletricidade S.A.*	1267/OC-BR#
AGO 00	Projeto Energia Hidroelétrica Cana Brava;*	1260/OC-BR#
JUN 00	Assentamentos Reforma Agrária (somente em inglês)	1248/OC-BR
MAI 00	Melhoramento Urbano de Rio de Janeiro	1241/OC-BR
DEZ 99	Ecovias dos Imigrantes Carretera Cuota*	1232/OC-BR#
NOV 99	VBC Energia S.A.*	1228/OC-BR#
NOV 99	Expansão da Educação Média "Escola Jovem"	1225/OC-BR
OUT 99	Desenvolvimento do Eco-Turismo na Amazônia Legal	1216/OC-BR
OUT 99	Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem	1215/OC-BR
OUT 99	Descontaminação do Rio Tietê	1212/OC-BR
OUT 99	Seção IV da Linha Amarela*	1205/OC-BR#
SET 99	Preservação de Lugares Históricos e Culturais	1200/OC-BR
AGO 99	Apoio a Gestão Fiscal dos Municípios Brasileiros	1194/OC-BR
AGO 99	Integração dos Corredores Viários do Estado da Baía	1191/OC-BR
JUL 99	Rodovia Anhanguera-Bandeirantes*	1190/OC-BR#
MAR 99	Programa Global de Apoio Creditício às Pequenas e Médias Empresas*	1175/OC-BR
MAR 99	Programa de Reforma e Proteção Social*	1174/OC-BR
DEZ 98	Rodovia Pedágio Castello-Raposo*	1156/OC-BR#
SET 98	Programa de Melhoramento dos Bairros HABITAR BRASIL*	1126/OC-BR
SET 98	Crédito Global Multisetorial	1125/OC-BR
SET 98	INTERLEGIS - Rede de Integração e Participação Legislativa	1123/OC-BR
AGO 98	Planta Térmica Uruguaiana*	1121/OC-BR#
MAR 98	Desenvolvimento urbano de Porto Alegre	1095/OC-BR
DEZ97	Rodovia de Pedágio Região dos Lagos*	1071/OC-BR#
NOV 97	Reforma do Setor de Educação Profissionalizante	1052/OC-BR
NOV 97	Interconexão Elétrica Norte-Sul	1051/OC-BR
OUT 97	Descentralização das Rodovias Federais	1046/OC-BR
SET 97	Modernização do Governo Executivo – Governo Federal	1042/OC-BR
SET 97	Programa Baixada Viva (Rio de Janeiro)	1037/OC-BR
JUL 97	Programa Viário II do Estado do Ceará	1019/OC-BR
SET 98	Apoio para o Fundo Nacional del Medio Ambiente	1013/SF-BR
MAR 97	Programa de Rodovias do Rio Grande do Sul	998/OC-BR
FEV 97	Rede de investigação e desenvolvimento de políticas públicas	991/OC-BR
DEZ96	Programa Nacional de Administração para os Estados	980/OC-BR
DEZ 96	Melhoramento da Rodovia Fernão Dias II	975/OC-BR
OUT 96	Apoio ao Desenvolvimento de Estado do Ceará	955/OC-BR
SET 96	Reforma do Setor de Saúde (REFOSSUS)	951/OC-BR

SET 96	Melhoramento da Educação Secundária no Estado do Paraná	950/OC-BR
JUL 96	Programa de Controle de Inundações de Campinas	939/OC-BR
JUL 96	Melhoramento de Bairros em São Paulo	938/OC-BR
FEV 96	Desenvolvimento Urbano no Paraná	917/OC-BR
FEV 96	Rodovia Linha Amarela*	916/OC-BR#
DEZ 95	Crédito Multisetorial Global	907/OC-BR
NOV 95	Melhoramento da Rodovia São Paulo-Curitiba-Florianópolis	904/OC-BR
NOV 95	Melhoramento Urbano Rio de Janeiro	898/OC-BR
SET 95	Modernização da Administração Tributária	888/OC-BR
SET 95	Programa de Ciência e Tecnologia	880/OC-BR
SET 95	Saneamento da Baía de Todos os Santos – Baía	878/OC-BR
JUL 95	Transporte urbano em Curitiba	873/OC-BR
JAN 95	Administração Drenagem Urbana Rio de Janeiro*	858/OC-BR
DEZ 94	Drenagem em São Paulo – Etapa II	849/OC-BR
NOV 94	Trens urbanos de São Paulo*	844/OC-BR
NOV 94	Desenvolvimento do Turismo Nordeste*	841/OC-BR
JUN 94	Fortalecimento do Ministério de Relações Exteriores*	814/OC-BR
NOV 93	Saneamento da Baía da Guanabara*	782/OC-BR; 916/SF-BR
OUT 93	Manejo ambiental da Cuenca de Guaíba*	776/OC-BR
SET 93	Corredores viários do Estado da Bahia*	772/OC-BR
SET 93	Modernização da Rodovia Fernão Dias*	767/OC-BR
19 NOV 03	Oportunidades Comerciais para Pequenos Produtores	ATN/ME-8512-BR
DEZ 02	Desenvolvimento de Micro-finanças Sustentáveis	ATN/MH-8134-BR
SET 02	Sistema de Certificação do Turismo Sustentável	ATN/MH-8032-BR
SET 02	Oportunidades de Mercado Socialmente Responsáveis	ATN/ME-8031-BR
JUN 02	Desenvolvimento de Distritos Industriais	ATN/ME-7927-BR
MAI 02	Fortalecimento Institucional da Comissão de Valores Mobiliários	ATN/MT-7887-BR
MAR 02	Mathematical Model for the Tiete river Basin (somente em inglês)	ATN/JC-7807-BR
OUT 01	Desenvolvimento de Empresas de Base Tecnológica Agropecuária	ATN/ME-7626-BR
JUN 01	Tecnologia da Informação - Rio Informático	ATN/ME-7466-BR
MAR 01	Sistema de Transporte Urbano Sustentável do Paraná	ATN/JF-7378-BR
FEB 01	Integrated Management of the Paton Lagoon (disponível em inglês)	ATN/JF-7354-BR
FEB 01	Investimento de Capital em Nova Tecnologia	ATN/ME-7332-BR
JUL 00	Capacitación de Reguladores en Energía	ATN/MH-7045-BR
MAI 00	Regulamentação dos Planos Privados de Saúde	ATN/MT-6982-BR
MAI 00	Sustainable use of the Tropical Forest in Acre	ATN/JF-6980-BR
ABR 00	Programa de Capacitação de Dirigentes Sindicais	ATN/MH-6951-BR

JAN 99	Sustainable use of the Tropical Forest in Acre Environmental Management in Coal Mining in Santa Catarina (disponível em inglês)	ATN/JC-6882-BR
OUT 99	Modelos Empresariais para o Fornecimento de Energia Renovável	ATN/MH-6697-BR
SET 99	Desenvolvimento de Mercados de Energia Renovável	ATN/JF-6630-BR
AGO 99	Negociação e Mediação no Setor de Trabalho	ATN/MT-6603-BR
FEV 99	Métodos Alternativos de Solução de Conflitos	ATN/MH-6378-BR
FEV 99	Proteção ao Consumidor no Setor de Serviços Públicos	ATN/MH-6375-BR
JAN 99	Capacitação de Jovens em Situação de Risco	ATN/SF-6345-BR
OUT 98	Técnicas de Emprego para Jovens Urbanos	ATN/MH-6211-BR
OUT 98	Planning Natural Resources Conversation (somente em inglês)	ATN/JF-6187-BR
JUL 98	Modelos de Atenção Materno-Infantil	ATN/JF-6063-BR
AGO 98	Desenvolvimento de Pequenas Empresas de Base Tecnológica*	ATN/ME-6100-BR
JUL 98	Modelos de Atenção à Saúde Materno-Infantil	ATN/JF-6063-BR
JUL 98	Projeto de Atenção a Crianças em Risco	ATN/SF-6057-BR
JUL 98	Certificação para o Setor de Turismo	ATN/MH-6050-BR
JUN98	Concessão de Saneamento em Goiás	ATN/MT-6003-BR
JUN 98	Incubadoras de Base Tecnológica	ATN/ME-6001-BR
MAI 98	Investimentos Privados em Setor de Risco	ATN/MT-5975-BR
MAI 98	Programa de Mobilização de Comunidades	ATN/MT-5971-BR
MAI 98	Marco Regulatório dos Fundos Privados de Pensão	ATN/MT-5949-BR
JAN 98	Ordenação Costeira Tamandaré-Paripuera	ATN/SF-5841-BR
OUT 97	Certificação da Técnica Básica	ATN/MH-5738-BR
OUT 97	Apoio ao VIVACRED	ATN/SF-5720-BR
OUT 97	Fortalecimento do Marco Institucional para o Financiamento das Microempresas	ATN/SF-5714-BR
JUN 97	Programa de Apoio para a Administração Social	ATN/SF-5589-BR
ABR 97	Consolidação Concessões de Transporte do Estado de São Paulo	ATN/MT-5531-BR
NOV 96	Programa da Sociedade Civil "Comunidade Solidária"	ATN/SF-5413-BR
NOV 96	Apoio ao Centro para Liderança Feminina	ATN/SF-5412-BR
OUT 95	Preservação e proteção ambiental do Parque Nacional da Serra da Capivara	ATN/JF-5029-BR
JUN 95	Conservação Marinha	ATN/SF-4948-BR
MAI 95	CETAP e CEARA-PERIFERIA	ATN/SF-4915-16-BR
JUN 94	Programa de Assistência para Menores de Seis Anos*	ATN/SF-4575-80-BR

ANEXO F – Quadro Comparativo PRONASOL/Programa Comunidade Solidária

QUADRO COMPARATIVO: PRONASOL / PROGRAMA COMUNIDADE SOLIDÁRIA

	PRINCÍPIOS	OBJETIVOS	ESTRATÉGIA	PROGRAMAS	ARRANJO INSTITUCIONAL
PRONASOL	<p>1)-Respeito à vontade, a formas de organização dos indivíduos e suas comunidades</p> <p>2) Plena e efetiva participação e organização de todas as ações do Programa</p> <p>3)Co-responsabilidade e transparência, honestidade e eficácia no manejo dos recursos</p>	<p>I)Melhorar as condições de vida dos grupos camponeses, indígenas e colonos populares.</p> <p>II) Promover o desenvolvimento regional equilibrado e criar as condições para o melhoramento produtivo dos níveis de vida da população.</p> <p>III)Promover e fortalecer a participação e gestão dos organismos sociais e das autoridades locais.</p> <p>IV)Constituir a Solidariedade em uma forma permanente de convivência e relação dos mexicanos e em um veículo de negociação entre o Estado e sociedade civil.</p>	<p>1) Solidariedade para o bem estar – melhoramento imediato dos níveis de vida, com empenho nos aspectos de saúde, alimentação, educação, moradia, serviços básicos e posse da terra.</p> <p>2) Solidariedade para a produção - oportunidade de emprego e desenvolvimento das capacidades e dos recursos produtivos, com apoio de todas as atividades agropecuárias, agroindustriais, micro-industriais e de piscicultura.</p> <p>3) Solidariedade para o desenvolvimento regional - construção de obras de infraestrutura com repercussão regional e execução de programas de desenvolvimento em regiões específicas.</p>	<p>1) Bem-Estar Social, que inclui o fornecimento de alimentos, água potável e drenagem, eletrificação entre outros.</p> <p>2)Apoio Produtivo que incluía os fundos de solidariedade para a produção e mulheres em solidariedade, entre outros;</p> <p>3)Desenvolvimento Regional, que incluía o Programa Istmo de Tehuantepec y Costa de Oaxaca, entre outros e</p> <p>4) Programas Especiais que incluíam os de “Escuela Digna” Niños em Solidariedad, IMSS-solidariedad, Apoio a Cafecultores e a Pescadores Reibereños, entre outros. Nesta rubrica foram sendo incluídos outros que surgiram e que não se encaixavam nos outros subprogramas.</p>	<p>Comissão do Programa Nacional de Solidariedade</p> <p>Conselho Consultivo</p> <p>Comitê de Avaliação</p> <p>Comitês</p>
P.C. SOLIDÁRIA	<p>1)Parceria</p> <p>2)Solidariedade</p> <p>3)Descentralização</p> <p>4)Integração e convergência das ações</p>	<p>I)Reduzir a mortalidade na Infância (Ministério da Saúde)</p> <p>II)Melhorar as condições de alimentação dos escolares e das famílias carentes” (Ministério da Educação e Min. da Agricultura e do Abastecimento);</p> <p>III) Apoiar o desenvolvimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental (Min. da Educação e do Deporto – MEC)</p> <p>IV)Fortalecer a agricultura familiar (Min. da Agricultura e do Abastecimento)</p> <p>V)Gerar emprego e renda e promover a qualificação (Ministério do Trabalho)</p> <p>VI)Melhorar as condições de habitação e saneamento básico (Min. do Planejamento e Orçamento)</p>	<p>1)Otimização dos gerenciamento dos Programas .</p> <p>2)Potencialização de iniciativas que favorecem a implementação das ações</p> <p>3) identificação de ações prioritárias para a população carente e atuação do sistema estratégico</p>	<p>1-)Ações de Fortalecimento Da Sociedade Civil</p> <p>2-) Programas Inovadores de Desenvolvimento Social</p> <p>3-)Áreas de Ação da Secretaria Executiva 1995: i)Alimentação e Nutrição ii)Desenvolvimento Urbano iii)Desenvolvimento Rural iv)- Geração de Emprego e Renda e de Qualificação Profissional v)-Defesa de Direitos</p> <p>4-) Interlocução Política</p>	<p>Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária</p> <p>Secretaria Executiva do PCS</p> <p>Ministérios Setoriais</p> <p>Interlocutores Estaduais</p> <p>Governos Municipais</p>

ANEXO G – Os Quatro Períodos do PRONASOL

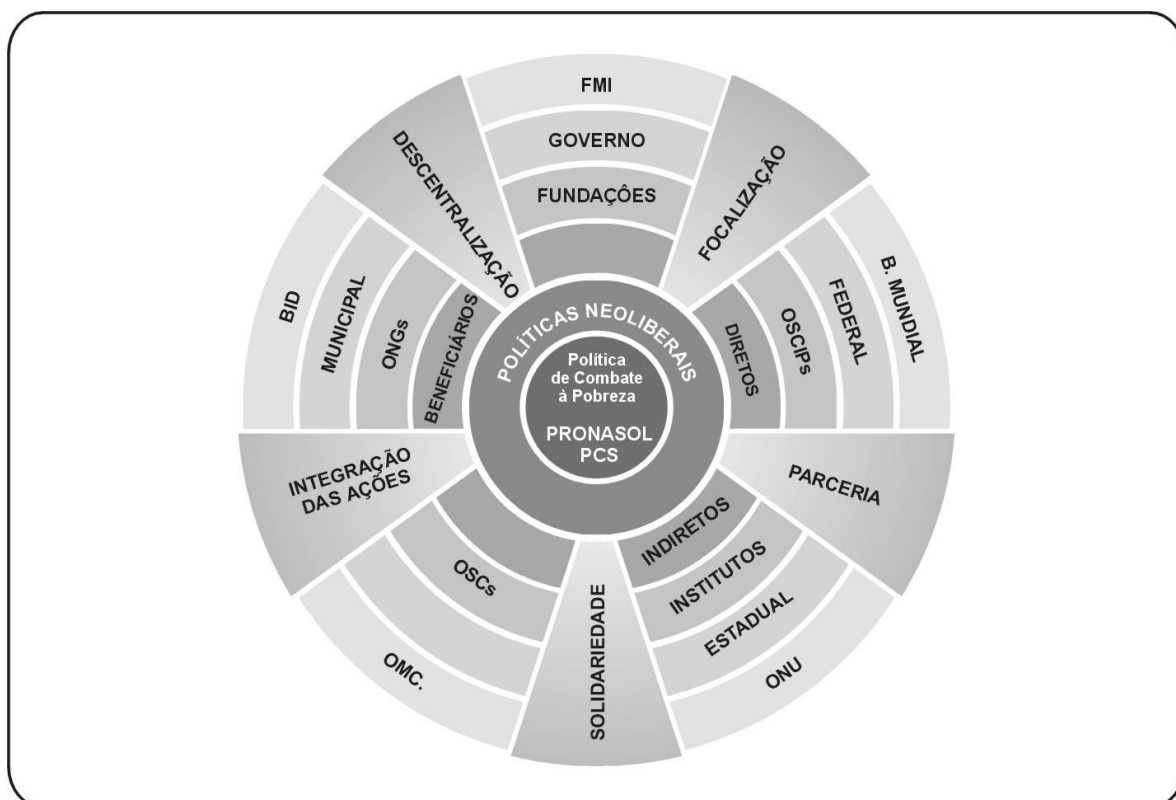
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIEDADE			
1º. MOMENTO	2º. MOMENTO	3º. MOMENTO	4º. MOMENTO
02/1988 – 02/1990	03/1990- 08/1991	09/1991-11/1992	12/1992 -01/1994
<p>13/02/89- Inicia-se um amplo Programa de Regularização da Posse da Terra nas colônias populares do País.</p> <p>12/04/90- O Presidente divulga o <i>Programa Nueva Laguna</i>, seu objetivo: enfrentar os riscos sociais da região de La Laguna, zona em que a oposição ganhou as eleições presidenciais.</p> <p>15/02/90- Foi realizado o Convênio Geral entre a Associação Nacional de Universidades e Institutos de educação Superior e Solidariedade para incorporar professores e alunos no Programa mediante o <i>Servicio Social</i>.</p> <p>09/03/90- Foi anunciada a criação dos : <i>Fondos Nacionales de Solidariedad</i> , que tinham como objetivo apoiar os agricultores excluídos da cobertura do Banco Nacional de Crédito Rural; Fondos Municipales de Solidaridad, para transferir recursos adicionais aos municípios com maiores riscos.; Programa de Solidaridade para uma <i>Escuela Digna</i> , cujo objetivo era reabilitar e manter os espaços educativos públicos ;Programa Nacional de Solidariedade para com os <i>Jornaleros Agrícolas</i>, com o objetivo de contribuir para o melhoramento integral dos trabalhadores assalariados do campo, assim como o incremento integral da produtividade, modernização e desenvolvimento rural</p> <p>19/03/90-Divulgada a criação dos <i>Fondos para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas</i>, com estes se objetivava canalizar recursos às comunidades indígenas para impulsionar projetos produtivos.</p> <p>20/03/90-São inaugurados pelo Presidente os: <i>Programas de Desarrollo Regional</i> em Tehuantepec, zona que por sua localização geográfica poderia converter-se em rota privilegiada para fluxo de comércio internacional, e outro para a Costa Chica de Oaxaca.</p> <p>07/06/90-O <i>Programa Nacional de Solidaridad Penitenciaria</i> , inicia o processo de liberação de presos.</p> <p>1990 -Criação dos <i>Fondos Municipales</i></p> <p>24/10/90Criação: Niños em Solidaridad, cujo objetivo era evitar a evasão escolar das crianças com escassos recursos.</p>	<p>01/1991Início da implementação do Programa <i>Niños em Solidaridad</i>, cujo objetivo era evitar a evasão escolar das crianças com escassos recursos.</p> <p>14/02/91-Criação do <i>Programa de Desarrollo Regional del Oriente de Michoacán</i>.</p> <p>24/02/91. Na Assembleia Geral da Confederação de Trabalhadores de México (CTM), o Presidente divulga a criação do <i>Programa de Solidaridad Obrera</i>, para realizar ações de benefício social aos centros de trabalho e reparação das unidades habitacionais de trabalhadores.</p> <p>01/03/91- Criação do <i>Programa Integral de Desenvolvimento da zona Norte</i> do estado de Veracruz</p> <p>19/04/91- O Presidente Carlos Salinas de Gortari inicia o <i>Programa de Desarrollo Integral de Tierra Caliente Guerrero</i>.</p> <p>26/04/91- Criado o <i>Programa Hospital Digno</i>. Este tinha como objetivo melhorar os serviços dos hospitais do setor de saúde.</p> <p>16/05/91- Anúncio do início o <i>Programa de Desarrollo Regional da Zona Sur del Estado de México</i></p> <p>.1991- Surgimento dos primeiros Comitês .</p>	<p>09/1991- Defesa do Programa na <i>II Semana de Solidariedade</i></p> <p>1992-inicia a ser implementado o <i>Programa Escuelas em Solidaridad</i> que teve como objetivo prestar atenção integral a 100 escolas que possuíam os piores índices de aprendizagem , em evasão escolar e aprovação. Foram fornecidas condições materiais, de estudo e houve o fornecimento de bolsas de alimentos e atenção médica aos alunos e criados alojamentos as comunidades que assim o requeriam</p> <p>1992- Criado o <i>Fondo Nacional de Empresas</i> com o objetivo de reorientar as atividades produtivas das comunidades mais pobres aproveitar as energias sociais liberadas mediante a organização comunitária para a realização de obras de bem-estar social, dirigindo-as para projetos produtivos.</p>	<p>1992- Criação do primeiro <i>Consejo Estatal de Solidaridad</i></p> <p>1993-Criado o PROCAMPO</p> <p>12/1993- haviam sido criados 429 Comitês de Solidariedade vinculados aos Programa de Apoio aos Produtores Florestais</p> <p>1993- O Banco Mundial, o BID e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Agrícola começaram a contribuir com os Fundos. Existiam 140 Fundos com presença em 23 estados, 1186 municípios e 7324 localidades (5148 projetos autorizados)</p> <p>1994-Encerramento do conflito de Chiapas.</p>

ANEXO H - Sobre o método de trabalho do PRONASOL

O chamado Método de trabalho do Solidariedade é definido da seguinte maneira pelo Sedesol, nas páginas 47 e 48 do *El Programa Nacional de Solidaridad em la Modernización Nacional*:

- a) A formação do Comitê de Solidariedade requer uma consulta pública como mecanismo para captar as demandas sociais em escala micro-regional. Através desta, a configuração da demanda social se realiza por meio deste primeiro ato de participação e de uma lógica de funcionamento estatal que recorre de maneira direta as comunidades, reconhecendo nelas, desde o princípio, um papel de protagonista .
- b) A integração do Comitê de Solidariedade deve atingir dois objetivos: gerar uma representação direta da comunidade e, portanto, a formação de um interlocutor reconhecido, e obter Ademias o concurso e compromisso direto das comunidade na *negociação* de vontades. A integração do Comitê de Solidariedade exige a realização de Assembléias com todos os possíveis beneficiários da obra, a eleição direta de seus representantes ou mesas diretoras (integradas por um presidente, um secretario, um tesoureiro, e vários conselheiros com funções a serem cumpridas), assim como de sua validação por parte do Delegado do programa ou de um de seus representantes. É, em suma, um método para negociar de maneira direta com a comunidade.
- c) Mediante a consulta comunitária e a integração dos Comitês, se acorda na micro-região a demanda social e assentam-se as bases para uma orientação seletiva do gasto público.
- d) Os Comitês procedem à hierarquização das demandas assumindo que existem recursos escassos, o que obriga as comunidades a racionalizar a demanda social. Isto conforma um dos primeiros atos de co-responsabilidade.
- e) Procede-se, então a realização uma *Ata de Negociação*, nesta se registram os compromissos comunitários com o responsável ou um representante da SEDESOL.
- f) Com o apoio técnico de alguma instância do governo, geralmente da SEDESOL ou um técnico do município, realiza-se um expediente técnico que inclui desde as ações a realizar, os recursos envolvidos, até o cálculo dos custos e tempo da obra. Estabelecem-se, ademais, as contribuições e os compromissos federais, estatais, municipais e da comunidade, podendo participar, esta última, com dinheiro, material e/ou jornada de trabalho. Tem-se, assim outro ato de co-responsabilidade.
- g) A comunidade deve seguir, avaliar e controlar as ações realizadas, desde as etapas de definição e hierarquização, até as de execução e entrega das mesmas, por participar durante todo o processo. De maneira adicional, o conselheiro de fiscalização social é o encarregado de realizar a *bitácora* da obra e cumpre com a função de manter informado o Comitê acerca da correta seleção dos contratados, a qualidade e o custo dos materiais, os tempos estimados e os tempos reais da execução, elaborando quando for o caso, distintos relatórios de irregularidades. Na execução da obra existe, então espaço para a co-responsabilidade no controle, gestão e vigilância.
- h) Finalmente, antes de receber a obra, quando participa algum contratado, o Comitê de Solidariedade deve receber a obra manifestando por escrito seu de acordo. Como o anterior também se objetiva criar um compromisso para que os Comitês se encarreguem de cuidar e manter a obra. (SEDESOL, 1992, p.47apud BARAJAS, 1997, p. 12)

ANEXO I - Representação da Rede de Convergência



Rede de Convergência

Autor: Rosana C. Martinelli Freitas, 2004