

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA**

**A POBREZA NECESSÁRIA:
OS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENDA
DO BRASIL E DO URUGUAI E AS ORGANIZAÇÕES
INTERNACIONAIS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Gecira Di Fiori

Santa Maria, RS, Brasil

2008

**A POBREZA NECESSÁRIA:
OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO
BRASIL E DO URUGUAI E AS ORGANIZAÇÕES
INTERNACIONAIS**

por

Gecira Di Fiori

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Integração Latino Americana, Área de Concentração em Integração Latino-Americana, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Integração Latino-Americana.**

Orientador: Prof. Dr. Julio Ricardo Quevedo dos Santos

Santa Maria, RS, Brasil

2008

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**A POBREZA NECESSÁRIA:
OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO BRASIL E DO
URUGUAI E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

elaborada por
Gecira Di Fiori

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Integração Latino-Americana

COMISSÃO EXAMINADORA:

Julio Ricardo Quevedo dos Santos, Dr. UFSM
Presidente/Orientador

Diorge Alceno Konrad, Dr. UFSM

Mônica de la Fare, Dr^a

Santa Maria, 24 de março de 2008.

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana
Universidade Federal de Santa Maria

A POBREZA NECESSÁRIA: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO BRASIL E DO URUGUAI E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

AUTORA: GECIRA DI FIORI

ORIENTADOR: PROF. DR JULIO RICARDO QUEVEDO DOS SANTOS

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 24 de março de 2008.

Os programas de transferência de renda para o combate à pobreza, adotados pelos governos do Brasil e do Uruguai, como reprodução do poder econômico, ideológico e político neoliberal, articulados pelas organizações internacionais, com destaque às Cúpulas das Américas compõem o objeto do presente estudo. O objetivo da investigação é contribuir para o debate sobre os rumos da esquerda na América Latina diante da pobreza e sua estreita relação com a adoção de medidas pontuais e focalizadas que caracterizam a política social no atual modelo de acumulação capitalista. O conteúdo interpretativo baseia-se no pensamento de tradição marxista e o marco teórico que sustenta este estudo é composto por cientistas políticos, historiadores e pesquisadores, que a partir de uma perspectiva teórico-crítica problematizam a atuação dos governos de esquerda na implementação desses programas, focalizando a América Latina e seus desafios de integração. Para analisar e interpretar a influência, reprodução e a manutenção dos princípios programáticos conservadores no cumprimento dos pactos internacionais e dos compromissos eleitorais, nos governos de esquerda do Brasil e do Uruguai, recorreu-se à análise das Declarações e Planos de Ações das Cúpulas das Américas e dos Programas de Governo do Brasil (Coligação Lula de novo com a força do povo) e do Uruguai (Frente Amplia) e utilizou-se o método de Análise de Conteúdo, (MORAES, 1999), dos planos de ações das Cúpulas das Américas (OEA) e dos programas de governo do Brasil e do Uruguai. Foram selecionadas categorias, classificadas pelas dimensões econômicas, políticas e sociais, as quais estabelecem relações diretas com base em critérios semânticos e sintáticos, cuja descrição parte do conjunto de significados presentes nas diversas unidades de análise (MORAES, 1999). Através dessa metodologia e do aprofundamento de análise dessas unidades, relaciona-se os programas de transferência de renda para o combate à pobreza, adotados pelos governos do Brasil e do Uruguai, com a influência do poder econômico, ideológico e político neoliberal como também sua utilização para captar recursos internacionais. Propõe-se que o debate sobre programas de transferência de renda adotados pelos governos de esquerda do Brasil e Uruguai supere os limites da divergência entre modelos capitalistas e a concepção da pobreza desvinculada das relações objetivas de produção e de concentração de renda.

Palavras-chave: Pobreza; neoliberalismo; esquerda.

ABSTRACT

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana
Universidade Federal de Santa Maria

A POBREZA NECESSÁRIA: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO BRASIL E DO URUGUAI E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

AUTOR: GECIRA DI FIORI

ORIENTADOR: PROF. DR. JULIO RICARDO QUEVEDO DOS SANTOS

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 24 de março de 2008.

The programmers for the transfer of income to combat poverty, adopted by the governments of Brazil and Uruguay, as a reproduction of economic power, ideological and political neo liberalism, articulated by international organizations, with particular Summit of the Americas to make up the object of this study. The objective of the research is to contribute to the debate on the path of the left in Latin America face of poverty and its close relationship with the adoption of measures that characterize point and targeted social policy in the current model of capitalist accumulation. The content is based on the interpretation of tradition Marxist thought and theoretical framework that supports this study is composed of political scientists, historians and researchers, from a theoretical perspective-critical problematical the actions of the governments of the left in the implementation of these programmers, focusing Latin America and its challenges of integration. To analyse and interpret the breeding and a. Maintenance of the principles programmatic conservatives in the fulfillments of international covenants and commitments election, the left-wing governments of Brazil and Uruguay, appealed to the analysis of the Declarations and Plans of Action of the Summits of the Americas and programmers of Government of Brazil (Lula Coalition again with the strength of the people) and Uruguay (Frente Amplia) and it was used the method of analysis of Content, (MORAES, 1999), of the plans of actions of the Summits of the Americas (OAS) and programmers of government in Brazil and Uruguay. Is selected categories, classified by the size economic, and social policies, which establish direct relations on the basis of criteria and semantic syntactical, whose description of the present set of meanings in different units of analysis (MORAES, 1999). Through this methodology and of the deepening of analysis of these units, one becomes related the programs of transference of income for the combat to the poverty, adopted for the governments of Brazil and Uruguay, with the influence of the economic, ideological power and neoliberal politician as well as its use to catch international resources. It is considered that the debate on programs of transference of income adopted by the governments of left of Brazil and Uruguay surpasses the limits of the divergence between capitalist models and the conception of the disentailed poverty of the objective relations of production and concentration of income.

Words key: poverty; neo liberalism; left.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Categorias de análise e compromissos assumidos nas cúpulas das Américas.....	99
GRÁFICO 2	Categorias de análise e de compromissos assumidos na I Cúpula das Américas.....	100
GRÁFICO 3	Categorias de análise dimensão econômica e compromissos assumidos na I Cúpula das Américas.....	101
GRÁFICO 4	Categorias de análise dimensão social compromissos assumidos na I Cúpula das Américas.....	102
GRÁFICO 5	Categorias de análise dimensão política e compromissos assumidos na I Cúpula das Américas.....	103
GRÁFICO 6	Categorias de análise e compromissos assumidos na II Cúpula das Américas.....	107
GRÁFICO 7	Categorias de análise dimensão econômica e compromissos assumidos na II Cúpula das Américas.....	108
GRÁFICO 8	Categorias de análise dimensão social compromissos assumidos na II Cúpula das Américas.....	109
GRÁFICO 9	Categorias de análise dimensão política e compromissos assumidos na II Cúpula das Américas.....	110
GRÁFICO 10	Categorias de análise e compromissos assumidos na III Cúpula das Américas.....	113
GRÁFICO 11	Categorias de análise dimensão econômica e compromissos assumidos na III Cúpula das Américas.....	114
GRÁFICO 12	Categorias de análise dimensão social dos compromissos assumidos na III Cúpula das Américas.....	115
GRÁFICO 13	Categorias de análise dimensão política e compromissos assumidos na III Cúpula das Américas.....	116
GRÁFICO 14	Categorias de análise e compromissos assumidos na Cúpula das Américas Extraordinária.....	123
GRÁFICO 15	Categorias de análise dimensão econômica e compromissos assumidos na Cúpula das Américas Extraordinária.....	124

GRÁFICO 16	Categorias de análise dimensão social e compromissos assumidos na Cúpula das Américas Extraordinária.....	124
GRÁFICO 17	Categorias de análise dimensão política e compromissos assumidos na Cúpula das Américas Extraordinária.....	125
GRÁFICO 18	Categorias de análise e compromissos assumidos na IV Cúpula das Américas.....	127
GRÁFICO 19	Categorias de análise dimensão econômica e compromissos assumidos na IV Cúpula das Américas.....	129
GRÁFICO 20	Categorias de análise dimensão social e compromissos assumidos nas IV Cúpula das Américas.....	131
GRÁFICO 21	Categorias de análise dimensão política e compromissos assumidos na IV Cúpula das Américas.....	132
GRÁFICO 22	Categorias econômicas e compromissos assumidos nas cinco Cúpulas das Américas.....	134
GRÁFICO 23	Categorias sociais e compromissos assumidos nas cinco cúpulas das Américas.....	135
GRÁFICO 24	Categorias de análise políticas e compromissos assumidos nas cinco Cúpulas das Américas.....	136
GRÁFICO 25	Dimensão econômica, dimensão social e dimensão política categorias de análise e compromissos assumidos pelos governos do Brasil e do Uruguai.....	140
GRÁFICO 26	Dimensão econômica, dimensão social, dimensão política categorias de análise e compromissos assumidos nas cúpulas das Américas e governos do Brasil e do Uruguai.....	143
GRÁFICO 27	Dimensão econômica/categorias de análise e compromissos assumidos nas cúpulas das Américas e governos do Brasil e do Uruguai.....	144
GRÁFICO 28	Dimensão social/categorias de análise e compromissos assumidos nas cúpulas das Américas e governos do Brasil e do Uruguai.....	146
GRÁFICO 29	Dimensão política/categorias de análise e compromissos assumidos nas cúpulas das Américas e governos do Brasil e do Uruguai.....	147

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I - CONTEXTUALIZAÇÃO CONCEITUAL: CAPITALISMO E POBREZA.....	22
1.1 As diferentes concepções de pobreza.....	27
1.2 As concepções de pobreza das organizações internacionais.....	34
1.2.1 As estratégias de redução da pobreza das organizações internacionais ...	42
1.3 As influências das concepções de pobreza das organizações internacionais nos governos do Brasil e do Uruguai.....	46
CAPÍTULO II - O PODER ECONÔMICO, O PODER IDEOLÓGICO, E O PODER POLÍTICO NOS GOVERNOS DE ESQUERDA DO BRASIL E DO URUGUAI E A PROTEÇÃO SOCIAL.....	50
2.1 As mundializações do capital e financeira.....	51
2.2 A internacionalização financeira.....	52
2.3 A desregulamentação e liberalização financeira.....	53
2.4 A América Latina no cenário mundial.....	54
2.5 O impacto do neoliberalismo no Brasil e no Uruguai.....	62
2.6 O poder econômico, ideológico e político das organizações internacionais e os programas de transferência de renda.....	66
2.7 O Estado de bem-estar social e as mudanças na estrutura econômica e nas políticas estatais	67
2.8 A trajetória da proteção social do Brasil e do Uruguai.....	71

2.8.1 Os antecedentes da proteção social: da década de 30 até a década de 90	72
2.8.1.1 A década de 90	77
2.8.1.2 O Programa Fome Zero e o Programa Bolsa-Família no Brasil	82
2.8.1.3 O P. A. N. E. S - Plan de Atencion Nacional a la Emergência Social e o Programa Ingreso Ciudadano no Uruguai.....	85
CAPÍTULO III – O PODER POLÍTICO E IDEOLÓGICO DAS ORGANIZAÇÕES DOS ESTADOS AMERICANOS – OEA E INFLUÊNCIA NOS GOVERNOS DO BRASIL E DO URUGUAI.....	89
3.1 As cúpulas das Américas	90
3.1.1 Os antecedentes históricos das cúpulas das Américas.....	90
3.1.1.1 Análise dos compromissos assumidos nas cúpulas das Américas	98
3.1.1.2 Análise dos programas de governo e das dimensões com as cúpulas das Américas	139
3.1.1.3 Análise das propostas de governo do Brasil e do Uruguai	140
3.1.1.4 Análise dos compromissos assumidos nas cúpulas das Américas e das propostas de governo do Brasil e do Uruguai	144
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	150
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	158
ANEXO A - Descrição das Categorias.....	165

INTRODUÇÃO

A América Latina, em que pese os esforços internacionais e nacionais, caracteriza-se em ser a região em que a pobreza é persistente. Esse mal atinge quase a metade dos seus habitantes e superá-lo continua sendo o maior desafio a ser enfrentado. O aumento dos níveis de pobreza absoluta, os níveis de desigualdade não demonstram sinais de melhora. Segundo o BID (1997), o processo de mudanças deixou sem solução, na grande maioria dos países, um tema central: a pobreza crítica e a má distribuição de renda. O Banco Mundial adverte sobre o problema e ressalta as implicações com a estabilidade democrática, cuja preocupação está muito mais voltada ao ambiente favorável à atração de capitais.

As políticas de enfrentamento à pobreza, nas últimas décadas dominam a agenda internacional e nas discussões da região, não são poucas, também as críticas e divergências metodológicas sobre como medir a pobreza e sobre os modelos adotados para combatê-la sob orientação das instâncias que reúnem chefes de Estado.

Há um vasto acervo de produções teóricas, estatísticas e compromissos internacionais que abordam o tema pobreza na América Latina e, em sua maioria, concordam em relação ao crescimento da pobreza nas duas últimas décadas. Uma estimativa das Nações Unidas para toda a região assinala que, entre 1970 e 1980, havia 50 milhões de pobres e indigentes, em 1998 seriam 192 milhões (KLIKSBURG, 2002, p. 7).

No Brasil, os 10% mais ricos da população apropriam-se de 46% do total da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres – 87 milhões de pessoas – ficam com apenas 13,3%. O processo de concentração de poder, de negação de direitos à população e de péssima distribuição de recursos, sustentam a desigualdade que faz com que 55 milhões de brasileiros e brasileiras vivam na pobreza – 22 milhões na indigência. Segundo dados do IBGE, enquanto o Distrito Federal apresentou um PIB per capita de R\$ 16.920 em 2003, o Estado do Maranhão ficou com apenas R\$ 2.354 anuais por pessoa (SANTOS, 2002).

A situação no Uruguai não é diferente. Dados estatísticos do Instituto Nacional de Estatísticas - INE assinalam que a pobreza no Uruguai cresceu de 30,9% em 2003 para 31,2% em 2004. O Relatório do Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas de 2001 (PNUD, 2001) aponta que mais de 1,2 bilhões de pessoas (pouco menos que 1/4 da população mundial) vivem na pobreza absoluta, ou seja, com um rendimento inferior a um dólar por dia.

Os processos eleitorais da América latina, no início do século, que tornaram vitoriosos os vários candidatos de esquerda, geram uma grande expectativa para o encaminhamento da solução da desigualdade social, principalmente pelo seu conteúdo programático antineoliberal e anticapitalista.

No entanto, esses governos são tensionados pelos modelos neoliberais de desenvolvimento econômico na lógica de mercado com reflexos nas políticas sociais, forjadas pelo cunho compensatório e focalizado, na versão moderna de programas de transferência de renda.

Estes programas, objeto do presente estudo, expõem a contradição mais ideológica do que econômica, no capitalismo atual, que se manifesta na destruição social pelo poder de mercado (THERBORN, 2002).

Problematiza-se a manutenção de atendimento emergencial e focalizado na pobreza, nos marcos do neoliberalismo, como um dos aspectos contraditórios dos governos do Brasil e do Uruguai, eleitos com programas antineoliberais.

Estes dois países reúnem especificidades nacionais históricas, as quais exigem determinadas condições para uma abordagem comparativa. A presente análise está distante de tal intento.

As características das ações emergenciais de combate à pobreza, trás na atualidade, reflexos da história destes países desde a colonização, as respectivas independências e a formação dos Estados Nacionais, principalmente por seu forte viés clientelista e assistencialista que se utilizou demagógicamente da pobreza.

No século XVIII, com o desgaste da Espanha e Portugal, diante da redução do poder marítimo, das suas desorganizações agrícola e industrial, a decomposição social, a dependência produtiva, comercial, a escassez financeira e as despesas em guerras, viabilizam o crescente controle estatal pela burguesia articulado com a expansão do capitalismo europeu, potencializado pela Revolução Industrial e pela Revolução Francesa em 1789, provocam mudanças no mundo todo.

No século XIX, a independência das colônias, a América Independente, carrega o fardo histórico da herança colonial. A formação dos Estados Nacionais com fortes traços oligárquicos, elitista, agro-exportador, influenciados pelo liberalismo e convivendo com a implantação do capitalismo se traduziu em um “sistema de dominação - o caudilhismo - do qual, ainda hoje a América Latina é caudatária” (DABENE,2003).

A entrada da América Latina na era moderna é caracterizada pela instabilidade política e conflitos entre os liberais e conservadores. Pois, mesmo com a Independência foi o Brasil o último país a abolir a escravidão até 1888 e manteve o Império até 1889.

A herança colonial latino-americana não possibilita a assimilação coerente com a idéia de república e de livre comércio. As constituições que em outros países eram de cunho liberal, neste contexto, eram elaboradas constituições com as marcas do caudilhismo e da oligarquia no controle do Estado.

A expansão econômica tornou-se um solo fértil para a adoção do liberalismo pelos governos latino-americanos, o caudilhismo obscurece e as oligarquias tentam avançar no plano político, porém, os Estados haviam contraído dívidas com a Inglaterra, que variavam de acordo com a situação financeira de cada um após a descolonização, comprometendo sua autonomia e dando contornos à sua dependência econômica histórica, com sérias conseqüências políticas, agravadas diante do fortalecimento dos Estados Unidos no final do século XIX.

A formação dos Estados Nacionais é necessária para responder a violência militar e à transferência mundial das relações sociais de produção que descarta as antigas metrópoles, dominadas pelo absolutismo monárquico, seu monopólio e suas restrições produtivas e administrativas.

A identidade nacional moderna européia admitia a participação das camadas populares na vida política. A América Latina reage com violência a esse tipo de participação (no Brasil, rejeição da Constituição liberal de 1824 por D. Pedro I, cria o quarto poder).

A ausência de um elemento aglutinador na formação dos estados latino americanos desfavorecia a unidade enquanto nação, o projeto coletivo se dispersava entre interesses materiais econômicos e políticos de regiões, com fracionamento das próprias elites oligárquicas. Conforme seus interesses comerciais, os grupos entravam em acordo até com frações que anteriormente se conflitavam e na defesa dos interesses de frações de classe se utilizavam constantemente do exército para manter a ordem (WASSERMANN,1992).

No aspecto econômico, esse período é marcado pelo fracasso da abertura do livre comércio devido ao baixo volume para a compra e venda de mercadorias em relação ao modo de produção anterior.

O abalo na economia britânica, no final de 1920, impõe baixos preços aos produtos latino-americanos, com conseqüentes saldos negativos nas balanças comerciais, somado às guerras e violência que abalam a economia da região.

A incorporação ao modelo capitalista do Brasil e do Uruguai, deu-se de forma diferenciada, pela especificidade de cada país, anterior e posteriormente à independência, que dependiam de suas relações com as metrópoles.

O Brasil viu-se forçado a liberar terras para a produção primária exportadora e a liberar os trabalhadores em regime de escravidão, aliam-se conservadores e federalistas diante da instabilidade política que ameaçava o seu poder.

No período neo-colonialista a situação de extração de capital efetuada pelos países de capitalismo mais adiantado, no período colonial do século XVII, se altera para a inversão de capital, com vistas à construção do capitalismo na periferia.

Entre 1850 e 1910 a América Latina vive um acelerado desenvolvimento urbano, a integração efetiva-se pela divisão internacional do trabalho, onde cada país se especializa em determinada produção: o Uruguai se afirma na produção agrícola e de cereais e o Brasil na produção agrícola tropical.

A maioria dos países latino-americanos aderiu ao modelo mono exportador. O Brasil destaca-se pela exportação de café e da borracha, a partir de 1910 até 1914, muda o eixo econômico do nordeste pelo declínio das exportações de cana, para o Sul. Este tipo de produção, não necessitava de importações de modernas tecnologias, porém a dependência externa se caracterizava pela cotação do café. O capital estrangeiro resultado das exportações não necessitava ser reinvestido em tecnologia favorecendo a acumulação em grande medida da oligarquia nacional.

As combinações de desenvolvimento e dependência vão se diferenciar entre os países da América Latina (DABENE, 2003, p. 22).

O mundo industrializado, ao considerar a América Latina uma fonte de matérias primas, faz com que seu desenvolvimento econômico, antes sem rumo pelos desgastes políticos, se volte para o exterior, no fornecimento de gêneros alimentícios.

A expansão econômica, mesmo vulnerável pela dependência estrangeira, atraiu imigrantes provocando a expansão demográfica.

As atividades econômicas se desenvolviam, fronteiras se definiam e surgiam as grandes cidades.

No Brasil os tecnocratas e sua condução política positivista encontram respaldo, os governos iniciam o processo de reformas educativas criando academias que viriam mais tarde formar novos governantes. Essa prática política caracterizava-se pelo autoritarismo e regimes tecnocráticos. O ponto de comum acordo entre os liberais e os positivistas era o anticlericalismo, passando a prevalecer a visão de Estado mandante.

A partir de 1889 o Brasil é cenário de disputas políticas entre liberais e positivistas. A oligarquia, por sua vez, ao mesmo tempo em que apoiava o positivismo sentia seu poder preso a um autoritarismo, optando pelo mecanismo tradicional do clientelismo das suas origens para se manter no poder, ora defendendo o Estado autoritário, ora exigindo democracia e utilizando-se de manipulação eleitoral/clientismo lista para a sua legitimação.

A instabilidade política e econômica, agravada pela crise do capitalismo após a queda brusca dos valores de ações, retirando de circulação o volume de capitais bancários e de futuros investimentos na produção reduzida drasticamente, desdobra-se em golpe de Estado, implementação de ditadura, exceto no Uruguai.

O surgimento do populismo no Brasil com Getúlio Vargas de 1930 a 1951 e de 1951 a 1954, desenhou os contornos iniciais da política pública de seguridade social, relacionando a proteção com o trabalho.

A falta de condições para cumprirem com o pagamento das dívidas, a ordem econômica e política vulnerável pela dependência externa, somada ao golpismo reacionário contra as mudanças sociais e por democracia compromete a trajetória política do Brasil e do Uruguai.

Os dois países, seguindo a lógica de mercado, ao longo de suas histórias buscam minimizar os efeitos do modelo liberal com incipientes políticas de bem-estar social.

De 1947 a 1959, os Estados Unidos volta sua atenção para a Europa destruída pela guerra. A pressão diplomática da América latina desdobrou-se no plano Marshall e na criação da Organização dos Estados Americanos em 1948. Esse período também é marcado pelo auge da guerra fria, com o teste russo da bomba atômica, a prosperidade econômica dos Estados Unidos, no início da década de 1950, onde diante da “ameaça” comunista se volta à América Latina apoiando os golpes de Estado. A Revolução Cubana vem a aprofundar o receio da implementação de outro modelo econômico na América Latina, retomando a dedicação norte americana demonstrada na Aliança Pelo Progresso, difundida pelo então presidente Kennedy, em 1961.

A década de 60 é caracterizada por Dabene (2003) pelos golpes de Estado preventivos no Brasil, sendo o mesmo tolerado e apoiado pelos Estados Unidos no caso do Brasil. O Produto Interno Bruto (PIB) entre 1959 e 1965 caiu no Brasil de 5,7 para 4,9.

Os anos 70 ainda carregam a herança ditatorial dos golpes civis-militares que no Brasil teve seu início em 1964. A repressão política, a burocratização e centralização tecnocrática dos governos militares começam a dar sinais de esgotamento nesse período. Desde 1971 o Golpe de Estado no Uruguai tem um sentido de retrocesso, assumindo os governos autoritários, com violenta repressão a qualquer possibilidade de resistência. Políticas econômicas monetaristas passavam a prevalecer com significativos custos sociais. Em 1976, as eleições do democrata Jimmy Carter, nos Estados Unidos, influenciam a América Latina pelos pressupostos dos Direitos Humanos.

Nesse período ainda prevalece o modelo econômico de industrialização por substituição de importações que iniciou na década de 30. Esse modelo, além de gerar crescimento econômico, criou no campo social as desigualdades, no político o favorecimento às elites oligárquicas e burguesas e no econômico “profundos déficits nas contas externas dos países” (DABENE, 2003, p. 197).

Fica cada vez mais difícil deter a inflação. Nesses países, a desvalorização da moeda, a redução salarial e a criação de planos econômicos somente aumentaram a dívida social. As políticas antiinflacionárias, pautadas pelo monetarismo, reformavam

o Estado no sentido da sua retração, ocasionando o aumento da população desprotegida. O Brasil, por seus métodos heterodoxos econômicos, e o Uruguai, pela opção ortodoxa de liberalização dos mercados e as altas de juros, atraíram capital estrangeiro que, somada à ineficácia de suas medidas antiinflacionárias, só fizeram crescer a dívida externa, penalizando ainda mais os segmentos populacionais mais vulnerabilizados pela pobreza.

A assistência militar americana, até então significativa para esses países de regime autoritários, em 1979 foi reduzida a zero. As transformações políticas e econômicas na próxima década serão demarcadas pela abertura democrática, dos mercados e da participação dos movimentos sociais. Até 1985, os três países passam pela transição democrática política e fica consagrado o esgotamento do modelo econômico de industrialização por substituição de importação. Até 1989 a evolução do PIB por habitante em percentual foi no Brasil de - 0,4% e no Uruguai de - 7,2% (DABENE, 2003, p. 259).

Esses indicadores demonstram a ampliação da miséria e da pobreza, na chamada “década perdida” pelos neoliberais.

A abertura às economias estrangeiras foi à opção comum dos países, porém sem se importar muito com o custo social dessa escolha, progrediram a miséria e as desigualdades.

A década de 1990 fecha o século XX, com êxitos econômicos, frustrações sociais e desenganos políticos, a recuperação econômica dá-se pelos ajustes estruturais e liberação dos mercados ao fluxo de capitais estrangeiros na especulação e ao fluxo de mercadorias produzidas pelas transnacionais. A democracia¹ estabelece-se frente aos interesses econômicos e aos acordos multilaterais. Em 1991 é firmado o acordo comercial desses países no MERCOSUL, para se colocar a ordem mundial dos blocos econômicos. As privatizações e o enxugamento da máquina estatal, exigida pelos organismos financeiros internacionais, retém a inflação, provoca o desemprego e aumenta a concentração de renda, ampliando o abismo entre os mais ricos e os mais pobres.

O Brasil é o país que mais se transformou em desigual, o que o leva a posição de vice-líder na escala mundial.

¹ “Concepção minimalista de democracia historicamente presente na América Latina como mera formalidade reduzida às questões administrativas e de governabilidade” (BORON, 2001, p. 45).

Da alternância entre o nacional desenvolvimentismo com a internacionalização do mercado, na expectativa de um crescimento que caminhava a passo lento, muito vulnerável às demandas internacionais; das relações sociais que se desdobravam em tensionamentos, da repressão violenta à mecanismos de cooptação, coalizão e pactos entre as classes, passaram-se décadas que vão culminar no final do século XX com significativo avanço na conquista de direitos sociais e na consolidação de políticas de segurança e proteção que posteriormente são reduzidos pelos ajustes estruturais e reformas do Estado, apregoados pelos organismos internacionais inspirados no Consenso de Washington.

O impacto do neoliberalismo, não repercutiu do mesmo modo nos países da América Latina, as diferentes formas de proteção Estatal, as especificidades do desenvolvimento capitalista, nos diferentes graus de dependência econômica dos países centrais do capitalismo europeu e americano, as frágeis ou fortes construções democráticas, o nível da organização sindical, o fim da polarização ideológica do mundo e o modo como essas posições entre o socialismo e o capitalismo influenciaram o Brasil e o Uruguai resultaram em efeitos diferenciados e comuns ao mesmo tempo.

Esses países identificam-se no cenário de diminuição dos gastos públicos, de redução da máquina estatal, das crises financeiras, da liberalização do mercado, da concentração de renda, do aumento da pobreza, das privatizações, do aumento da dívida externa, do desmonte da política pública, e na adoção de programas de transferência de renda, porém se distinguem na intensidade dessas conseqüências, mediadas por suas especificidades econômicas, históricas, políticas e sociais.

A investigação sobre os programas de transferência no Brasil e Uruguai e suas relações com os organismos internacionais, objetiva contribuir no debate sobre os programas de transferência de renda para o combate à pobreza, adotados pelos governos do Brasil e do Uruguai, na manutenção e reprodução do poder econômico, ideológico e político neoliberal, articulados pelas organizações internacionais.

Esses países, com altos índices de pobreza tornam-se dependentes da obtenção e renovação de empréstimos, do Banco Mundial e do FMI, para reduzir os efeitos perversos do modelo econômico de mercado. Os compromissos assumidos nas Cúpulas das Américas (OEA) e nos programas de governo, dos países que compõem essa análise, sugerem o cumprimento das condicionalidades exigidas

pelas agências financeiras, os quais se submetem aos ajustes estruturais e às regras de bom comportamento de gestão.

Neste sentido, a pobreza passa a ser objeto de negociação. O pretexto da redução do contingente populacional de pobres oculta a concepção conservadora de controle da pobreza, para evitar possíveis abalos na estabilidade democrática e prejuízos nos esforços de atrair capitais privados.

Justifica-se a escolha do Brasil e do Uruguai, em que pesem as suas diferenças históricas e, resguardando as devidas proporções, pela opção popular em eleger governos de tradição socialista e também pelas semelhanças das políticas sociais adotadas de combate à pobreza, em especial os programas de transferência de renda que seguem o modelo neoliberal, apregoado pelas organizações internacionais.

Supõe-se que a vitória eleitoral no Brasil e no Uruguai, dos partidos de esquerda, por um lado confirma o declínio da superestrutura e da forma doutrinária neoliberal; por outro, as ações emergenciais de combate à pobreza seguem sua orientação.

O conteúdo interpretativo deste trabalho baseia-se no pensamento de tradição marxista, o qual considera a ordem mundial sem novidades e aponta, na análise do contexto capitalista mundial, a ausência de ineditismo nas suas atuais expressões e sua tendência de “subsumir a ele outros modos de produção” (BERNAL-MEZA, 2001). Reafirma-se a atualidade dessa referência teórica e sua capacidade interpretativa para avaliar os movimentos econômicos, geradores da pobreza, e as implicações ideológicas e políticas de sua superação, nos marcos do capitalismo.

O marco teórico que sustenta este estudo é composto por cientistas políticos, historiadores e pesquisadores, que a partir de uma perspectiva teórico-crítica problematizam a atuação dos governos de esquerda na implementação de políticas públicas, focalizando a América Latina e seus desafios de integração.

O objetivo desta investigação científica é contribuir para o debate sobre os rumos da América Latina diante dos altos índices de pobreza e sua estreita relação com a adoção de medidas que caracterizam o atual modelo de acumulação capitalista, bem como aprofundar os elementos constitutivos da categoria “pobreza” nas formulações de política social das organizações internacionais e dos governos nacionais do Brasil e do Uruguai.

A importância deste estudo compreende o atual debate sobre a integração da América Latina e sua importância estratégica, pelas condições objetivas de superação do neoliberalismo na região ou pelas possibilidades de sucumbir às suas contradições internas.

A pobreza na América Latina é o ponto de partida das reflexões sobre capitalismo, entidades internacionais e ações emergenciais de combate e superação dos efeitos de mercado que atinge a maioria da população.

Nos últimos anos, organismos internacionais têm dado especial atenção às pesquisas referentes à redução da pobreza, como o PNUD, a CEPAL, a OEA. No âmbito do MERCOSUL, programas são formulados para unificar as estatísticas e avaliar as ações que dizem respeito ao emprego, distribuição de renda, estatísticas de medição da pobreza, medição da economia informal, entre outros. As atividades desenvolvidas, como reuniões de alto nível, com ministros das áreas sociais são, em boa medida, impulsionadas pelas Metas do Milênio estabelecidas pela ONU e o Banco Mundial (2001).

Nesse sentido, considera-se que o estudo dos compromissos assumidos pelos governos nacionais com organismos internacionais fornece pistas sobre os rumos conjunturais que estão sendo trilhados na América Latina, sem a intenção de abarcar toda a profundidade que tal temática exige.

Reúnem-se alguns dos elementos explicativos do desenvolvimento econômico e social das nações latino-americanas. Esses foram elaborados na problematização da “retórica da pobreza”, como mecanismo de “consentimento ampliado” que atende à agenda neoliberal, por meio de programas de transferência de renda como ações técnicas focalizadas, de caráter gerencialista, comunitário e mitigador da pobreza na perspectiva tecnocrático-progressista das agências internacionais (IVO, 2006). Há necessidade de discutir o capitalismo (BORON, 2002), através das “categorias de forças” materiais, políticas e ideológicas que interagem historicamente na sociedade (BERNAL-MEZA, 2001).

Sobre o contingente populacional que se situa abaixo da linha da pobreza, prioriza-se a utilização das abordagens que a relaciona com as estruturas do capitalismo (DUPAS, 2000; SOARES, 2003; SOTO, 2003), em contraposição a abordagem dos *entitlements e desenvolvimento como liberdade* (SEN, 2003) que justificam o desenvolvimento social como atual modelo de política pública as quais

transferem aos indivíduos pobres a responsabilidade de superar sua própria pobreza.

As reformas conservadoras dos Estados nacionais que implicam as atuais configurações de proteção social no Brasil (BERING, 2003) e no Uruguai (MIDAGLIA, 2001) são relacionadas aos programas do Banco Mundial e suas condicionalidades regidos pelas *Estratégias de Assistência ao País - EAP (Country Assistance Strategies - CAS)* e aos mecanismos de cooperação com a América Latina e Caribe nas ações contra a pobreza do Banco Mundial (Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza - PRSP, sigla em inglês), (Marco Compreensivo de Desenvolvimento - CDF, sigla em inglês).

Para analisar e interpretar a reprodução e a manutenção dos princípios programáticos conservadores no cumprimento dos pactos internacionais e dos compromissos eleitorais, nos governos de esquerda do Brasil e do Uruguai, este trabalho recorre à análise das Declarações e Planos de Ações das Cúpulas das Américas e dos Programas de Governo do Brasil (Coligação Lula de Novo com a força do Povo) e do Uruguai (Frente Amplia). Pela pesquisa documental e bibliográfica, a interpretação dos dados coletados, utiliza-se o método de Análise de Conteúdo (MORAES, 1999), dos planos de ações das Cúpulas das Américas (OEA) e dos programas de governo do Brasil e do Uruguai.

Selecionaram-se categorias, classificadas pelas dimensões econômicas, políticas e sociais, as quais estabelecem relações diretas com base em critérios semânticos e sintáticos, cuja descrição parte do conjunto de significados presentes nas diversas unidades de análise (MORAES, 1999).

A interpretação, demonstrada pelos gráficos, sustenta-se no percentual correspondente à totalidade de compromissos assumidos de cada unidade de análise.

Através dessa metodologia e do aprofundamento de análise dessas unidades, relaciona-se os programas de transferência de renda para o combate à pobreza, adotados pelos governos do Brasil e do Uruguai, com a influência do poder econômico, ideológico e político neoliberal como também sua utilização para captar recursos internacionais.

Ao assumirem compromissos de cumprir as Metas do Milênio (MDM; ONU), a reprodução das categorias utilizadas pelas organizações internacionais e dos métodos de combate à pobreza nos moldes neoliberais, pelos governos do Brasil e

do Uruguai, refletem, por um lado, a dependência econômica de patrocínios internacionais e o cumprimento de condicionalidades desses países, monitoradas e avaliadas pelo Banco Mundial e FMI e, por outro, expõem o fracasso do mercado, pelo investimento público nesses programas de transferência de renda cada vez maior.

Tanto investimento, para manter a lógica econômica atual, contraditoriamente poderá servir como catalizador para a construção de alternativas para a ocupação de pontos estratégicos na reprodução da vida e das relações sociais capaz de provocar transformações na matriz produtiva, para além da pobreza e da riqueza capitalista.

A superação da pobreza está inscrita na superação desse modelo econômico. Por isso as organizações internacionais, e, contraditoriamente os governos nacionais de esquerda, não podem incluir sistemas de emancipação social, muito menos vincular a pobreza ao seu modelo de desenvolvimento e das estruturas capitalistas. A crítica radical ao capitalismo pressupõe a ruptura de categorias culturais e individuais que fortalecem o mercado e a livre concorrência.

Para apresentar os elementos de interpretação e analisar os programas de transferência de renda que reforçam o afastamento da pobreza dos elementos estruturais do capitalismo, contextualizam-se, inicialmente, os conceitos de pobreza e de capitalismo contemporâneo, na explicação resumida da subsunção real da vida social ao capital e dos métodos capitalistas de acumulação.

Destaca-se, no primeiro capítulo a relação estreita da pobreza com o capital e o trabalho (TUMOLO, 2003), as concepções de pobreza das organizações internacionais, com ênfase na Organização dos Estados Americanos (OEA), as estratégias de crescimento do Banco Mundial, as suas Estratégias de Redução da Pobreza (ERPs) e as influências das concepções de pobreza das organizações internacionais nos governos do Brasil e do Uruguai.

No segundo capítulo, analisam-se, de forma sucinta, os elementos que representam os “atributos materiais de poder”, ou seja, o poder econômico, como a mundialização do capital e a financeira, o poder ideológico e o poder político, enquanto “categorias de forças” (BERNAL-MEZA, 2001), nos governos de esquerda do Brasil e do Uruguai e a proteção social, através da análise da conjuntura da América Latina no cenário mundial, do impacto do neoliberalismo no Brasil e no Uruguai. Discute-se, também, a disputa ideológica deflagrada na sociedade diante

da superestrutura neoliberal, entre regime capitalista e programas de governos de esquerda e incluem-se considerações a respeito das contradições presentes na postura das esquerdas latino-americanas.

Descreve-se a trajetória das políticas de proteção social, as conseqüências das reformas conservadoras de Estado que resultam nas ações emergenciais de combate à pobreza, de transferência de renda com condicionalidades: o Fome Zero/Bolsa Família do governo brasileiro e o PANES/Ingreso Ciudadano do Uruguai.

O poder político das organizações internacionais, com ênfase à OEA, é analisado no terceiro capítulo, perpassando pelos seus antecedentes e pela interpretação dos compromissos assumidos pelos chefes de Estado, registrados nos planos de ações das Cúpulas das Américas e das propostas que compõem os programas de governos do Brasil e do Uruguai.

Na última parte deste estudo, apresentam-se as considerações finais e, à guisa de conclusão, relacionam-se as categorias de forças do poder econômico, do poder político, do poder ideológico do cenário internacional com as ações emergenciais de combate à pobreza do Brasil e do Uruguai. Comenta-se também o propósito de combate à pobreza, o qual se subentende ser sustentado pelas mesmas categorias, necessárias para a “barganha” econômica, política e ideológica, entre as organizações internacionais e os países em desenvolvimento.

Propõe-se que o debate sobre programas de transferência de renda adotados pelos governos de esquerda do Brasil e Uruguai, para potencializar a disputa no campo social entre projeto neoliberal e a alternativa programática de esquerda, supere os limites da divergência entre modelos capitalistas, e, ao mesmo tempo retome a vinculação da pobreza das relações objetivas de produção e concentração de renda.

CAPÍTULO I

CONTEXTUALIZAÇÃO CONCEITUAL: CAPITALISMO E POBREZA

O conjunto de fundamentos ou paradigmas interpretativos que se inserem na linha de tradição marxista considera a construção do conceito de pobreza, pela compreensão desta como base e fonte da sociedade capitalista na estreita relação dos fatores econômicos com os condicionantes históricos, políticos e sociais. A pobreza explicada a partir da concepção burguesa insiste em justificar a sua existência através de elementos de análise estanques como conseqüência natural ou por falta de esforço individual (SOTO, 2003).

Quanto ao capitalismo contemporâneo, as afirmações de Boron (2002, p.12) ganham destaque nesta análise, especificamente quando afirma que

O imperialismo de hoje não é o mesmo de há trinta anos. Ele mudou, e em alguns aspectos a mudança foi muito importante. Mas não se transformou em seu contrário, como nos propõe a mistificação neoliberal, dando lugar a uma economia “global” onde todos somos “interdependentes”. Continua existindo e oprimindo a povos e nações, e semeando por onde passa dor, destruição e morte. Apesar das mudanças, conserva sua identidade e estrutura, e segue desempenhando sua função histórica na lógica da acumulação do capital.

Com isso, podemos entender que, na atual etapa do sistema capitalista, algumas das características do imperialismo permanecem e são, inclusive, ampliadas e sofisticadas. Entre essas, podemos citar as formas de concentração do capital, a forte presença dos monopólios, a especulação financeira internacionalizada, a reestruturação na produção, o livre comércio mundial e a preocupação maior voltada aos processos de produção.

Os processos de trabalho e o processo de valorização (seção IV de *O capital* de Marx) implementados pelo capital, desde a cooperação simples à grande indústria, bem como os elementos constituintes do movimento do capital, sofrem modificações configurando-se em diversos padrões de acumulação. A partir dos anos 70, o processo de mudanças estruturais e de reorganização do capital e da produção modifica também a relação entre a divisão manufatureira do trabalho e a divisão social do trabalho. Tal relação é o aspecto mais importante de análise e de

compreensão da atual fase do capitalismo, pois “constitui a base geral de toda produção de mercadorias” (MARX, 1983, p. 277).

A divisão do trabalho define-se, conforme Marx (1983), no interior da sociedade capitalista pela compra e venda de mercadorias que pressupõem o fracionamento dos meios de produção e implica o confronto de produtores independentes de mercadorias. Marx busca explicitar o significado social que essas relações estabelecem. A livre concorrência, nos moldes neoliberais, provoca mudanças nos processos de trabalho e no aumento da produtividade, quer dizer, na produção de uma quantidade cada vez maior de valores de uso com uma massa menor de valor e diminui o valor unitário das mercadorias. O processo de trabalho é o centro das atenções e preocupações do capitalismo; aprimoram-se, portanto, métodos de controle dos capitalistas sobre os processos de trabalho e, por conseguinte, da força de trabalho (TUMOLO, 2003).

O valor da força de trabalho, como o de qualquer mercadoria, é determinado pelo tempo de trabalho necessário à produção e à sua reprodução. A força de trabalho, enquanto valor e o trabalho social médio nela objetivado só existe como disposição do indivíduo vivo e, pressupõe, portanto, a existência dele. Dessa forma, a produção da força de trabalho e sua própria reprodução dependem de meios de subsistência para mantê-lo vivo.

O tempo de trabalho necessário à produção desses meios de subsistência ou o valor da força de trabalho é o valor dos meios de subsistência necessários à manutenção do seu possuidor (...). A soma dos meios de subsistência deve, pois, ser suficiente para manter o indivíduo trabalhador como indivíduo trabalhador em seu estado de vida normal (...). Em antítese às outras mercadorias, a determinação do valor da força de trabalho contém, por conseguinte, um elemento histórico e moral (MARX, 1983, p. 141).

A manutenção da força de trabalho é a própria subsistência do trabalhador para além do tempo em que está vendendo a sua força de trabalho ao capitalista, que pressupõe a produção e reprodução, tanto dela própria como a reposição de mão de obra. Segundo Tumolo (2003, p. 160),

O valor da força de trabalho, pois, corresponde a um determinado *quantum* de trabalho abstrato socialmente necessário para produzir a massa de meios de subsistência necessária para a produção e reprodução normais da vida do trabalhador e de sua família em sua totalidade - alimentação, moradia, transporte, vestuário, saúde, educação, lazer etc.

Sabe-se que o deslocamento dos investimentos da produção para a especulação, a reestruturação produtiva, a aplicação de novas tecnologias gerou desemprego e que a manutenção dos fluxos de capital na lógica financeira contemporânea faz com que seja reduzida a compra da força de trabalho.

Isso significa que parte da mercadoria força de trabalho se torna invendável, acarretando uma população proletária excedente e, conseqüentemente, uma diminuição do preço da força de trabalho abaixo de seu valor. A redução do valor da força de trabalho acaba causando, simultânea e contraditoriamente, uma diminuição de seu preço abaixo do valor (TUMOLO, 2003, p. 166).

Esses trabalhadores “excedentes”, no entanto, são necessários para manter o sistema. A desvalorização da força de trabalho desvaloriza também sua reprodução. Segundo Tumolo (2003, p 167),

o valor da força de trabalho é determinado pelo *quantum* de trabalho abstrato socialmente necessário para produzi-la, o que corresponde, no caso específico da força de trabalho, ao *quantum* de trabalho para produzir os meios de subsistência necessários para produzir e reproduzir a vida da família do trabalhador.

A pobreza, portanto, não seria a negação desta reprodução, que contraditoriamente, sustenta o capitalismo? A função social da pobreza está relacionada ao interesse capitalista em desvalorizar a força de trabalho e não somente relacionada à introdução de novas tecnologias.

Estas reflexões exigem aprofundamento sobre os modelos de crescimento, pautados pelos economistas neoclássicos, que debatem a teorias da convergência de produtividade entre países, pela renda per capita. Não obstante, devido à importância desse debate para a compreensão da relação entre desvalorização da força de trabalho na atual fase do capitalismo e da pobreza, maiores detalhes e a leitura analítica de suas categorias, não são possíveis no limite desta investigação.

O que interessa, para a nossa análise, é a combinação das variáveis determinantes, da renda *per capita* nos países, muito mais políticas e sociais, consideradas pelos economistas defensores do livre comércio, que envolvem, entre outras, controle da taxa de fecundidade, elevação do nível de escolaridade da população, estabilidade política etc, até chegarem no investimento em “capital

humano”², cujo sentido geral e abrangente, tenta abarcar o acesso ao conhecimento, à cultura e à arte, necessários à vida humana.

A explicação e a sustentação dos economistas defensores do crescimento endógeno³ e da função de capital humano podem ser consideradas pela análise de Tumolo (2003), como a “transição histórica da mais valia relativa para a mais valia absoluta e a “subsunção real da vida social ao capital” para garantir a produtividade e a acumulação capitalista atual, sem necessitar alterar os investimentos no capital constante. Para o autor,

A redução do preço da força de trabalho abaixo de seu valor, ocasionada sobretudo pelo aumento do contingente de trabalhadores supérfluos, obrigou, por sua vez, os trabalhadores que ainda conseguiam vender sua força de trabalho a aumentarem sua jornada de trabalho, para tentar compensar a corrosão do preço de sua força de trabalho, o que propiciou a produção e extração da mais-valia absoluta (TUMOLO, 2003, p. 172).

Todo esse processo, aparentemente novo, entende que, para a produtividade total dos fatores (capital-trabalho) além do aumento da jornada, o trabalhador aumente seus conhecimentos e habilidades. O aproveitamento dele se expressa na competência e na dedicação integral ao trabalho e é a qualidade da força de trabalho que mais interessa e não a quantidade de trabalhadores. De acordo com Tumolo (2003, p.172),

O processo que propiciou a diminuição do valor da força de trabalho e, portanto, a produção e extração da mais-valia relativa, criou, ao mesmo tempo e contraditoriamente, a necessidade e as condições de redução do preço da força de trabalho abaixo de seu valor e, por conseguinte, da produção e extração da mais-valia absoluta.

A maneira como essa contradição parece envolver toda a forma humana de vida contribui para atribuir aos pobres a responsabilidade pela sua própria limitação, seja de renda ou de qualificação. Como indica Lautier (1999, apud IVO, 2006, p. 69)

² O fator capital chamado capital humano quer dizer o estoque de habilidades e conhecimentos de que dispõe uma economia, produto do investimento realizado na educação, na capacitação no trabalho, em atividades de investigação e desenvolvimento do setor produtivo ou a investigação científica.

³ Precisamente, uma das diferenças fundamentais entre os modelos de crescimento endógeno e os de crescimento exógeno é que a taxa de crescimento no estado estacionário pode ser positiva mesmo que produtividade total dos fatores (capital-trabalho) se mantenha constante. A taxa de crescimento, para sair do estado estacionário, depende de decisões políticas e sociais e até mesmo individuais, ou seja, de variáveis endógenas como a acumulação de capital humano, ao invés de depender uma taxa exógena para que a produtividade total dos fatores (capital-trabalho) cresça. Por isso, são denominados modelos de crescimento endógeno.

“desvinculando a pobreza dos seus determinantes estruturais, separam-se os indivíduos submetidos a essa condição dos seus lugares no sistema produtivo”. A desvalorização da força de trabalho provocada pelo atual modelo econômico e a miséria, portanto, são objetivos e tentar separar seus elementos fundamentais significa abafar a discussão sobre o capitalismo. Segundo Boron (2001, p.40),

este é o maior triunfo ideológico do neoliberalismo, como um fenômeno natural, como a cristalização de tendências inatas aquisitivas e possessivas da espécie humana e não como uma criação histórica de classes e agentes sociais concretos movidos por seus interesses fundamentais.

Ao envolver toda atividade humana, a noção de produtividade e de “capital humano”, amplia a dimensão subjetiva da pobreza, a qual contribui e reforça a intenção da lógica de mercado em regular a sociedade e, ao mesmo tempo, submeter a todos trabalhadores às regras seletivas e excludentes da oferta e da procura. Boron (2001, p.40) chama a atenção sobre esse aspecto:

Não deixa de ser paradoxal que seja precisamente este o momento, quando o mundo se tornou muito mais “capitalista” do que antes, que proliferem as teorizações pós-modernas e neoliberais que falam de uma suposta transição para uma economia de mercado supostamente pós-capitalista e que adquiriu a formalidade da geometria da vida animal. Devido a isto, a discussão sobre o capitalismo desapareceu da agenda pública.

Compreende-se a pobreza, como contradição do mercado capitalista o qual só se amplia, ao mesmo tempo em que reduz a utilização da força de trabalho.

O resultado da articulação contraditória desses dois fenômenos é, de um lado, o incremento sistemático e “estrutural” do desemprego, sobretudo no período recente, dada a velocidade do desenvolvimento das forças produtivas, e, de outro, a redução e, em muitos casos, a eliminação de alternativas de produção da vida, quer dizer, de sobrevivência – além da venda da mercadoria força de trabalho –, seja pela produção e venda de outras mercadorias, ou pela produção de valores de uso, tal o grau de abrangência, controle, concentração e centralização do capital (TUMOLO, 2003, p. 175).

A transferência de renda das ações de combate à pobreza, generosamente financiada pelas agências internacionais, ao mesmo tempo em que se traduz na solução imediatista e emergencial no limite da sobrevivência dos trabalhadores, revela a desvalorização da força de trabalho e as exigências mínimas para manter os beneficiários fora da produção, assim como denuncia o valor ínfimo a que se restringiu a sua reprodução.

É a partir da atual forma de investimentos nos fatores de produção e da produtividade tão desumanamente capitalizada, na dimensão econômica e social, que a definição da pobreza se relaciona às estruturas do capitalismo, conforme se discutirá abaixo.

1.1 As diferentes concepções de pobreza

A pobreza e a exclusão social são categorias que se diferenciam, embora, muitas vezes, sejam utilizadas como sinônimos. A pobreza está diretamente relacionada às relações de produção; já a exclusão social, às condições sociais. O conceito de pobreza fundamenta-se em critérios objetivos: renda, inserção ocupacional, condições de moradia, numa perspectiva de análise basicamente econômica; a exclusão social refere-se ao sentimento de pertencimento, ao gênero, à etnia e à cidadania.

Dupas (2000) busca relacionar a exclusão com o tipo de estratégia de desenvolvimento e as mudanças no conceito de ocupação, emprego-flexível, precário, instável com a variedade de dimensões relevantes para o entendimento das noções de pobreza e de privações.

A “exclusão social” e a pobreza distinguiram-se pela possibilidade de garantir a sobrevivência física, até um sentimento subjetivo por não dispor de bens, capacidades ou oportunidades de que outros indivíduos desfrutam. Ambas as noções, conforme Dupas (2000), estão ligadas aos modelos econômicos e às formas de Estado.

Atualmente a questão da pobreza envolve, também, segundo alguns autores, o desenvolvimento de capacidades preexistentes dos próprios pobres no provimento das condições de superação da pobreza. Essa percepção implica a compreensão de que as questões do desenvolvimento supõem sujeitos participativos e engajados, ou seja, sujeitos que promovam o desenvolvimento do senso cívico nos moldes do sistema capitalista.

A perspectiva da organização política dos pobres origina-se de uma visão de desenvolvimento social e humano construída por Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia de 1998. que introduz a idéia dos funcionamentos: os seres e estares e fazeres que os indivíduos podem realizar:

Os funcionamentos [...] podem variar daqueles mais elementares, como estar bem nutrido, escapar de morbidade e mortalidade prematura evitáveis etc., a realizações bastante complexas e sofisticadas, como possuir auto-respeito, ser capaz de tomar parte na vida da comunidade, e assim por diante (SEN, 1992, p. 5).

Este autor sustenta sua tese nos três níveis de objetivos das pessoas: seu padrão de vida (*standard of living*), seu bem-estar pessoal (*well-being*) e seus objetivos como agência (*agency*). O indivíduo pode ser visto multidimensionalmente como alguém que possui ambições que dizem respeito às suas condições pessoais de vida e que não envolvem expectativas quanto às condições de vida de outros (por exemplo, respirar o ar puro da montanha nos fins de semana); que possui ambições que podem envolver as condições de vida ou o bem-estar de outras pessoas, a simpatia podendo ser incluída como um aspecto de seu bem-estar pessoal (por exemplo, levar a família para respirar o ar puro da montanha nos fins de semana); e, finalmente, como alguém que possui compromissos que envolveriam a realização de objetivos que devem ser perseguidos independentemente de seus efeitos sobre seu bem-estar pessoal (por exemplo, em suas horas de lazer, militar em movimento em defesa da preservação do meio ambiente em uma poluída megalópole). Correspondentemente, podemos pensar estes diferentes aspectos e objetivos em termos de funcionamentos e capacidades.

As capacidades, por sua vez, refletiriam as oportunidades de escolha por diferentes conjuntos de funcionamentos que estariam abertas aos indivíduos, representando a extensão de sua liberdade efetiva, e não apenas, como no índice rawlsiano dos bens sociais primários, os *meios* para a liberdade que, em princípio, seriam insensíveis à variabilidade interpessoal de carências, à sua duração e intensidade⁴ (SEN apud DUPAS, 2000).

Esta abordagem procura transformar os pobres de um “sujeito passivo” em um “sujeito ativo”, beneficiário de planos sociais e protagonista da mudança social, envolvendo o desenvolvimento de capacidades estratégicas. Os relatórios do PNUD

⁴ As idéias de desenvolvimento social na década de 70 e o banco mundial, Cintia Mara Miranda Dias.

seguem essa linha quanto ao desenvolvimento social e humano, relacionam a necessidade de democratização do acesso a capacidades (educação, saúde, poder etc.) que permitam aos pobres se transformarem em sujeitos de sua luta.

Esta retórica tem sido reapropriada segundo diferentes sujeitos em quadros políticos e ideológicos distintos, que nem sempre correspondem à sua concepção original ou que assimilam apenas parcialmente essa tese (...). Os sentidos dessa mobilização dos pobres têm, no entanto, significados e formas operativas diversas, segundo os atores e a ordem de concepções e valores que o alcance (IVO, 2006, p.77).

As metodologias de mensuração da pobreza possuem especificidades que diferenciam as sociedades no modo de determinar o corte entre os pobres e não pobres, de acordo com os costumes, expectativas e hábitos de cada comunidade. A utilização da L. P.⁵ (aplicado pelo PNUD no Brasil) não considera o grau em que as rendas dos pobres se distanciam da linha de pobreza. Por exemplo, uma redução na renda de todos os pobres que não altere a renda dos não pobres não afeta esse índice, e o índice é igualmente insensível à distribuição de renda entre os pobres, ou seja, uma transferência de renda dos pobres-mais-pobres para os pobres-menos-pobres não é captada.

Sen (apud DUPAS, 2000) tem como foco os países pobres, a questão da pobreza e da fome, essencial nos países da periferia do capitalismo, como o Brasil. O autor demonstra insatisfação com as metodologias utilizadas para medir a pobreza, pois, segundo ele, essas não explicam e nem indicam o caminho para a erradicação desse mal. Ele propõe investigar a pobreza e as grandes tragédias relacionadas à fome pela abordagem “*entitlement approach*” (capacidade, condição, qualificação). Dupas (2000), utilizando-se das argumentações de Armatya Sen, conclui que a L.P encontra dificuldades e implicações de traçar uma fronteira, basicamente estática, a qual permita distinguir entre pobres e ricos, que forneça um retrato da situação em um determinado momento do tempo. A L.P. não informa sobre os elementos que levam à situação apontada e nem sobre qualquer previsibilidade, sendo considerada por esse autor, insuficiente como indicador social.

⁵ A linha de pobreza é o exemplo mais comum de uma medida absoluta. A pobreza absoluta define o número de pobres em um país como o número de pessoas na relação com a população geral que se encontra abaixo de uma linha pré-determinada de valor monetário ou de necessidades básicas insatisfeitas. A pobreza relativa se define no interior de um universo social dividido ou em níveis definidos mediante algum tipo de padrão social. os limites desses métodos, pelo nível de exigência de padronização na coleta de dados, o que não é unificado pelos institutos estatísticos nacionais.

Essa abordagem se volta para as estruturas da sociedade e procura ver, no caso da pobreza e, principalmente, nos episódios de fome aguda, o que aconteceu com essas estruturas, o que teria levado a uma situação-limite. A abordagem de Sen (apud DUPAS, 2000, p. 28), em sua análise sobre a pobreza, redireciona seu foco nas capacidades em substituição ao foco apenas na renda.

O enfoque da exclusão baseada nas capacidades busca substituir a análise da pobreza pela baixa renda ou pela posse escassa de bens primários e recursos. Nesta abordagem, a pobreza não é uma questão de escassez de bem-estar senão de incapacidade para conseguir bem-estar, precisamente pela ausência de meios de acesso à educação e à saúde.

Quanto às técnicas para medir a pobreza, que utilizam o critério de satisfação das necessidades básicas, Dupas (2000, p. 24) problematiza a definição da exclusão social, muito mais voltada para países que não consolidaram o modelo de Estado de bem-estar social, e que tentam garantir minimamente a sobrevivência dos seus cidadãos. Na definição de excluídos e não-excluídos, critica a utilização da linha de pobreza (L. P.) pela ineficácia desta técnica, que mede a pobreza pela renda monetária necessária, para que um indivíduo possa ter acesso a uma cesta de bens e serviços essenciais à satisfação das suas necessidades básicas. Ele questiona “como determinar quais das necessidades são básicas?” e destaca “a insuficiência do critério fisiológico que define necessidades básicas como o imprescindível para garantir a sobrevivência”.

Destacam-se duas principais abordagens: a dos *entitlements*⁶ de Sen e a de Dupas (2000), a qual é centrada nos fatores econômicos e que enfatiza a importância do modo de produção existente e da inserção ou não de indivíduos no sistema produtivo e institucionais (estrutura de direitos de propriedade, existência ou não de Estado de Bem-Estar Social).

Tomar a pobreza como a principal dimensão da exclusão, vista como dificuldade de acesso real aos bens e serviços mínimos adequados a uma sobrevivência digna, além de não considerar as duas categorias de forma estanque, permite a análise por duas vertentes: a renda disponível, normalmente fruto do trabalho e as oportunidades abertas pelos programas públicos de bem-estar social.

⁶ Sem tradução para o português assemelha-se à noção de oportunidades e capacidades.

Também permite articular o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social enquanto responsabilidades de Estado.

Soares (2003) chama a atenção para as inúmeras definições de pobreza e a instrumentalização do conceito para fins de medir o tamanho da pobreza em determinada população. A autora, que não utiliza o conceito de exclusão social, também problematiza as limitações do método que utiliza o corte de renda como a linha de pobreza (L.P.), utilizada no Brasil e Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI), utilizada na Argentina. Segundo ela, “cada definição e metodologia produzirá um resultado diverso, mais ou menos otimista, sobre a evolução da pobreza, além de ser totalmente artificial e, mais uma vez, reducionista da realidade”. A autora elege como mais adequados os critérios de distribuição e concentração de renda, que “permitem uma melhor aproximação de realidades extremamente desiguais” e destaca que “o Brasil, seja qual for o critério escolhido, assume a liderança como país de pior distribuição de renda” (SANTOS, 2002, p. 45).

A “nova pobreza”, segundo a mesma autora, consiste na incorporação das camadas médias urbanas que se tornaram mais vulneráveis aos efeitos das políticas de ajustes estruturais ou de estabilização monetária, não captada pelos indicadores convencionais como a L. P. que define pobreza absoluta e pobreza relativa. “A primeira é diagnosticada pela distribuição de renda como um todo e, a segunda, parte da quantificação do número de indivíduos ou famílias abaixo de uma determinada linha de pobreza” (SANTOS, 2002, p. 47-50).

Outros índices apontados por Santos (2002) como mais eficientes são: Índice de Pobreza Crítica (IPC), para mensurar de forma sintética o grau de pobreza crítica, Outro e o Índice de Carências Básicas (IBC), integrados pelos componentes de educação, trabalho, habitação e renda e o Índice de Exclusão Social (IES) que integra o critério de renda e de carências.

O IDH é um indicador que combina três características básicas de desenvolvimento: nível sanitário, conhecimentos e poder aquisitivo. O indicador de longevidade refere-se à esperança de vida ao nascer. Os conhecimentos se medem através das variáveis: o analfabetismo dos adultos e a média dos anos de escolaridade da população, com uma ponderação de 2/3 e 1/3 respectivamente para construir o indicador de acesso à educação. O acesso de níveis decentes se mede com a capacidade de adquirir bens para satisfazer as necessidades por parte dos

indivíduos. O logaritmo do PIB *per capita* a preços de paridade de poder de compra é um indicador da mesma.

Define-se desenvolvimento humano como um processo mediante o qual se ampliam as oportunidades dos indivíduos. As mais importantes são a vida prolongada e saudável, o acesso à educação e a possibilidade de desfrutar de um nível decente de vida. Sem dúvida, existem outros aspectos da vida humana que são essenciais para o desenvolvimento que não são levados em conta no IDH, porque não existem estatísticas em nível internacional, com critérios uniformes de elaboração e a necessária continuidade que permitam quantificar sua incidência no desenvolvimento humano.

O IDH toma valores entre zero e um, classificando-se os países em três grupos: de desenvolvimento humano alto para valores superiores a 0.8; de desenvolvimento humano médio para valores entre 0.5 e 0.79 e de desenvolvimento baixo para valores inferiores a 0.5. Tratando-se de um indicador internacional, baseia-se em informações estatísticas disponíveis em todos os países, o que explica a seleção de variáveis realizada para sua elaboração. Como outras medidas sintéticas, tenderá a simplificar a realidade dos países, encobrendo as diferenças no interior dos mesmos.

Para medir o grau de desigualdade na distribuição de renda, utilizam-se geralmente dois tipos de ferramenta: uma de análise gráfica, a curva de Lorentz e outra de cálculo, o índice Gini. A curva de Lorentz representa a relação existente entre grupos de população em um gráfico, ordenados de acordo com seu grau de pobreza relativa e sua respectiva participação na renda nacional.

No índice de Gini, os valores oscilam de zero a um, indicando valores próximos a um (1), uma distribuição de renda menos igualitária que resulta da divisão na área delimitada pela curva de Lorentz e a reta de equidistribuição entre a área total por debaixo da reta.

O método de necessidades básicas insatisfeitas (NBI) baseia-se na privação de uma ou mais das satisfações básicas. Os dados são coletados através de pesquisas e censos de domicílios cujos indicadores sociais são mais abrangentes e vão além da renda e dos gastos. O limite desse método está em determinar o que é uma necessidade básica na sociedade. Usualmente são considerados os serviços de saneamento básico, a qualidade da habitação, os níveis de educação e de renda.

Os custos elevados e a falta de recursos técnicos e humanos na adoção de uma metodologia multidimensional da pobreza são levantados pelo Conselho como obstáculos encontrados por vários países do âmbito da OEA. Esses limites de ordem financeira e tecnológica, segundo o documento, determinam a escolha do método para medir a pobreza mais do que uma concepção teórica do sentido e do significado da pobreza.

O documento preparado pelo CIDI/OEA sugere que a escolha de metodologia para medir a pobreza deve relacionar a informação a diferentes estratégias de combate à pobreza. Para as políticas de emprego e renda, é mais indicado o método da Linha de Pobreza (LP) e para as políticas de melhorias na infraestrutura, os países deveriam utilizar o método das Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI). Destaca também a diferença de medições entre as organizações internacionais e os governos nacionais, sendo que o objetivo das instâncias internacionais de conhecer os níveis de pobreza implica a perspectiva regional ou global e a possibilidade de comparações multilaterais cujos programas de combate à pobreza são muito mais voltados a metas regionais do que a especificidades locais.

Fica evidente a falta de consenso sobre a definição da pobreza, assim como das metodologias aplicadas para medir os impactos da opção macroeconômica adotada em cada país, o que sugere a intenção muito mais pautada em medir a eficiência do modelo capitalista do que enfrentar suas causas.

A pobreza e as ações emergenciais para combatê-la convivem com “a perspectiva tecnocrático-progressista das agências internacionais” (IVO, 2006, p. 80) as quais impõem aos governos ajustes financeiros que restringem as ações dos Estados, cujos programas sociais necessitam estar adequados e controlar o superávit primário. A desconstrução dos sistemas de seguridade social, as transferências monetárias de renda mínima para a inserção dos indivíduos no consumo com evidentes sinais de aproveitamento desse recurso pelo mercado é o aspecto que mais denuncia a desvinculação do econômico com o social, o que se configura na utilização de milhares de trabalhadores, cuja força de trabalho está desvalorizada na “organização e mobilização social da sociedade civil e dos próprios pobres na construção dos programas sociais” (IVO, 2006, p.82).

As declarações e os planos de ação das Cúpulas das Américas, das quais os governos do Brasil e Uruguay⁷ são consignatários, seguem sugestões elaboradas pelos mecanismos políticos, operativos e especializados internos da Organização dos Estados Americanos, como o Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, (CIDI), a Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD) e a Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE).

1.2 As concepções de pobreza das organizações internacionais

Na questão do apoio dos mesmos organismos internacionais que patrocinam os ajustes estruturais da economia para combater a pobreza (BORON, 2001) identificam-se alguns elementos que evidenciam essa contradição na “perspectiva tecnocrático-progressista das agências internacionais e governos” (IVO, 2006). As respostas estão pautadas na adequação de contas e de gastos públicos ao ajuste fiscal desses países. A tentativa é subordinar o social ao econômico, “enxugar” o Estado e deixar o mercado agir livremente. Segundo esta autora

Opera-se, portanto, uma subordinação e separação entre os planos do social e do econômico, através de quatro pilares que estruturam e condicionam o novo modelo de assistência: um processo de desconstrução simbólica e ideológica dos sistemas de seguridade anteriores, em nível de retórica crítica; a centralidade do tratamento da inserção dos indivíduos ao mercado, através de transferências monetárias; o estímulo dos programas ao consumo e demanda de serviços e uma organização e mobilização social da sociedade civil e dos próprios pobres na construção dos programas sociais (IVO, 2006, p. 82).

Ressalta-se a posição do Banco Mundial com relação à vulnerabilidade social, para este organismo internacional que supera a dimensão de carência e agrega, também, a força da resistência como capacidade de responder aos efeitos negativos produzidos pela condição de pobreza através de ações afirmativas (IVO, 2006).

O Banco, ao reconhecer a propriedade de “ativos” sociais, econômicos e culturais na população pobre, condiciona seus financiamentos a ações de combate à pobreza para a mobilização dos pobres “no provimento de soluções da pobreza”.

⁷ Os documentos compõem as unidades de análise do presente estudo.

Inspirados na ordem do dia de resolver o problema da pobreza, outros autores definem os “ativos” dos pobres.

Moser (1996, *apud* SALAZAR, 1998) especifica cinco itens que se constituem “ativos” dos pobres: as atividades de trabalho, assalariadas ou autônomas, que desenvolvem; o capital humano em termos de habilidades e estudos; os *assets* (ativos) produtivos, como casa, oficinas, etc.; a estrutura de relações familiares; as redes comunicativas com capacidade de produzir soluções coletivas (IVO, 2006, p. 78).

As intenções dessas definições sugerem a particularidade da pobreza restrita ao indivíduo, “capaz” e “ativo” escamoteando as razões estruturais da pobreza, inerentes ao sistema capitalista:

a concepção produzida pelo Banco Mundial sobre as condições de participação dos pobres nos programas sociais, ao restringir-se aos seus “ativos” sociais, enfatiza particularmente os conteúdos dinâmicos, eliminando os fatores estruturais geradores da pobreza (IVO, 2006, p.78).

O Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento oferecem financiamentos para programas de combate à pobreza, condicionados ao cumprimento dos ajustes estruturais.

Somam-se a essas iniciativas internacionais, as Metas do Milênio, do Banco Mundial e da ONU, que propõem aos países com baixos níveis de IDH e com um enorme contingente populacional atingido pela fome e pela miséria, reduzir pela metade a pobreza até 2015.

O Banco Mundial trata a pobreza sem envolver necessariamente o Estado, suas propostas combinam um misto de solidariedade e individualismo, elementos fundamentais de sociabilidade para a estabilidade econômica e política diante dos ajustes estruturais. Assim, o Banco Mundial, símbolo do capitalismo contemporâneo, inspira sua proposta na multidimensionalidade humana e na lógica de mercado ao limitar-se a uma ação privada, restrita e não-política para a superação da pobreza. A autora acrescenta que “a base operacional e financeira das ações dessa agência se faz através de um Fundo Social, pelo qual o Banco administra a estratégia de ação, desenha os programas concretos e avalia os resultados” (IVO, 2006, p. 78).

Transformar os pobres em empreendedores é a meta das propostas do Banco. Aqui reside a maior contradição entre as agências financiadoras do atual modelo de acumulação capitalista, a qual resulta em ações paliativas de envolvimento produtivo que, em muito pouco, conseguem “mexer” os ponteiros da

economia, mantendo assim a sua estabilidade. Quanto à manutenção do cenário político, sem abalos significativos, esse organismo prevê, em seus programas, a “participação dos pobres” sem envolvimento político crítico do sistema econômico.

Na avaliação do Banco Mundial em um cenário de crescimento, o mundo alcançaria a meta dos 14% em redução da pobreza com queda da taxa em 22% em 2001 para 12,5 % em 2015. Até 2030, a taxa de pobreza deverá estar em torno de 7% da população do mundo em desenvolvimento, cerca de 500 milhões de pessoas.

Todas as projeções pressupõem que as elasticidades de pobreza permaneçam constantes.

Se os mercados de trabalho dos países em desenvolvimento não puderem absorver os numerosos participantes novos nos próximos anos, de modo que o salário real caia, a elasticidade da pobreza também deverá diminuir, tornando mais difícil o alcance da meta para a pobreza.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento⁸ ressalta as tendências demográficas nas diversas regiões em diferentes níveis de competitividade e produção. Define a pobreza extrema não só como um problema de necessidades materiais insatisfeitas, mas também como o resultado direto da exclusão social.

Sustenta que o ritmo de redução da pobreza poderá ser muito lento, mesmo com um crescimento sustentado. Por exemplo, com taxas de crescimento anuais de 3% *per capita*, poderiam ser necessárias várias décadas, a depender do país, para erradicar de todo a pobreza, entendida como o conjunto das pessoas que sobrevivem com menos de US\$2 por dia. Para a localização da pobreza, coloca em relevo a educação como elemento essencial para se obter a equidade. Agrega a saúde na composição da pobreza, destaca a preocupação de a HIV/AIDS afetar as pessoas nos anos mais produtivos de suas vidas, limitando suas contribuições econômicas e sociais. Ao mesmo tempo, exige maior progresso nas reformas dos setores sociais, como educação, saúde, nutrição, melhoramento de áreas urbanas, infra-estrutura social na zona rural e o desenvolvimento de microempresas.

Além disso, incorpora a dimensão social na política econômica, que significa levar em conta os aspectos distributivos, não apenas nas políticas relacionadas diretamente com os pobres (ajustes na equidade, prevenção de crises etc.).

⁸ Documento Equidade e desenvolvimento humano. Disponível em: [www. bid.org.uy](http://www.bid.org.uy). Acesso em: 15 jul, 2006.

Entre essas prioridades para o Banco Interamericano de Desenvolvimento, somam-se o envelhecimento⁹ da população latino-americana que, dada a situação econômica da região, contribuirá para o fenômeno chamado “envelhecimento da pobreza” e a prevenção, o tratamento e a redução da discriminação enfrentada pelas pessoas portadoras de deficiência.

O BID utiliza-se de dados da pobreza relativa e ressalta que os níveis de desigualdade continuam muito altos: a renda média dos 20% mais ricos é mais de 20 vezes superior à renda média dos 20% mais pobres, a escolaridade média, para os 20% mais pobres, é cerca de quatro anos, enquanto que para os 20% mais ricos é de 10 anos.

Confirma a tendência mundial na preocupação com o crescimento econômico e na estabilidade política, o que denomina de “ambiente favorável para a redução da pobreza”. Esse ambiente seria caracterizado não só por um crescimento constante e sustentável, mas também pelo fortalecimento da boa gestão pública e pelo desenvolvimento participativo.

Amplificar a voz dos pobres, forjando o capital social e reforçando sua capacidade de organização, é uma forma de promover as necessárias mudanças normativas e obter apoio político. A transparência e os contrapesos, tanto no âmbito político quanto no administrativo, podem ajudar a restringir a influência de grupos de interesses, que possibilitem a todos os membros da sociedade realizar seu potencial econômico e humano.

Através de uma estratégia integral, o BID busca a criação de oportunidades para a inclusão social e produtiva dos pobres, com promoção e criação de oportunidades equitativas de acesso aos bens produtivos, o estabelecimento de iniciativas de proteção social, como transferências ou doações a famílias, o incentivo para que mantenham os filhos na escola ou aumentem sua renda para fortalecer a formação de *capital humano* das gerações futuras.

A meta específica do BID é elevar a capacidade educativa dos pobres e excluídos. Esse órgão expõe como um de seus objetivos recuperar os sistemas de pensões para melhorar a viabilidade financeira e a eficácia das redes de seguridade social.

⁹ No ano 2025, a população na terceira idade alcançará 100 milhões de pessoas.

Para erradicar a pobreza, segundo este Banco, é necessário programar iniciativas que acelerem a redução da pobreza e da desigualdade, nas quatro dimensões: bem-estar material (renda e bens), desenvolvimento humano (educação, saúde e nutrição), inclusão social e política, menor vulnerabilidade a situações adversas.

ONU - A Organização das Nações Unidas, a partir de 1990, com o objetivo de obter um indicador que compreenda todos os aspectos que envolvem o desenvolvimento e que seja adequado, para a necessária comparação da evolução entre países, elabora o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e agrega a Linha da Pobreza (LP), dividindo os pobres dos não pobres pela renda de menos 1 dólar por dia, *per capita* para medir a pobreza. A ONU sugere que os governos nacionais sigam as orientações para garantir a estabilidade política: *empoderando* os indivíduos “carentes” com direitos econômicos, políticos e sociais que lhes permitirão usufruir plenamente da economia global. O *empoderamento* dos indivíduos pobres é sinônimo da boa governança. Os investimentos devem, portanto converter a agricultura de subsistência em agricultura orientada para o mercado, estabelecer a base para a diversificação das exportações e o crescimento econômico conduzidos pelo setor privado, permitir que um país participe da divisão de trabalho global de maneira produtiva e preparar o terreno para o avanço tecnológico e posteriormente para uma economia baseada em inovação da infra-estrutura e do capital humano.¹⁰

A CEPAL,¹¹ ao utilizar a Linha da Pobreza (L.P), estabelece critérios comparativos entre os países da América Latina, inclui, além do valor da cesta básica, os de vestuário, de habitação, de transporte, da educação e de medicamentos.

A CEPAL e o IPEA e o PNUD, de acordo com um estudo em 18 países de América Latina e Caribe, afirmam que o melhoramento das condições socioeconômicas requer mais do que o simples crescimento econômico.¹² O estudo revela que a distribuição de renda é o que determina a habilidade dos países para reduzir em 50% a pobreza para o ano de 2015. Concluem que, para alcançar as

¹⁰ Recomendações para reforma da parceria para o desenvolvimento Banco Mundial.

¹¹ CEPAL, órgão das nações Unidas que elabora desde 80 vários estudos sobre a pobreza na América Latina.

¹² Ver: “Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean”, ECLAC, IPEA and UNDP, 2002.

metas de redução da pobreza, precisam ser considerados dois cenários distintos: um “histórico” e outro “alternativo”.

A análise do cenário histórico aplica as dinâmicas de crescimento e iniquidade de cada país, da década de noventa, no futuro, no “alternativo” e cria um cenário o qual leva cada país a um estado hipotético, mais rico e igualitário. Baseado no cenário histórico

solo 7 de los 18 países alcanzarían las metas de reducción de la pobreza con las tasas de crecimiento de los años noventa. Otros 6 países continuarían reduciendo la incidencia de la extrema pobreza pero a un ritmo muy lento para alcanzar la meta. Y otros cinco países, de hecho, tendrían niveles más altos de pobreza extrema debido a incrementos en la inequidad, decrementos en el ingreso per capita o ambos (CIDI, UDSE/OEA., 2003, p. 16).

O cenário alternativo do estudo afirma que, na maioria dos países, mediante mudanças na distribuição de renda, seria possível alcançar os objetivos de redução da pobreza.

16 de los 18 países podrían alcanzar la meta de reducción de la pobreza, referida a la línea de pobreza internacional, combinando tasas de crecimiento promedio anual del PIB per cápita de 3% o menos, con reducciones acumuladas en la inequidad de menos del 4% (CIDI, UDSE/OEA., 2003, p. 16).

O estudo conclui que, mesmo uma pequena redução na iniquidade, pode ter impactos positivos e amplos na redução da pobreza. De acordo com a taxa de crescimento da maioria destes países, a distribuição de renda parece ser uma solução mais factível do que o crescimento econômico. Basicamente, o estudo argumenta que, para a maioria dos países, uma redução de um ou dois pontos no coeficiente de Gini resultaria na mesma redução na incidência da pobreza do que muitos anos de crescimento econômico, ou seja, o estudo conclui que o crescimento econômico não é a única condição para o alívio da pobreza.

O Banco Caribenho de Desenvolvimento utilizou métodos qualitativos, nos quais os dados coletados através do envolvimento dos membros da comunidade valeram-se de técnicas participativas nas quais as pessoas envolvidas avaliam seus próprios níveis de satisfação e bem-estar. O texto, ao indicar o caráter arbitrário do método adotado pelo Banco mundial, evidencia a sua preferência por métodos qualitativos que envolvem a participação da população.

Este método de análisis permite un acercamiento participativo al entendimiento del fenómeno de la pobreza e incorpora a los miembros de la comunidad en su propia evaluación. Los que suscriben este método creen que permite un entendimiento completo de los diversos componentes y niveles de la pobreza (CIDI, UDSE/OEA, 2003, p. 22).

A Organização dos Estados Americanos (OEA), contextualizada na terceira parte deste estudo, problematiza a utilização da Linha de Pobreza L.P. para medir o nível da pobreza, nesta concepção agregada. Os aspectos culturais, demográficos e geográficas, como detalhes e especificidades de cada país.

Los índices relacionados a una línea de pobreza pueden dar a los gobiernos un panorama del nivel de pobreza en el país, no proveen de suficiente información detallada. Típicamente, los análisis nacionales de pobreza son conducidos con la finalidad de tener un entendimiento detallado de la pobreza al interior de un país para, posteriormente, desarrollar una estrategia nacional para combatirla (CIDI, UDSE/OEA, 2003, p. 21).

A pobreza, na abordagem da OEA¹³ registrada no Programa Interamericano de combate à pobreza e à discriminação, é sinônimo de exclusão social e é composta pela iniquidade e dificuldade de acesso à educação e à saúde, devendo ainda ser relacionada à equidade de gênero e ao crescimento econômico sustentável.

A dificuldade de acesso à educação, além de ser considerada o principal componente da pobreza, é apontada como determinante de renda insuficiente e limita as oportunidades sociais das pessoas.

A equidade de gênero é reforçada enquanto componente a ser validado perante o fenômeno da “feminilização da pobreza”, consequência da diferença de salário entre homens e mulheres e dos altos níveis de desemprego feminino. A preocupação com esse fenômeno é destacada pelas implicações que envolvem e pela decorrência de outro fenômeno como a “infantilização da pobreza” (CIDI, OEA., 1997).

A saúde, por sua vez, é o componente crítico da pobreza, diante de dados que denotam a necessidade de reduzir a mortalidade infantil e a mortalidade materna, bem como a. prevenção e controle da malária e da AIDS.¹⁴

¹³ A OEA desenvolveu como estratégia o Programa Interamericano de Combate a la pobreza y la discriminación através da Comisión de Desarrollo Social del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral em 1997 para o desenvolvimento social.

¹⁴ Com 2.8 milhões de pessoas vivendo com VIH/SIDA no Continente e somado ao Caribe, é a segunda sub-região do mundo mais afetada, depois da África Subsaariana.

Aprimorar as técnicas de medir a pobreza faz parte das estratégias de qualificar o monitoramento e a avaliação das condicionalidades dos países tomadores de financiamento das agências financeiras internacionais.

O DOCUMENTO INFORMATIVO DA REUNIÓN DE ALTO NIVEL SOBRE POBREZA, EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL - Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (CIDI) levanta os problemas metodológicos que influenciam na medição da pobreza.

Se asume que la pobreza es un concepto universalmente entendido. A pesar del hecho de que la mayoría de la gente tiene una idea general de lo que se entiende por el término, el arribo a un consenso sobre al definición de la pobreza ha sido un proceso complicado y arduo. Sin embargo, definir qué se entiende por pobreza es un paso inicial crucial para aliviarla. La impotância de la definición de la pobreza radica en el hecho de que como uno la define determina el diseño de las políticas públicas y la dirección de la estrategia de reducción de pobreza (CIDI, UDSE/OEA., 2003, p. 19).

O referido documento faz menção aos limites das medidas de pobreza que levam em consideração aspectos meramente econômicos como a Linha de Pobreza (LP), que quantifica a pobreza absoluta e a pobreza relativa, para avaliar a capacidade das pessoas na aquisição de um nível mínimo de satisfações básicas como alimentação, vestuário, renda e a educação.

A través de los años la definición económica de la pobreza ha probado ser inadecuada para muchos que desean definir a la pobreza en su espectro completo de características. Uno de los principales argumentos contra dicha definición es que falla al tomar en cuenta las amplias diferencias y brechas entre los pobres y otros grupos vulnerables. Falla al percibir las inequidades presentes en la sociedad. Por el contrario, categoriza a las personas y a los hogares en uno o dos extremos económicos, pobres o no pobres, sin tomar en consideración la multitud de factores no económicos asociados con la pobreza (CIDI, UDSE/OEA., 2003, p. 19).

Ao apontar os limites da metodologia utilizada para medir a pobreza, com destaque na renda, o CIDI explicita a sua opção em adotar o conceito multidimensional. Ao ampliar o conceito, portanto, sugere a sua desvinculação do sistema econômico e das relações de produção.

Debido a esto, definiciones más amplias de la pobreza han emergido. Hoy en día, los pobres son vistos no simplemente como personas que viven con niveles bajos de ingresos, sino como gente que está excluida de las oportunidades y el progreso. Los conceptos asociados con la pobreza se refieren a algo más que la necesidad de obtener un nivel mínimo de alimentos o ingreso, para involucrar un entendimiento más amplio y multidimensional (CIDI, UDSE/OEA., 2003, p. 19).

Diante da definição multidimensional, novas formas de medir a pobreza são destacadas, no documento. Os governos nacionais, segundo o CIDI, necessitam de dados mais detalhados e específicos sobre a realidade local que não podem ser coletados através da metodologia de Linha da Pobreza.

O documento elaborado pelo CIDI chama atenção para a necessidade de os governos locais evoluírem na padronização e coleta de dados multidimensionais, além de categorizar a pobreza como absoluta ou relativa e sugerem ser o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano - o indicador mais adequado dentro de padrões sociais estabelecidos.

En estos casos, la pobreza no es medida como la presencia o la ausencia de una condición, sino como una condición relativa que depende de estándares sociales y de las realidades de un país. Un ejemplo de este tipo de índice, que es al mismo tiempo un esfuerzo relevante por tener un marco consistente en el tiempo que permita la comparación entre países y regiones es el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (CIDI, UDSE/ OEA., 2003, p. 22).

O esforço dos países que aderem à concepção de pobreza preconizada pela OEA, é demonstrado pelo Programa de Mejoramiento de las Encuestas y la Medicion de lãs Condiciones de Vida em América Latina y Caribe - MECOVI¹⁵ que busca padronizar as estatísticas no MERCOSUL com indicadores comuns de medição da pobreza, principalmente para ser monitorado pelos mecanismos de controle dos financiamentos do Banco Mundial.

A pobreza, portanto não mais avaliada pela renda, também é relativizada, como condição conjuntural ou circunstancial, a ser superada a partir de investimentos nas capacidades individuais, que favoreçam as condições de participação no mercado, principalmente no consumo.

1.2.1 As estratégias de redução da pobreza das organizações internacionais

Os programas do Banco Mundial são regidos pelas *Estratégias de Assistência ao País - EAP (Country Assistance Strategies - CAS sigla em inglês)*. Cada EAP é o

¹⁵ Consiste num Plano de Tabulação Comum, na definição da área geográfica, na situação habitacional, nas vulnerabilidades, nos indicadores sociais e demográficos comuns, nas migrações internacionais e povos étnicos e por último nos aspectos tecnológicos, envolvendo os institutos nacionais de estatísticas na consolidação de uma base de dados comuns e de variáveis comuns acordadas entre os países.

veículo central para o exame por parte do Grupo do Banco Mundial da estratégia de assistência aos tomadores de empréstimos. Os Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza¹⁶ (PRSP, sigla em inglês) oferecem um mecanismo para identificar países que avançam rapidamente na consecução das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs).

O Banco Mundial e o FMI conduzem a Avaliação Conjunta dos PRSP. Referenciados na seguinte lógica: “se as regiões mantêm uma taxa de crescimento per capita de 3.6%, o número de pobres pode cair de 77 milhões em 1999 para 60 milhões em 2015.

Essa taxa é bastante significativa, uma vez que o crescimento econômico na maioria dos países da América Latina tem demonstrado constante declive desde os anos 80 e o Produto Interno Bruto *per capita* tem crescido aproximadamente 1.7% por ano, desde 1990, pelas contas das *Estratégias de Assistência ao País - EAP*.¹⁷

O Banco Mundial recomenda o fortalecimento do sistema do Coordenador Residente das Nações Unidas para contribuições técnicas das agências com as estratégias de redução da pobreza baseadas nos MDMs. Prevê que o Financiamento do Desenvolvimento (AOD, sigla em inglês) deve ser estabelecido pelas lacunas de financiamento de MDMs esboçadas nas estratégias de redução da pobreza. Para muitos países de baixa renda, “bem governados” implica um aumento substancial em AOD e no financiamento de custos recorrentes, uma parte muito maior de AOD deve se dar em forma de apoio ao orçamento.

O BM verifica se as prioridades de MDMs são negligenciadas sistematicamente nas políticas de cada país.

O Marco Compreensivo de Crescimento (MCC) é outro mecanismo que avalia e valida a “*governança* de boa qualidade” como pré-condição para o desembolso de ajuda para Desafio do Milênio. A MCC¹⁸ só efetua desembolso de fundos para países que superam limites de vários indicadores que medem a governabilidade, o

¹⁶ Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en ingles). Los PRSP son esfuerzos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, entre otras instancias, para ayudar a los gobiernos a definir planes estratégicos de promoción de crecimiento con bases amplias y de combate a la pobreza. Los PRSP son preparados por cada nación (CIDI, UDSE/OEA, 2003, p. 13).

¹⁷ O documento da EAP descreve a estratégia de assistência do Grupo do Banco com base numa avaliação das prioridades no país e indica o nível e a composição da assistência a ser proporcionada com base na carteira do país e no desempenho econômico (CIDI, UDSE/OEA, 2003, p. 13).

¹⁸ Marco Compreensivo de Desenvolvimento (CDF, sigla em inglês) do Banco Mundial é um mecanismo para avaliar e monitorar o aproveitamento dos financiamentos para a redução da pobreza, em países de baixa e média renda. Os CDF buscam integrar todos os elementos de desenvolvimento: sociais, estruturais, humanos, governamentais, ambientais, econômicos e financeiros (CIDI, UDSE/OEA, 2003, p. 13).

investimento na saúde e na educação e políticas econômicas, obviamente de inspiração neoliberal.

As estratégias integrais de luta contra a pobreza e de promoção da equidade¹⁹ devem prever medidas que, simultaneamente, consigam criar oportunidades econômicas para os pobres, atacar as desigualdades estruturais da distribuição e ampliar o acesso dos pobres à infra-estrutura econômica e social. Também são relevantes as ações que promovam o progresso social por meio do fomento do capital social e do combate à exclusão política de certos setores (grupos étnicos e mulheres, por exemplo). Da mesma forma, uma estratégia integrada deve prever mecanismos para reduzir a frequência dos riscos e a vulnerabilidade da população pobre aos vários tipos de risco (enfermidade, desastres naturais, crises econômicas, violência, desemprego, safras más, etc.). Por último, o Banco Mundial, recomenda que é imprescindível incorporar iniciativas que promovam uma maior eficácia do Estado para reagir diante das necessidades e prioridades da população pobre, mediante, por exemplo, o aumento dos recursos públicos destinados à população pobre, o exercício da transparência no uso dos recursos, a implementação de programas voltados para a população mais necessitada, a participação da sociedade civil e a participação e capacitação de governos.

As estratégias do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) são planos de ação de médio e longo prazo elaborados pelos governos nacionais dentro de um quadro participativo (baseado em amplas consultas e em colaboração com toda a gama de atores nacionais e internacionais envolvidos). Essas estratégias devem ser entendidas como um processo em andamento sujeito a revisões periódicas, o qual deve incluir:

- (i) uma análise detalhada dos determinantes da pobreza e a relação entre essa e as dimensões econômicas, jurídicas, políticas e sociais;
- (ii) a seleção de objetivos viáveis e quantificáveis para reduzir a pobreza;
- (iii) a definição de um quadro lógico, que abarque um conjunto de estratégias compatíveis com esses objetivos e com a disponibilidade de recursos;

¹⁹ Três áreas específicas: desenvolvimento e implementação de estratégias integradas para a redução da pobreza e promoção da equidade; institucionalização de sistemas integrados de proteção social; e melhoria da informação sobre pobreza e desenvolvimento social (MECOVI).

(iv) um plano de ação para implementar essas estratégias, que também defina o papel dos organismos multilaterais e doadores no financiamento de programas e projetos específicos e um mecanismo para monitorar e avaliar seu impacto. As prioridades específicas são definidas no contexto de cada país (BID, 2006).

Em 1996, diante do aumento sem precedentes da pobreza e das exigências e condicionalidades do Banco Mundial e o FMI, na perspectiva das ERPs, em cooperação com o Banco Mundial e a CEPAL, o BID lançou entre outros, o Programa para a Melhoria das Pesquisas Domiciliares e da Medição das Condições de Vida na América Latina e no Caribe (MECOVI).²⁰

O Banco também é responsável em financiar programas para o desenvolvimento conceitual e operacional de um conjunto de indicadores de esforço e de resultados, para medir o progresso social dos países. Esses indicadores permitirão monitorar o grau de cumprimento das metas internacionais de desenvolvimento, bem como os objetivos de equidade próprios da América Latina e Caribe.

Empréstimos e projetos de cooperação técnica às atividades realizadas para apoiar o desenvolvimento e a implementação das estratégias para a redução da pobreza (ERPs) e a promoção da equidade são financiados pelo BID. Para o período 2001-2002, foram previstos empréstimos e recursos de cooperação técnica no valor de mais de US\$ 330 milhões, usados para apoiar a definição e implementação das estratégias da Bolívia, Guatemala, Honduras, México e República Dominicana. Durante o período 1998-2000, o BID implementou cerca de 30 operações, num montante total de aproximadamente US\$1,8 bilhão, voltadas para a redução e administração de riscos e o desenvolvimento de mecanismos de proteção social. Se incluirmos também as operações de ajustamento e de emergência que tiveram um componente de proteção social, esse número se eleva à cerca de 40 e o respectivo montante à cerca de US\$ 8,8 bilhões. Para o ano 2001,

²⁰ Os objetivos do programa MECOVI são: Ajudar os países a estabelecer um sistema de pesquisas domiciliares com informações tempestivas, comparáveis e de fácil acesso e melhorar a qualidade e abrangência geográfica e temática dessas pesquisas. Capacitar o pessoal dos institutos estatísticos para o projeto, execução, análise e divulgação das pesquisas domiciliares. Apoiar reformas institucionais na operacionalização dos sistemas de pesquisas. Apoiar a elaboração de estudos técnicos sobre os temas da pobreza, da desigualdade e do desenvolvimento social. Divulgar os resultados das pesquisas e das experiências de boas práticas entre todos os países da região, atuar em sete países beneficiários (Argentina, Bolívia, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Paraguai e Peru (CIDI, 2003).

foi programado em torno de 15 operações, num total de aproximadamente US\$ 1,8 bilhão em projetos e operações de ajuste. O Banco conta com Fundos de cooperação técnica, empréstimos e outras fontes financeiras e carteira de projetos prioritários para a redução da pobreza.

Com a tendência das regiões em desenvolvimento de aumentar a pobreza diante do fraco desempenho para reduzi-la, a ONU estabeleceu oito metas,²¹ para cortar pela metade a taxa de pobreza global (US\$ 1 dólar por dia) de 28% em 1990 para 14% em 2015 o que passou a se chamar de Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs). Na Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey em março de 2002, os líderes mundiais reafirmaram seu compromisso com as MDMs.

Os objetivos ou metas significam, em boa medida, as condicionalidades dos países para a renovação de empréstimos, os quais exigem investimentos em infraestrutura e *capital humano* sob a justificativa de possibilitar que os pobres participem da economia global.

1.3 As influências das concepções de pobreza das organizações internacionais nos governos do Brasil e Uruguai

O modelo de política social neoliberal choca-se com a natureza ideológica socialista de transformação social, principalmente na natureza do Estado, não mais regulador e organizador, restrito à indução e à coordenação junto a órgãos privados para promover a justiça social. Não obstante a essa contradição, o modelo de política social incorporado nos governos do Brasil e do Uruguai é um instrumento de regulação do consumo. A política pública, à mercê do mercado, consiste na incoerência programática e “desloca a disputa entre capital e trabalho, para o âmbito interno da classe trabalhadora” (DRUCK e FILGUEIRAS, 2006, p. 27).

²¹ META 1: Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre; META 2: Lograr la enseñanza primaria universal; META 3: Promover la igualdad entre los sexos; META 4: Reducir la mortalidad infantil; META 5: Reducir la mortalidad materna; META 6: Detener la propagación del VIH/SIDA y el paludismo; META 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; META 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo, con metas para la asistencia, el comercio y el alivio de la carga de la deuda. Fuente: El Grupo del Banco Mundial, <http://www.developmentgoals.org>. Acesso em: 2 jul, 2007.

As abordagens individualizantes da pobreza, relacionados aos vínculos de pertencimento de raça, gênero e outras especificidades, que substituem a pobreza pela exclusão social, cujo conteúdo vincula-se à experiência individual ou atributos naturais e a aspectos culturais, muito mais antropológicos e sociológicos do que econômicos, deslocam a luta de classes para o conflito distributivo interno da classe trabalhadora que se opõe entre os seus vários estratos. Segundo Druck e Filgueiras (2006, p. 27),

Assalariados com rendimentos mais elevados versus mais reduzidos, trabalhadores qualificados versus não-qualificados, trabalhadores formais versus informais, participantes versus não-participantes da seguridade social, trabalhadores do setor público versus do setor privado, etc. todas elas clivagens reais ou imaginárias, acentuadas e criadas pelo capital e sua política, que fragmentam e açulam a disputa entre os seus diversos segmentos).

A pobreza, resultado da falta de esforço individual e relacional e o direito associado ao dever, na concepção de ordenamento jurídico do social, expressos nas condicionalidades dos programas de transferência de renda, perdem seus componentes materialistas históricos e fortalecem a hegemonia ideológica neoliberal, resultando em políticas sociais de cunho liberal.

La participación de los protagonistas en los Planes de Emergencia Social previstos así como su control forma parte de las contraprestaciones en su sentido esencial. Los protagonistas de PANES e las Políticas Sociales son titulares de un derecho por cuyo cumplimiento vela el Estado e como todo derecho entraña obligaciones que se enmarcan en el capítulo de las llamadas contraprestaciones (VÁZQUEZ, 2004 apud Ministerio de Desarrollo Social. Emergencia Social (PANES) y Políticas sociales, 2005).

O combate à pobreza, no Brasil e no Uruguai, está relacionado ao desafio da capacidade das esquerdas em gerenciar a transição do Estado burguês para outra forma de Estado, ao menos pela perspectiva dos princípios socialistas, que provoque a ruptura do atual modelo econômico. No entanto, o que se construiu até hoje tende a reproduzir, o distanciamento da concepção de pobreza como causa e efeito do atual modelo de acumulação capitalista, seguindo os preceitos neoliberais.

A fome, a miséria, a pobreza ou a “exclusão social” dos mais modernos são necessárias para justificar milhões de dólares em repasses internacionais, para o marketing político, que tem demonstrado sua utilidade como referência pragmática de sustentação desses governos. O maior problema reside nos métodos de superação da pobreza que orientam as políticas públicas.

Uma política social de natureza mercantil que concebe a redução da pobreza como “um bom negócio” e que transforma o cidadão portador de direitos e deveres sociais em consumidor tutelado, através da transferência de renda, e cuja elegibilidade como participantes desse programa subordina-se a critérios técnicos definidos ad hoc a depender do governo de plantão e do tamanho do ajuste fiscal - numa operação ideológica de despolitização do conflito distributivo (DRUCK e FILGUEIRAS, 2006, p. 27).

Liberais e marxistas discutem a extinção do Estado, o que poderia justificar a forma de intervenção pública “indutora” adotadas pelos governos de esquerda. A divergência, portanto, está no encaminhamento desta não-intervenção estatal com relação à pobreza. Os liberais querem forçar os pobres à competitividade e à livre concorrência do mercado; os socialistas deveriam propor a coletivização dos meios de produção e a distribuição igualitária da riqueza, que jamais será promovida pelo mercado e sim por outra matriz econômica. A incoerência programática, portanto, das atuais concepções de pobreza, que orientam as políticas públicas de transferência de renda e focalizadas praticadas pelo governo do PT no Brasil e da Frente Ampla no Uruguai, é evidenciada no afastamento da sua relação com a produção.

A natureza e o conteúdo desse tipo de política social só podem ser desvendados, em sua plenitude, quando devidamente articulados ao modelo econômico vigente, em particular à sua política econômica e aos seus impactos sociais. Isto significa dizer que, para além dos seus efeitos (reais) amenizadores da miséria e do sofrimento dos mais pobres, considerar essa política apenas em si mesma, fora dessa articulação, implica necessariamente, “reificá-la, tendo como resultado final a despolitização do debate sobre a questão social e a legitimação da estratégia política liberal” (DRUCK e FILGUEIRAS, 2006, p. 27).

A manutenção do mesmo modelo econômico, pelos governos do Brasil e do Uruguai, a reprodução de mecanismos neoliberais na macroeconomia e conseqüentemente da mesma concepção de políticas sociais, pode ser justificada pela permanência do mesmo “bloco de poder dominante”, sob os escombros do Modelo de Substituição de Importação (MSI). A partir do início dos anos 1990, esse bloco, por manter sua hegemonia, redireciona-se a política econômica, com destaque à especulação em detrimento de políticas de geração de trabalho e de renda (DRUCK e FILGUEIRAS, 2006, p. 27).

A evidente adesão desses governos à ordem do capital financeiro internacional, justificada pela volatilidade e flexibilidade como valores, orientam as ações do Estado. Neste contexto, “combinam-se perfeitamente a flexibilização e precarização do trabalho e as políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza” (DRUCK e FILGUEIRAS, 2006, p. 27).

A vinculação das instituições políticas ao social, a sua regulação, portanto, assumida pelo Estado voltado para o público e para a coletivização, a distribuição de renda não mais substituída pela “redistribuição da pobreza entre os próprios trabalhadores” (DRUCK e FILGUEIRAS, 2006, p.27) seria a alternativa ideológica mais coerente na formulação das políticas públicas de caráter universal.

CAPÍTULO II

O PODER ECONÔMICO, O PODER IDEOLÓGICO, E O PODER POLÍTICO NOS GOVERNOS DE ESQUERDA DO BRASIL E DO URUGUAI E A PROTEÇÃO SOCIAL

Na interpretação de Bernal-Meza (2001), os poderes são considerados estruturas históricas que interagem em três categorias de forças: atributos materiais de poder, idéias e instituições.

A tipologia dos três poderes, poder econômico, poder ideológico e poder político é definida por Bobbio (1997) como a riqueza, o saber e a força. Os dois autores utilizam o critério do poder como meio. “É uma definição que se refere ao meio de que serve o detentor de poder para obter efeitos desejados” (BOBBIO, 1997, p. 82).

O poder econômico, a riqueza, segundo Bobbio (1997) para Bernal-Meza (2001) na contemporaneidade é representado pelos atributos de poder da relação estratégica EUA-OTAN.

O saber, enquanto poder ideológico (BOBBIO, 1997) expressam-se atualmente, para Bernal-Meza (2001) nas idéias de globalização, sendo o neoliberalismo sua ideologia.

O poder político, definido como poder “que está em condições de recorrer em ultima instância à força (e está em condições de fazê-lo porque dela mantêm o monopólio” (BOBBIO, 1997, p. 82) é representado na concepção de Bernal-Meza (2001) pelas instituições, por organismos e agrupamentos mais ou menos institucionalizados. Entre essas instituições, estão o Banco Mundial, o FMI e o G-7.

As considerações de Bernal-Meza (2001) sobre as categorias de forças, mantêm o caráter coativo do poder político “o poder cuja posse distingue em toda sociedade o grupo dominante” assim definido por Bobbio (1997, p. 83).

O sistema social articula direta ou indiretamente os três poderes através da organização das forças produtivas. A atual forma capitalista que sustenta o poder econômico, pela riqueza e atributos materiais, tem na globalização/mundialização, sua ordem. O neoliberalismo, por meio de suas idéias, busca a organização do

consenso mundial e as instituições internacionais que sustentam, tanto o capitalismo como o neoliberalismo, organizam o poder coativo (BERNAL-MEZA, 2001; BOBBIO, 1997).

2.1 As mundializações do capital e financeira

A fragilidade dos modelos adotados pela América Latina, calcados no fluxo de capital estrangeiro, não garante a continuidade desses fluxos, o que fica atestado pela sucessão de crises vividas ao longo da década de 90. A dívida externa dos países latino-americanos aumentou substantivamente, passando de US\$ 420 bilhões, em 1989, para US\$ 698, em 1998.

A valorização cambial e os fluxos de Investimento Direto do Estrangeiro fizeram crescer o consumo mais que os investimentos. A crescente importação de insumos provocou desarticulação dos parques produtivos (agrícolas e industriais). A crise cambial obrigou a reduzir as importações, o que se torna difícil pelo perfil das novas plantas, extremamente carentes de insumos externos. Todas estas conseqüências redundaram no aprofundamento da pobreza e, por conseguinte, da crise social. Os países, hoje sem grande parte de seus ativos, têm grande dificuldade de retomar a via do crescimento, principalmente com a redução da soberania político-econômica, em função do controle exercido pelo Fundo Monetário Internacional.

A economia mundial é dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global. No mundo do trabalho, surgem processos de produção flexíveis e multilocais. A especulação financeira e o livre mercado internacionalizado forçam a desregulamentação das economias nacionais e a preeminência das agências financeiras multilaterais.

A emergência de três grandes capitalismos transnacionais redefine os contornos geopolíticos do planeta (SANTOS, 2002): o **Americano**, baseado nos EUA e nas relações privilegiadas deste país com o Canadá, o México e a América Latina; o **Japonês**, baseado no Japão e nas suas relações privilegiadas com os quatro pequenos tigres e com o resto da Ásia; e o **Europeu**, baseado na União

Européia e nas relações privilegiadas desta com a Europa Leste e com o Norte de África.

2.2 A internacionalização financeira

De 1960 a 1979, predominou um sistema de finanças administradas e uma internacionalização financeira limitada. O regime de Bretton Woods começou a ser questionado desde o começo da década de 1960, quando se somaram divergências entre os estados devido à especulação no mercado de ouro, à especulação em relação à libra esterlina e, depois, contra o dólar supervalorizado. A revogação do sistema de Bretton Woods, decretada unilateralmente pelos Estados Unidos, em agosto de 1971, foi decidida em resposta a problemas específicos daquele país, tendo como centro o nível do seu duplo déficit orçamentário e comercial, pondo-se fim ao regime de câmbio fixo baseado no padrão-dólar. Quanto ao ouro, foi desmonetizado durante a década de 70 (BRUNHOFF, 1998, p. 25).

As décadas de 60 e de 70 representaram um momento singular no sistema internacional. Os países em desenvolvimento buscavam uma nova inserção econômica e política e não mais pretendiam seguir diretrizes aconselhadas - e algumas vezes impostas - pelos países ricos. Os países pobres apostavam que, por serem maioria nos principais foros de negociação, teriam suas propostas mais facilmente aceitas e implementadas. Os países pobres eram notadamente maioria na quantidade, porém, a maioria dos recursos era proveniente dos países ricos. Nesse contexto, como exemplo, o Banco Mundial implementou modificações nas suas políticas de empréstimos e de projetos mais em acórdância com as proposições dos países ricos - de reforma dos Estados internamente -, do que dos países pobres - de reforma do sistema com um todo.

Não houve nenhum padrão monetário que substituísse o dólar, tampouco paridade oficial entre as três moedas no topo da hierarquia monetária. Na falta de uma norma monetária internacional, a taxa de câmbio das moedas depende das relações entre políticas monetárias nacionais e da arbitragem feita pelos mercados financeiros. Disso resultou a dispersão dos regimes de câmbio adotados pelos Estados. As maiorias dos países periféricos da América Latina ou da Ásia ligaram

sua moeda ao dólar ou a um conjunto (uma “cesta”) de modelos, incluindo o dólar (BRUNHOFF, 1998, p. 50). Isso foi assegurado “pelo desvio de mercado de eurodólares, que se formou de modo paralelo - e por assim dizer, ‘externo’ - aos sistemas financeiros nacionais” (CHESNAIS, 1998, p. 23).

Tanto no plano nacional como no internacional, os bancos continuaram sendo as instituições financeiras dominantes, já que o mercado de eurodólares é um mercado interbancário, que envolve somas elevadas (BOURGUINAT, 1992 apud CHESNAIS, 1998, p. 23). Torna-se evidente a internacionalização acelerada dos bancos americanos, compreendida, nesse contexto, sob a forma de empréstimos não sindicais e de créditos internacionais, demarcando o início do endividamento do Terceiro Mundo.

No plano internacional, ocorre a passagem aos câmbios flexíveis (1973) e tem início o crescimento dos mercados de câmbio.

Nos países, as finanças desregulamentadas combinaram-se com políticas internas de deflação monetária (BRUNHOFF, 1998, p. 50).

2.3 A desregulamentação e liberalização financeira

A segunda fase do processo de mundialização data até os dias atuais e tem início com as decisões tomadas entre 1979-1981, após a nomeação de Paul Volcker para o Federal Reserve, Banco Central norte-americano e a ascensão de Margaret Thatcher ao poder britânico. Essas medidas deram origem ao sistema contemporâneo de finanças liberalizadas e mundializadas, pondo fim ao controle dos movimentos de capitais com o exterior (entradas e saídas) e consolidando a “abertura” dos sistemas financeiros nacionais. Como consequência, o mercado de títulos públicos se expande e se transforma na base para o mercado de títulos internacionais (CHESNAIS, 1998, p. 25).

No regime de finanças de mercado ou finanças “sem intermediação”, as instituições dominantes não são mais os bancos, e sim os mercados financeiros e as organizações financeiras não bancárias. Os bancos sofrem precisamente a concorrência de outro elemento em expansão no cenário econômico, os fundos de pensão e sociedades de investimento coletivo (*mútual funds* e organismos de

aplicações coletivas em valores mobiliários ou OPCVM), perto dos quais até os maiores bancos parecem nanicos (CHESNAIS, 1998, p. 28).

A abertura e desregulamentação dos mercados acionários (*stock exchanges*) vieram com um pouco de atraso em relação às dos mercados de bônus. Foi só em 1986 que estourou o *big bang* na City, forçando todas as outras praças a acelerarem o seu processo de liberalização (CHESNAIS, 1998, p. 29).

A partir de 1990, ocorre a abertura e desregulamentação dos mercados de bônus e acionários no Terceiro Mundo. A incorporação de países de industrialização recente (os novos países industrializados), com seus chamados mercados financeiros emergentes, representa a mais recente etapa da mundialização financeira (CHESNAIS, 1998, p. 30).

Na atual etapa do sistema capitalista, as formas de concentração do capital permanecem. Além disso, elas são ampliadas com a forte presença dos monopólios, com a especulação financeira internacionalizada, com a consolidação da dominação imperialista, a submissão dos capitalismo periféricos e a diminuição do controle dos países pobres sobre seus processos econômicos domésticos (BORON, 2001, p. 47).

2.4 A América Latina no cenário mundial

O pensamento de tradição marxista (neomarxismo), que considera a ordem mundial sem novidades, aponta a ausência de ineditismo histórico nas atuais transformações. A expansão do sistema capitalista comprova a tendência desse sistema de subsumir a ele outros modos de produção existentes e permite pensar que a natureza globalizadora da ordem capitalista ou economia-mundo constitui uma tendência inerente à própria estrutura de poder do capitalismo e de seu regime de acumulação demonstrado nos últimos cinco séculos (BERNAL-MEZA, 2001). A inserção dos países latino-americanos no contexto estrutural do capitalismo internacional, portanto, não demonstra muitas novidades. Os interesses capitalistas internacionais persistem nas práticas de uma economia predatória e pode-se pensar que

estamos em presencia de un sistema mundial em transición: la globalización de la economía-mundo o la contitución de e un sistema economómico imperial, a partir de la desaparición gradual, pero progresiva de los sistemas políticos y económicos contestatarios; en el cual aparecen nuevos elementos dominantes, vinculados com el poder del capital financeiro transnacional, la coordinación de políticas macroeconómicas por parte delas siete naciones más industrializadas com los organismos financeiros multilaterales y por la interacción creciente de políticas rntre los miembros de la OTAN y la CEE (BERNAL-MEZA, 2001, p. 20).

A nova ordem mundial ou a ordem em transição, como identifica Bernal-Meza (2001), representa uma estrutura histórica caracterizada pela chamada globalização que se contrapõe à bipolaridade, demarcada pelo pensamento marxista e liberal. Nesse contexto, o triunfo neoliberal representa uma aliança de poder com base em três fatores: uma aliança ideológica na essência do capitalismo, entre a ordem doméstica (direitos individuais e políticos) e os princípios econômicos (economia de mercado); uma aliança militar estratégica na qual os estados Unidos representam o papel condutor e subordinam seus sócios (OTAN e Japão); e uma aliança econômica por meio de estratégias globais com capacidade de superar suas tradicionais crises cíclicas, ou seja, crises de resignação de fatores (capital e tecnologia), de industrialização e, atualmente por meio da desindustrialização e monopolização enquanto difusão de um novo paradigma tecno-produtivo (BERNAL-MEZA, 2001).

O Consenso de Washington²² define o modelo de desenvolvimento orientado para o mercado como o único modelo compatível com o novo regime global de acumulação. Mais tarde, outros elementos da parceria para o desenvolvimento também são consagrados no Consenso de Monterrey,²³ enquanto compromisso por parte dos países desenvolvidos para abrir o acesso ao mercado para os produtos e serviços dos países em desenvolvimento. As políticas de ajustes, os novos sistemas de produção flexível, a emergência de blocos regionais e a proclamação da

²² CONSENSO WASHINGTON: e m Washington, um grupo de economistas - do International Institute for Economy - pensavam o que deveria ser feito para que a América Latina conseguisse sair da crise (estagnação, inflação, dívida externa) em que estava inserida e retomar o crescimento. De uma reunião de 1989, voltada para discutir essa questão, elaborou-se consensualmente um conjunto de propostas de políticas e reformas requeridas para a “salvação” latino-americana. A esse conjunto John Williamson (1992, p. 12) chamou de “Consenso de Washington”.

²³ Acordos firmados entre países na Conferencia Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, promovida pela ONU, de 18 a 22 de março de 2002 em Monterrey. México, entre as principais medidas constam no documento proposto pela Comissão preparatória: mobilização de recursos financeiros nacionais para o desenvolvimento, mobilização de recursos financeiros internacionais para o desenvolvimento, os investimentos diretos do estrangeiro IED e outras correntes de capital privado.

democracia liberal como regime político universal passam a fazer parte do cenário global.

Os três principais componentes do Consenso de Washington - consenso do Estado fraco; consenso da democracia liberal, consenso do primado do direito e do sistema judicial -, associados às políticas de "ajustamento estrutural" e à necessidade de estabilização macroeconômica desencadeiam o aumento dramático das desigualdades entre países ricos e países pobres e, no interior de cada país, entre ricos e pobres.

Santos (2002) se refere à tentativa de obscurecer os efeitos da acumulação global:

Aparentemente transparente e sem complexidade, a idéia de globalização obscurece mais do que esclarece o que se passa no mundo. A falácia consiste em transformar as causas da globalização em efeitos da globalização.(...) devem ser considerados dispositivos ideológicos e políticos dotados de intencionalidades específicas, a inculcação da idéia de que a globalização é um processo espontâneo, automático, inelutável e irreversível que se intensifica e avança segundo uma lógica e uma dinâmica próprias suficientemente fortes para se imporem a qualquer interferência externa (SANTOS, 2002, p. 16).²⁴

A dívida do Terceiro Mundo nos países da África subsaariana (em milhões de dólares) entre 1980 e 1995 aumentou de 84.119 para 226.483; o PIB aumentou de 30,6% para 81,3%; e as exportações, de 91,7% para 241,7% (*WORLD BANK*, 1997, p. 247). No final do séc. XX, a África pagava 1,31 dólar de dívida externa por um dólar de ajuda internacional que recebia (*WORLD BANK*, 2000). A concentração de poder econômico por parte das empresas multinacionais assim se apresenta: das 100 maiores economias do mundo, 47 são empresas multinacionais; 70% do comércio mundial são controlados por 500 empresas multinacionais; 1% das empresas multinacionais detém 50% do investimento direto estrangeiro (CLARKE, 1996).

A distribuição da riqueza mundial, segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD relativo a 1999, aponta que os 20% da população mundial dos países mais ricos detinham, em 1997, 86% do produto bruto mundial e os 20% mais pobres detinham apenas 1%.

A diferença de rendimento entre o quinto mais rico e o quinto mais pobre era, em 1960, de 30 para 1; em 1990, de 60 para 1; em 1997, de 74 para 1.

²⁴ Disponível em: <http://eurozine.com>. Acesso em: 4 jul., 2007.

As 200 pessoas mais ricas do mundo aumentaram para mais do dobro a sua riqueza entre 1994 e 1998.

A riqueza dos três mais ricos bilionários do mundo excede a soma do produto interno bruto dos 48 países menos desenvolvidos do mundo (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, 2001).

Com o objetivo de impedir "o impacto inflacionário dos aumentos salariais", a redução do poder de compra interna, a acumulação de capital é compensada pelos mercados externos. A destruição das economias de subsistência e a minimização dos custos salariais à escala mundial provocam fechamento de postos de trabalho e o desemprego.

O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial são duas instituições consideradas responsáveis pela "globalização da pobreza" (CHOSSUDOVSKY, 1997).

As alterações nos processos de produção refletem diretamente na desigualdade social e no aumento da pobreza; a economia nos moldes de mercado livre internacional e a especulação financeira, ao mesmo tempo em que geram mais riqueza, concentram o capital.

A economia global, apesar de toda a sua vitalidade, está agravando a exclusão social. O seu contínuo avanço não parece garantir que as sociedades futuras possam gerar - unicamente por mecanismos de mercado - postos de trabalhos, mesmo que flexíveis, compatíveis em qualidade e renda com as necessidades mínimas dos cidadãos (DUPAS, 2000, p. 224).

Segundo a Organização Mundial de Saúde, os países pobres têm a seu cargo 90% das doenças que ocorrem no mundo, mas não têm mais que 10% dos recursos globalmente gastos em saúde; 1/5 da população mundial não tem qualquer acesso a serviços de saúde modernos, metade da população mundial não tem acesso a medicamentos essenciais. Em 1998, 968 milhões de pessoas não tinham acesso à água potável, 2,4 bilhões (pouco menos que metade da população mundial) não tinham acesso a cuidados básicos de saúde. Em 2000, 34 milhões de pessoas estavam infectadas com HIV, dos quais 24,5 milhões na África subsaariana (UNAIDS, 2000, p. 6). Em 1998, morriam anualmente 12 milhões de crianças (com menos de 5 anos) de doenças curáveis (UNICEF, 2000).

As doenças que mais afetam a população pobre do mundo são: a malária, a tuberculose e a diarreia. Do orçamento da pesquisa médica e farmacêutica mundial, cerca de 100 milhões de dólares em 1998 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento-PNUD, 2001, p. 3), são destinados à malária e 26,4 bilhões de dólares, investidos em pesquisas pelas multinacionais farmacêuticas, destinam-se às chamadas "doenças dos países ricos": câncer, doenças cardiovasculares, doenças do sistema nervoso, doenças endócrinas e do metabolismo.

A inflação, a desvalorização da moeda e a redução salarial, e a criação de planos econômicos somente aumentaram a dívida social. As políticas antiinflacionárias, pautadas pelo monetarismo e as reformas fiscais, a retração de gastos públicos, são algumas das características do neoliberalismo no continente.

A abertura às economias estrangeiras, opção comum dos países, fecha o século XX, com êxitos econômicos, frustrações sociais e desenganos políticos. A democracia consolida-se frente aos interesses econômicos e aos acordos multilaterais.

Diante dos pesos econômicos que os países representam, podemos relacionar os efeitos dos impactos políticos que causam os acordos comerciais entre a América Latina e os EUA, por meio dos tratados de livre comércio TLCs, multilaterais e/ou bilaterais. A Bolívia, Venezuela, Argentina, Brasil, Uruguai, Nicarágua, Equador e Chile, juntos, somam 54% do PIB continental. O México representa 31,6% das riquezas regionais (MARINGONI, 2006).

O processo de cooperação comercial, do Mercosul desde 1991, como "el espacio de interacción de un grupo de unidades distintas de cuya acción se derivan consecuencias de orden político y/o económico" (BERNAL-MEZA, 2001, p.18). Esta estratégia de sobrevivência econômica regional está freqüentemente atravessada por conflitos.

Os Tratados de Livre Comércio (TLC) aumentam os processos bilaterais comerciais com os Estados Unidos, produzem transitoriamente "un cuadro de 'balcanización'" e a constituição do agrupamento "neodesarrollista" (GODIO, 2006) formado pela Argentina, Brasil e Venezuela, fragilizam as políticas de integração e acirram a concorrência entre os países do MERCOSUL.

Os cenários montados por Godio (2006), para analisar a América Latina, envolvem os Estados Unidos. Destaca o autor, os tensionamentos ocorridos pela resistência à ALCA e as tendências de integração comercial na criação de tratados e outras modalidades de acordos bilaterais e regionais, pelas diferenças históricas na formação dos Estados e interesses opostos que alimenta as tensões e uma tendência maior à desintegração do que à integração regional (GODIO, 2006).

Para ilustrar a tendência de fragilização da unidade regional do MERCOSUL, o autor se reporta a alguns fatos ocorridos na região que reforçam suas análises, como as divergências entre Chavez e a Comunidade Andina de Naciones (CAN), que culminou com a saída da Venezuela dessa organização em 2006, por discordar dos encaminhamentos do Peru e da Colômbia, que seguiam com negociações firmando TLC com os EUA, seguindo a direção do Chile e do Equador. Outro conflito que simboliza a dificuldade de integração regional envolve a Argentina e o Uruguai, devido à instalação das empresas “papeleras”, de origem Finlandesa e Espanhola sobre o Rio Uruguai. A tensão entre Bolívia e Brasil na nacionalização do petróleo é mais um exemplo de conturbações políticas e econômicas que reforçam as dificuldades de integração e de unidade regional.

Os choques de interesses e as diferenças entre os países, nos conflitos elencados por Godio (2006), em que pese reunir elementos para interpretações que evidenciam as dificuldades na integração latino-americana, vêm demonstrando a capacidade dos países que se alinham na crítica neoliberal, de superarem as crises e de resistirem às tentativas de dispersão do bloco. As negociações evidenciam muito mais a vontade política dos dirigentes de manterem a unidade e de responder diplomaticamente aos problemas do que um acirramento das diversidades.

A conjuntura latino-americana não obstante as diferenças históricas de cada país e a relação que esses estabelecem com os Estados Unidos, conta com potencial demonstração de forças pela integração regional frente às pressões do mercado internacional. O maior desafio, portanto refere-se às possibilidades de atingir um patamar emancipatório e autônomo e de, na diversidade, construir a unidade política, sem recair em discursos nacionalistas ou neopopulistas.

Santayana (2006) reporta-se a um discurso de Perón em 1945 no qual ele afirmava que “el siglo 21 nos encontrará unidos o dominados” Para esse autor, as análises do atual contexto latino-americano, que reportam a acontecimentos internos que acirram os conflitos e depõem a favor da desintegração, fazem com que se

afaste do horizonte político a possível integração regional como potência capaz de enfrentar os intentos imperialistas.

A profecia de Perón não tem que se cumprir à risca. A realidade, com a reação de Morales contra o Brasil, no caso da Petrobrás, e de Vasquez, no caso do Uruguai, mostra que a integração política e econômica da América Latina é ainda utópica. O melhor que podemos fazer é criar convênios de convivência, que respeitem a soberania de cada um dos países do continente, e acordos que defendam, na medida do possível, os interesses comuns contra os eventuais inimigos. Não temos de ser necessariamente unidos, nem necessariamente dominados (SANTAYANA, 2006).

As tentativas de “globalização” dos países industrializados, interessados em enfraquecer as possibilidades de crescimento da estrutura produtiva e econômica da América Latina, contraditoriamente mais favorecem a organização de uma estrutura própria com evidentes sinais de rompimento com a lógica construída por Washington. Leigue (2006) destaca que “la reunión de los presidentes de Argentina, Brasil, Venezuela y Bolivia, ratificó los principios de integración con soberanía, en evidente contraste con el esquema de subordinación que se pregonan con el ALCA y los TLC (LEIGE, 2006).

Nesse mesmo sentido, algumas argumentações da análise de Petras, (2006) reforçam a possibilidade da construção de uma estrutura própria latino-americana, com capacidade de rechaçar as imposições comerciais e os ajustes neoliberais através das relações comerciais entre a China, a Rússia e alguns estados árabes produtores de petróleo com o que denomina de “aliança nacionalista cubano-venezuelana-boliviana”.

As iniciativas de nacionalização de empresas, os TLPs, as alianças lideradas por Venezuela, Bolívia e Cuba, a formação da Alternativa Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA), as estratégias de integração a partir de um modelo de desenvolvimento independente, com prioridade na complementaridade econômica regional e o fortalecimento de uma cooperação com base no respeito mútuo e na solidariedade como prevê a declaração da V cúpula dessa organização realizada em abril de 2007 (Tintorero, Estado Lara, 29 de abril de 2007), são fatos que reforçam a capacidade de disputa contra corrente neoliberal, porém é insuficiente para uma afirmação de que os rumos latino-americanos estão se encaminhando para a esquerda. As atuais contradições internas dos países que

compõem nosso campo de análise estão relacionadas à necessidade de ampliação de reservas dos Estados que, seguindo a interpretação de Petras (2006, p. 65), não implicam uma “transformação revolucionária da propriedade privada ou das relações sociais de produção”.

As reformas e as regulamentações promovidas tanto pela Venezuela como pela Bolívia, usando esses dois países como exemplo, segundo Petras (2006), além de não apresentarem nenhuma novidade, não devem ser consideradas como medidas revolucionárias, “na realidade, regime políticos anteriores tanto na Venezuela (1976) como na Bolívia (1952 e 1968) tomaram medidas muito mais radicais ao nacionalizar o petróleo e outros sectores mineiros”.

O mesmo autor analisa que as disputas econômicas e ideológicas, desencadeadas pelas medidas que envolvem a exploração dos recursos energéticos entre “líderes nacionalistas eleitos democraticamente” e os Estados Unidos e a Europa, apontam para os conflitos entre um modelo desregulado que historicamente tem favorecido a posição subalterna dos países da América Latina com um outro modelo de intervenção estatal e de integração regional, e, portanto permanecem nos marcos do capitalismo. A disputa de “uma economia mista para financiar o bem-estar social contra o império dos EUA e da EU” (PETRAS, 2006) com evidentes sinais de superação do modelo neoliberal, está longe de ser interpretada como a adoção de um programa revolucionário anticapitalista, na América Latina.

As análises dos rumos políticos e econômicos desses países apontam muito mais para dúvidas do que certezas. A histórica subalternidade econômica e política da América do Sul nas relações com os países do Norte, as repressões e ditaduras pelas quais passaram, reforçam as desconfianças na capacidade política de resistirem às pressões internacionais, principalmente dos países governados por representantes de origem popular.

Maringoni (2006) segue numa interpretação mais regionalista, destaca a importância da postura política do Brasil, Venezuela e Argentina com base na influência que esses países exercem nos demais países da América do Sul.

A integração continental depende, segundo Maringoni (2006), “da Venezuela pela ousadia, da Argentina pela coragem e do Brasil pelo tamanho”. Os outros países provocarão poucos abalos diretos no modelo dominante. O “efeito-exemplo” como é o caso da Bolívia pelas suas ações vitoriosas, podem ser adaptadas em

outras partes. “É isso que teme concretamente a Casa Branca” (MARINGONI, 2006, p. 78).

A conclusão a que chega esse autor coincide com a de Petras (2006), o qual considera que as conquistas pontuais desses países nas negociações internacionais não são suficientes para caracterizar a implantação de um projeto transformador, capaz de superação e rompimento com imposições do mercado internacional e sua matriz ideológica neoliberal.

A ausência de síntese das experiências dos países latino-americanos prejudica a construção de alternativas programáticas para as esquerdas latino-americanas “a questão está em não se ter conseguido ainda extrair uma teoria desses fenômenos novos, após a quebra do socialismo real no início dos anos 1990” (MARINGONI, 2006, p. 92).

2.5 O impacto do neoliberalismo no Brasil e no Uruguai

O impacto do neoliberalismo não repercute do mesmo modo nos países da América Latina.

O Brasil e o Uruguai mantêm semelhanças nos efeitos da opção macroeconômica como a diminuição dos gastos públicos, a redução da máquina estatal, a liberalização do mercado, a concentração de renda, o aumento da pobreza, e o desmonte da política pública, porém se distinguem na intensidade dessas conseqüências, mediadas por suas especificidades econômicas, históricas, políticas e sociais.

Na década de 90 consolidam-se, no Brasil e no Uruguai, assim como na maioria dos países latino-americanos as propostas neoliberais engendradas desde a década de 70 que irão interferir significativamente no modelo de Estado “travestida de um conservadorismo político aliado a um ultra-liberalismo econômico na defesa da superioridade do mercado diante do Estado” (SANTOS, 2002, p. 37).

Santos (2002) evidencia os diferentes impactos dos ajustes estruturais de liberalização dos mercados e de especulação financeira internacional, no Estado de bem-estar. Ela argumenta que

naqueles países onde a construção de um estado de bem-estar social foi incompleta ou não existiu, o impacto é significativamente maior, na medida em que também nesses países - dependentes e periféricos - se encontram situações sociais de miséria e empobrecimento generalizado. Assim, aprofunda-se mais ainda o efeito perverso do ajuste neoliberal visto antes: ao agravamento da situação social se superpõe o desmonte dos mecanismos existentes de proteção social (SANTOS, 2002, p. 38).

As combinações de desenvolvimento e dependência, portanto, vão se diferenciar entre os países da América Latina. O Brasil, por seus métodos heterodoxos econômicos, e o Uruguai, pela opção ortodoxa de liberalização dos mercados e as altas de juros, atraiu capital estrangeiro o que, somada à ineficácia de suas medidas antiinflacionárias, só fez crescer a dívida externa, penalizando ainda mais os segmentos populacionais pobres (DABENE, 2003, p.22).

O crescimento da pobreza, a insuficiente oferta de serviços públicos, o desemprego, entre outros ajustes no âmbito social, gera a insatisfação popular que deposita nas urnas a expectativa de mudança. Contraditoriamente, o efeito neoliberal faz com que sejam vitoriosos programas de governos que se comprometam em proteger a maioria da população dos efeitos perversos da lógica de mercado. Compromissos firmados com os pobres, coerentes com a trajetória histórica dos partidos de esquerda, elegem Luis Inácio Lula da Silva para governar o Brasil e Tabaré Vasquez, o Uruguai.

O neoliberalismo, portanto, exerce o poder ideológico,²⁵ pelas suas idéias de mercado, liberdade e igualdade, herdado dos princípios liberais. É esse poder que permanece em disputa na sociedade, portanto, não é um processo acabado e finito como insistem em decretar alguns pensadores. O fato de a maioria da população brasileira e uruguaia eleger governos que não reproduzem essas idéias pode ser um indicador de fragilidade desse tipo de poder.

Desde 2002, com a vitória eleitoral da Frente Popular no Brasil e da Frente Amplia no Uruguai, em 2005, a integração regional, conforme Sader (2007), como clara opção de alguns países, não significa uma possível ruptura com as medidas econômicas prescritas pelo ideário neoliberal, comprometendo a definição desses países numa posição de esquerda, porém sinalizam, através de suas medidas

²⁵ O poder ideológico é aquele que se vale da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, às vezes apenas informações, ou de códigos de conduta, para exercer uma influência sobre o comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar ou não realizar uma ação (BOBBIO, 1997, p. 82).

econômicas, possibilidades de quebrar a hegemonia norte americana, adotando uma postura de centro-esquerda.

Entre estos están los que, a pesar de esa opción, mantienen el modelo económico neoliberal – como son los casos de Brasil, Argentina, Uruguay – y los que se sitúan fuera de él: Venezuela, Cuba, Bolivia, Ecuador”. Este es un segundo divisor de aguas, pero en el contexto de un proceso de alianzas que genera un espacio no sólo de integración – centrado en el MERCOSUR -, sino además contribuyen a generar un mundo multipolar, que debilita la hegemonía unipolar de EEUU (SADER, 2007).

Ainda na análise de Sader (2007), pela sua trajetória histórica e sua adesão ao neoliberalismo, a América Latina foi o continente que mais demonstrou a incapacidade do modelo de mercado em termos de crescimento econômico e justiça social. Segundo o autor,

El continente había sido el laboratorio privilegiado de las experiencias neoliberales, que vive actualmente la resaca. Aquí nació el neoliberalismo y aquí fue donde más se extendieron las experiencias neoliberales, así como fue aquí donde se dieron, de manera más concentrada, las grandes crisis neoliberales: México 1994, Brasil 1999, Argentina 2002. ALBA: Del sueño a la realidad (SADER, 2007).

O Brasil, país que representa um terço do PIB latino-americano, ao seguir o modelo econômico neoliberal com contestações mínimas a esse regime “faz com que qualquer movimentação, por menor que seja, tenha imensas repercussões” (MARINGONI, 2006). Nesse sentido, o governo brasileiro tenta justificar a sua cautela e seus enfrentamentos tímidos ao mercado internacional e à vigência do modelo neoliberal. Petras (2006) inclui o país entre os que defendem a “Nova Direita-Mercado Livre”.

A posição dúbia do Uruguai, a modificação programática da Frente Amplia, feita pelo governo Vasquez, suscitou desconfiança quanto ao seu compromisso com a regionalização, principalmente pela defesa de forma isolada dentro do bloco, para maior intercâmbio comercial com os Estados Unidos (WAKSMAN, 2006). Segundo o autor,

Se ha cuestionado al presidente Vázquez sus zigzagueos a lo largo de estos siete meses. Ha habido sin duda idas y vueltas y declaraciones en principio contradictorias, pero en realidad forman parte de una misma línea que sólo podía recorrer de este modo. El objetivo, en lo interno, fue el de modificar el compromiso establecido en el programa del FA y, en lo externo, sortear las obligaciones impuestas por el acuerdo regional (WAKSMAN, 2006).²⁶

²⁶ En Brecha, Montevideo, 10/05/2006 in IMPRECOR.

O autor ainda analisa a relação do Uruguai com os Estados Unidos e as suas ameaças de abandonar o MERCOSUL. Além de apontar os EUA como o maior comprador do Uruguai, Waksman (2006) destaca que o governo não aceita o fato de o bloco comercial latino-americano ser um obstáculo para seus negócios “como ha sostenido Vázquez una y otra vez, el Mercosur, así como está, no sirve”.

As atenções muito mais voltadas às relações internacionais de mercado e a intensa preocupação de ocupar lugar no capitalismo mundial podem justificar a adoção de medidas emergenciais para a população e a submissão de conteúdos programáticos ao projeto neoliberal. Segundo Petras (2006, p. 4),

Enquanto reagiam com êxito às pressões imperialistas e aumentavam seus rendimentos fiscais do capital estrangeiro, eles menosprezaram a implementação de reformas sociais da mais extrema urgência para os seus apoiantes.²⁷

Os governos dos países em análise, ao adotarem medidas econômicas e políticas que se caracterizam pelo afastamento de seus compromissos com setores populares que os elegeram, podem fragilizar a disputa ideológica, como mais uma vantagem para a manutenção do modelo econômico. Para Marigoni (2006) em artigo publicado na Revista Carta Maior de 06/12/2006 “o fato de não haver projetos claros impede que a polarização social expressa nas urnas - grosso modo os pobres votam na esquerda e os ricos na direita - se transforme em polarização política”.

Essa transformação, a que se refere o autor, do social para o político, é mediada pelas políticas públicas. Os governos de esquerda, ao adotarem políticas focalizadas e pontuais de combate à pobreza, tornam-se alvos de críticas, principalmente pela despolitização que envolve os programas emergenciais.

A retórica de defesa da classe trabalhadora, que influenciou na eleição dos líderes de esquerda nesses países, gerou na sociedade uma expectativa de que, no poder, finalmente as políticas públicas desenvolvidas seriam capazes de satisfazer a demanda da maioria da população (MOURA, 2007, p. 117). Eleitos, o máximo, portanto, que esses governos atingiram foi a ampliação de programas pontuais e focalizados iniciados pelos governos neoliberais.

²⁷ O original encontra-se em <http://www.counterpunch.org/petras06032006.html> Este artigo encontra-se também em <http://resistir.info/>

2.6 O poder econômico, ideológico e político das organizações internacionais e os programas de transferência de renda

Além da manutenção do modelo econômico, subordinado aos mandatos internacionais das agências financeiras multilaterais, o contraste ideológico desses programas com a visão programática socialista, está no seu caráter pontual e focalizado, sem perspectiva de direito e de participação na produção.

O modelo capitalista adotado, além de concentrador de renda, exige a retirada do Estado de setores estratégicos de infra-estrutura produtiva e de bem-estar social. Diante do crescimento da pobreza, era preciso agir em nome da democracia e estabilidade política, as agências financeiras e as organizações internacionais agilizam seus mecanismos e priorizam o combate à pobreza, criam Fundos de Investimentos, Programas Institucionais e linhas de crédito, explicitando uma das maiores contradições desse modelo.

A opção em adotar políticas sociais focalizadas, origina-se das preocupações das organizações internacionais, em especial do Banco Mundial e do FMI (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007, p.25). Os programas de transferência de renda são a tradução das recomendações dessas instituições, que, ao mesmo tempo em que exaltam o mercado, temem por seus efeitos.

as instituições financeiras internacionais (BM e o FMI) recomendam calorosamente umas políticas que geram pobreza e exclusão social e, ao mesmo tempo, encomendam numerosas pesquisas sobre o tema e manifestam sua consternação pelo agravamento do flagelo da pobreza na América Latina. como se entende essa contradição, mais além da inegável cota de hipocrisia que permeia estas preocupações? (BORON, 1996. p. 102).

A questão levantada por Boron (1996), é em parte respondida pela necessidade de legitimação da estratégia liberal, a verdadeira intenção dos vultosos investimentos dispensados pelas agências internacionais para reduzir a pobreza “só podem ser desvendados, em sua plenitude, quando devidamente articulados ao modelo econômico vigente” (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007, p.25).

A pobreza no regime capitalista desempenha um papel fundamental. É o outro lado da riqueza acumulada por esse modelo. Para o capitalismo neoliberal, os

indicadores de pobreza são resultados do equilíbrio de mercado, por isso, a pobreza precisa ser administrada.

A política social focalizada, de combate à pobreza, nasce e se articula umbilicalmente às reformas liberais e tem por função compensar parcial, e muito limitadamente, os estragos socioeconômicos promovidos pelo Modelo Liberal Periférico e suas políticas econômicas reconhecidas pelo Banco Mundial (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007, p.26).

A opção feita, pelo modelo de mercado regulador, pelos governantes, revela que os programas emergenciais, focalizados parecem ser eficientes para amenizar os efeitos prováveis de desestabilidade política que podem afetar os mercados.

Os países da América Latina acatam as diretrizes do Banco Mundial, os direitos sociais são substituídos por “políticas de combate à pobreza (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007).

2.7 O Estado de bem-estar social e as mudanças na estrutura econômica e nas políticas estatais

A discussão sobre os programas de transferência de renda, além de centrar-se na dimensão econômica, necessita analisar os seus reflexos na relação dialética entre o Estado e o social. A receita neoliberal de estabilidade política orienta a noção de governabilidade, desenhada estrategicamente pelos organismos internacionais, pelos Estados nacionais do Brasil e do Uruguai.

O Estado, neste contexto, desempenha um papel menos importante na economia e é chamado para resolver as conseqüências da acumulação capitalista. Behring (2003) destaca a necessidade de interpretação nos paradigmas marxistas na análise das reformas do Estado e nas novas bases em que se institui a relação com a sociedade, diante dos preceitos neoliberais no final do século XX. Segundo a autora,

Os processos de “reforma” do Estado, contidos nos planos de ajuste estrutural em curso nos vários países, sobretudo na década de 1990, apenas podem ser compreendidos no contexto das transformações mais profundas engendradas no mundo do capital, em especial a partir dos anos 1970 (...) sustento a posição de que a crítica marxista da economia política contém os mais ricos recursos heurísticos, categorias teóricas e aportes para um mergulhão analítico nos processos sócio-históricos da sociedade

burguesa e seus movimentos contínuos de transformação, permanecem atuais o legado teórico-metodológico e as descobertas marxianas, em especial a lei do valor como relação social organizadora fundamental das relações econômicas, sociais e políticas no mundo da generalização universal das mercadorias (BEHRING, 2003, p. 65).

As respectivas reformas estruturais aplicadas por esses países promovem um cenário de incertezas e são inevitáveis. Aos Estados, cabe a tarefa de implementá-las, colaborar com os mercados e com o capital privado e, ao mesmo tempo, manter a estabilidade política através da “boa governabilidade”.

o conceito de governabilidade é indeterminado e indeterminável do ponto de vista teórico. Não se trata de um conceito, “trata-se de uma categoria estratégica cujos objetivos imediatos podem variar segundo o tempo e o lugar, mas que será sempre e irremediavelmente situacionista” de modo a tornar-se um catalisador, facilitador e parceiro dos mercados. Dessa forma, “os Estados devem complementar os mercados e não substituí-los” (FIORI, 2001, p. 33).

As tarefas a serem cumpridas pelos Estados, tanto no âmbito institucional como no social, compõem a categoria de “boa governança”, que é incorporada nas Declarações das Cúpulas das Américas, assinalando a subserviência dos Estados a modelos impostos por agências financiadoras internacionais.

A provisão dessas instituições é referida pelo Banco como “boa governança” e inclui: criar um regime regulatório que atue juntamente com os mercados para promover a competição; criar um ambiente macroeconômico estável para a ação dos mercados, ou seja, criação de *enabling environment*, que gere certezas à iniciativa privada; eliminar a corrupção (FIORI, 2001, p. 18).

Um “bom governo” precisa de uma “boa sociedade” (FIORI, 2001). Ao mesmo tempo em que se programam os ajustes estruturais, cortes orçamentários nas áreas de bem-estar, os Estados convivem com um crescente aumento da pobreza e com a ampliação dos níveis de desigualdade.

O Estado-nação parece ter perdido a sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa econômica, social e política, ao mesmo tempo em que retomava sua importância para promover as reformas. Segundo Fiori (2001, p.33)

devem voltar sua ação para a implantação e adaptação de instituições que estimulem um melhor desempenho dos mercados. Assim, o Estado deve, por um lado, facilitar e garantir o bom funcionamento dos mercados; seu papel seria delineado pela necessidade de construir-se novas instituições, modificar as existentes e eliminar as que não servem mais para tal objetivo.

A intensificação das interações que atravessam as fronteiras e as práticas transnacionais corrói a capacidade de o Estado-nação conduzir ou controlar fluxos de pessoas, bens, capital ou idéias, como fez no passado.

Santos (2002) aponta três tendências gerais na transformação do poder do Estado: a *desnacionalização do Estado*,²⁸ a *desestatização dos regimes políticos*²⁹ e a *internacionalização do Estado nacional*.³⁰ O papel regulatório do Estado-nação se retira da proteção estatal dos mercados nacionais, da moeda, do trabalho e das mercadorias. Nas duas últimas décadas do século XX, a ideologia e a política neoliberais, veiculadas pelas universidades - principalmente as americanas - pelas revistas econômicas, pela mídia e por governos influenciados pela retórica do estado mínimo e da eficiência, passam a dominar e a influenciar as reformas. A partir dos anos 90, a proteção social, inspirada pelo modelo de Estado de Bem-Estar Social, desde a década de 30, passa por profundas modificações.

Conforme o quadro abaixo, o modelo de política pública se modifica de acordo com a concepção de Estado e de mercado, no modelo novo, amplia a participação do setor privado e descentraliza as decisões, favorecendo a transferência de recursos e dos deveres do modelo antigo.

	Modelo antigo	Modelo novo
Conceito e colocação em funcionamento	Estado	Pluralidade de atores públicos e privados
Colocação em funcionamento	Centralizado	Descentralizado
Tomada de decisão	Burocrático	Lógica de projetos por licitação
Financiamento	Do Estado	Associação com beneficiários
Objetivo	Universalização da oferta	Universalização da satisfação
Critério de concessão	Prioridade às camadas médias	Prioridade às camadas desfavorecidas
Critério de avaliação	Universalização à cobertura	Análise custo-benefício dos projetos

Quadro 1 - Os dois modelos de política social.

Fonte: Franco (1992, In: DABENE, 2003, p. 289).

²⁸ Certo esvaziamento do aparelho do Estado nacional, que decorre do fato de as velhas e novas capacidades do Estado estarem reorganizadas, tanto territorial como funcionalmente, aos níveis sub-nacional e supranacional.

²⁹ Refletida na transição do conceito de governo (*government*) para o de governação (*governance*), ou seja, de um modelo de regulação social e econômica assentada no papel central do Estado para um outro assentado em parcerias e outras formas de associação entre organizações governamentais, para-governamentais e não-governamentais, nas quais o aparelho de Estado tem apenas tarefas de coordenação.

³⁰ Expressa no aumento do impacto estratégico do contexto internacional na atuação do Estado, o que pode envolver a expansão do campo de ação do Estado nacional sempre que for necessário adequar as condições internas às exigências extraterritoriais ou transnacionais.

A trajetória histórica das funções do Estado, inspiradas no período keynesiano, as reformas impostas pelas adequações a um Estado mínimo para o social, reconfiguram as formas de relação com a sociedade. O Estado-Nação diluiu-se, não apresenta características de unidade e tenta articular o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social. Os limitados investimentos em infraestrutura, desenvolvimento de mercado interno e políticas públicas demonstram o desprezo com o bem-estar da maioria da população.

O sistema capitalista atual conta, por um lado, com a forte presença dos monopólios e com a especulação financeira internacionalizada e, por outro, com as conseqüências das adaptações e reformas do Estado.

Sob a orientação do capital de empresas multinacionais e transnacionais com destacado poder econômico, o referido sistema evidencia o abismo entre o interesse público e o privado.

Para análise do Estado, Behring (2003, p.65) destaca a importância de analisar o Estado relacionado às transformações do capital, e afirma que

Os processos de “reforma” do Estado, contidos nos planos de ajuste estrutural em curso nos vários países, sobretudo na década de 1990, apenas podem ser compreendidos no contexto das transformações mais profundas engendradas no mundo do capital, em especial a partir dos anos 1970.

As reformas de cunho liberal mantêm o vínculo estreito entre capital e Estado, provocam alterações nos modelos de política pública, principalmente para assegurar o curso da etapa de acumulação internacionalizada. Segundo Boron (2001, p. 47), a reforma conservadora de Estado “consolidou a dominação imperialista e aprofundou a submissão dos capitalismo periféricos, cada vez mais incapazes de exercer um mínimo de controle sobre seus processos econômicos domésticos”.

O Estado nacional, anteriormente voltado à industrialização e à necessária seguridade social, limita os investimentos em infra-estrutura, afasta-se do mercado interno e transfere as políticas públicas para o setor privado, assim como favorece ao capital ao “aplicarem incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberação e desregulamentação em nome da competitividade” (BEHRING, 2003, p. 59).

As mudanças nas relações de produção, diante da opção macroeconômica adotada, da reestruturação produtiva que provoca desemprego e precarização do trabalho, ao mesmo tempo em que mantém altos juros, tanto para conter a inflação como para atrair o capital externo, não significa um novo regime econômico e sim uma reorganização e um novo pacto entre o Estado e o capital.

O desenvolvimento econômico sem a intervenção do Estado retoma os antigos pressupostos liberais de mercado. O mesmo Estado é necessário para administrar e coordenar o desenvolvimento social. Nesta perspectiva, a pobreza é alvo de ações de transferência de renda fragmentadas, sobrepostas, desarticuladas das demais políticas públicas e conta com a significativa contribuição da sociedade civil que se expressa pelo ressurgimento do voluntariado, com a ampliação e apoio estatal à filantropia empresarial, sob o moderno nome de “responsabilidade social” e à filantropia caritativa de cunho religioso. Os Estados nacionais organizam-se externamente para atender os organismos internacionais e, internamente, articulam-se com as organizações não-governamentais (ONGs), através de convênios ou parcerias, as quais assumem a proteção social para as crianças, idosos, portadores de deficiência, vítimas de violência, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis etc.

Os reordenamentos institucionais dos Estados e a influência dos ajustes estruturais nas políticas de bem-estar social, neste trabalho, tomam como referência o Brasil e o Uruguai e dividem-se em dois períodos: a proteção social até a década de 90 e a proteção social com prevalência aos programas de transferência de renda dos governos destes países, os quais se identificam pela sua origem programática de esquerda.

2.8 A trajetória da proteção social do Brasil e do Uruguai

As tentativas de construção do Estado de bem-estar no Brasil e no Uruguai, através das respectivas políticas públicas, apresentam mais semelhanças do que diferenças. Ambas originam-se da filantropia caritativa-religiosa, perpassam pela proteção estatal pública, redefinem seus rumos na direção da filantropia democratizada (MESTRINER, 2001) e no final da década de 90, após as sucessivas

crises econômicas e as reformas liberais implementadas nesses dois países, adotam sob orientação do Banco Mundial, ações pontuais e focalizadas de combate à pobreza (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007, p.26), as quais prevalecem até os dias atuais, mesmo com os governos de esquerda eleitos no início do século XXI.

2.8.1 Os antecedentes da proteção social: da década de 30 até a década de 90

Nos países em estudo, a proteção aos pobres se origina da caridade e se modifica à medida que o capitalismo vai “sofisticando” as formas de exploração. Com a revolução industrial, as respostas à questão social, que emergia das reações produtivas, perdem seu caráter benevolente, desprendem-se da igreja, sendo incorporadas pelo Estado, o qual assume uma postura pragmática e humanitária, frente à necessidade de disciplinar a sociedade para produzir acumulação capitalista. A ação Estatal substitui a caridade religiosa, não mais adequada aos interesses econômicos.

O capitalismo tem seu início, nesses países, com forte influência oligárquica que disputa a riqueza produzida com a burguesia industrial emergente. A pobreza, nessa fase, não é mais digna de caridade; é tratada como irregularidade, física, moral e social.

As metrópoles progridem com o avanço industrial, a proteção social se dispersa em ações filantrópicas laicas, as quais se dividem entre as práticas higienistas estatais e entidades empresariais.

Na fase de industrialização por substituição de exportação, os governos nacionais desenvolvimentistas se voltavam ao mercado interno, para reorganizar a acumulação capitalista diante das crises internacionais. Esses favoreciam as elites urbanas, ao mesmo tempo em que precisavam conter a organização operária que questionava suas condições de exploração e de trabalho.

No Brasil, o Estado Novo (1937-1945) inaugurou as políticas públicas com a legislação trabalhista de 1943. Nesse período pós-recessão de 29, o desemprego em massa e a depressão exigiam mudanças de estratégia para superar a crise. Fazia-se necessária a intervenção mais direta do Estado para manter a influência da moral e da ordem com ações voltadas à pobreza que mantivessem o caráter

religioso e conservador em função das normas de: higiene social, controle biopsíquico e de recuperação dos indivíduos. Nesse período, fundou-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA),³¹ criada em 1942, em apoio ao esforço nacional representado pela entrada no Brasil na II guerra mundial. Com o final da guerra, ela foi reformulada para operar como agência assistencial na defesa da maternidade e da infância, dirigida pelas primeiras damas do país e financiada com recursos provenientes dos Institutos de Assistência e Previdência Social (AGUIAR, 1997, p.8). Com a unificação dos institutos previdenciários, a LBA, foi transformada em fundação no ano de 1966 e integrou-se às agências da área previdenciária em 1974 (ARRECTCHE, 1998, p. 28).

O sistema de bem-estar social no Uruguai tem sua origem no século XIX, voltado aos serviços de saúde e passa por um processo de transferência da caridade privada para a condução do Estado.

Esses serviços respondiam às necessidades de internação ou isolamento, no caso de doenças contagiosas, de loucura e de indigência. Na seqüência histórica, os serviços se ampliam na atenção à criança e à maternidade e, mais tarde, passam a se dedicar à educação pública.

A regulamentação trabalhista que inicia em 1914 até 1920 é um dos eixos da construção do Estado de bem-estar uruguaio, construído pelo então presidente do Partido Colorado Batlles e Ordóñez. Suas reformas visavam à democracia que era considerada modelo na América Latina. Seus projetos eram fazer do Uruguai um país sem dependência externa econômica, com ênfase na sua industrialização. Além disso, desejava oferecer vantagens à classe trabalhadora para obter sua lealdade política e democratizar o regime político. Segundo Castellano (1995, p. 8)

propició la emergencia de una matriz de seguridad social abarcativa, capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica e la integración social, generando así las bases de una sociedad hiperintegrada e igualitaria. La constitución del esquema de protección no fue un hecho aislado, sino que se enmarcó en un proceso político más amplio donde se constataba, simultáneamente con la instalación de los servicios públicos de protección, la consagración de los derechos políticos, dando lugar a una ciudadanía de tipo integral.

³¹ Grande instituição responsável pela assistência social, prestadora de serviços na área de forma direta e indireta por meio de convênios, com representações nos 27 estados. Até 1973, contava com 6.400 funcionários e 9.575 convênios com organizações governamentais e instituições nas áreas de: atenção a crianças, adolescente, idosos, pessoas portadoras de deficiências, famílias em 3.800 municípios.

O governo uruguaio consegue, num mesmo processo, expandir o Estado de bem-estar e consolidar a democracia, revelando a relação estreita que se estabelece entre ambos. De acordo com Filgueira (1988 in MIDAGLIA, 2000, p. 334.),

En síntesis, la base de poder que caracterizó a este país se articuló en torno a los partidos políticos, al Estado e a los programas de bienestar, dejando escaso espacio para que operara, aunque marginalmente, un mercado alternativo en la proviso de bienes e servicios sociales, e propiciando la emergencia de una cultura política fuertemente estatalista.

Na sua versão moderna, a política pública de proteção social assume ações tecnocráticas e positivistas. Voltada para a acumulação de capital, para a competência técnica e para a racionalidade política, essa política disfarçava a verdadeira preocupação estatal, isto é, a preocupação com a proteção ao trabalho e não ao trabalhador.

Os dois países adotam as estratégias clientelistas, herdadas da oligarquia. A assistência social entra na fase de obscurecimento, suas ações são reduzidas a tarefas burocráticas de planejamento técnico e passam a conviver com o primeiro damismo, durante os regimes políticos autoritários. O insignificante crescimento econômico, a repressão militar prescindia da filantropia no controle do possível desequilíbrio social.

Na década de 50, a crise e a estagnação econômica ameaçam o Estado de bem-estar uruguaio, principalmente no seu financiamento, porém a proteção social se mantém inalterada, apesar das pressões sociais que exigiam maior distribuição de benefícios. Vê-se com Midaglia (2000, p. 334) que

En este último plano se promovieron un conjunto de iniciativas relativamente novedosas, que tenían una naturaleza diferente a las derivadas do sistema de protección universalista que había caracterizado al país. Estas nuevas estrategias de asistencia pretendían desarrollar, a través de la participación de asociaciones civiles, acciones selectivas en torno a grupos carenciados.

A chamada modernização conservadora, revelada pelo interesse absoluto do grande capital, provoca o distanciamento do modelo europeu de bem-estar social agravado pela dívida externa.

O aprofundamento do padrão monopolista de acumulação provoca alterações na proposição de justiça social e de democracia.

As ações de proteção às camadas menos favorecidas eram voltadas para melhorar o meio e as condições imediatas paralelamente à perspectiva e à prática de transformação social pautada pelas organizações sociais. A repressão, a centralização das políticas públicas e o autoritarismo sofisticavam o controle sobre a população pobre.

No Uruguai, o Golpe de Estado que instala um governo que irá permanecer por 12 anos, o cerceamento dos direitos políticos suspende as demandas distributivas. Os regimes militares inviabilizaram os Estados Nacionais pelo seu peso burocrático e pelo endividamento externo. A reconstrução democrática é forjada pelo baixo crescimento interno e pela necessidade de inserção desses países na economia global.

O I plano de desenvolvimento da nova república - 1985 no Brasil, concomitante à crise fiscal do Estado e à perda de centralidade das medidas sociais e a restrição das políticas públicas são pautados pelas ações compensatórias de combate à pobreza.

Na abertura democrática, reivindicações sociais culminam na ampliação de cobertura das políticas públicas. O Brasil é o país que mais ilustra esse período. Pela Constituição de 88, a proteção aos segmentos vulnerabilizados pela pobreza é considerada legalmente uma política pública de assistência social.

O Plano de Atendimento à Famílias (CAIF, sigla em espanhol) começou a funcionar no primeiro período democrático, em 1988, por meio de convênio entre UNICEF e o Estado uruguaio, através de seus centros de bairros e regionais, serviços de atenção pré-escolar integral, incluindo estimulação psicomotora, nutrição e atendimento de saúde, possibilitando a colocação no mercado de trabalho de pais ou responsáveis (Plan CAIF, 1996[a],1997).

Os Centros de Atenção à Infância e à Família (Plan CAIF) são utilizados por Midaglia (2000), para exemplificar a quebra da matriz originária de bem-estar no Uruguai. As terceirizações e as parcerias com entidades não-governamentais passam a fazer parte do cenário de proteção social.

Com base nas vantagens comparativas, na liberalização dos mercados e nos fluxos de capitais internacionais, a recente mudança das políticas sociais é atingida pelos ajustes fiscais e estruturais e, mais uma vez, prevalece o interesse econômico, porém globalizado e neoliberal. Os dois países rearticulam suas economias e inserem-se no Mercado Comum do Cone Sul, juntamente com a Argentina e o

Paraguai - MERCOSUL. Pós-ditadura militar, o Brasil e o Uruguai passam nos anos 80 por governos civis e processos de transição democrática com sinais de recuperação econômica e instalação de política monetarista, abertura de mercado e especulação financeira, com desdobramentos na produção e conseqüente precarização no mundo do trabalho.

A pressão dos organismos financeiros internacionais torna-se incompatível com o modelo de proteção social inspirado no Estado de bem-estar social; há um retorno das ações pontuais e focalizadas desprovidas da dimensão emancipatória das políticas públicas preceituadas pelos movimentos na década de 80.

No decorrer do período, a política social é submetida à orientação macroeconômica, assume a perspectiva focalizada e precarizada com redução dos direitos sociais. Com isso, ela é remercantilizada por meio dos serviços sociais e da refilantropização das respostas à questão social.

As reformas administrativas reordenam órgãos federais de proteção social por medida provisória. A implementação de Programas com a função de coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, é desvinculada do caráter sistemático e constante das políticas públicas, favorecendo a pulverização das ações e programas. Segundo Nelson (1994, p. 52), “O Uruguai optou por retardar as reformas econômicas em nome da estabilidade democrática. Não se lançando às mudanças macroeconômicas como o fizeram outros países latinos americanos”.

Na transição política e econômica, de 1984 a 1989, o Uruguai apresenta crescimento no gasto público em 38%, (DAVRIEUX, 1991, p. 14) frente ao dinamismo econômico, ao mesmo tempo, em que avança nas parcerias com entidades não governamentais. Para Davrieux (1991, p.14),

Estos aumentos “controlados” del gasto público en las áreas sociales en la primera administración democrática son indicativos de que el gobierno no buscó desmontar el Estado de Bienestar pero tampoco logró restaurarlo en su plenitud pese a que alivió la situación social de un conjunto de sectores de la población, ya sea restableciendo mecanismos de negociación política (Consejo de Salarios), invirtiendo en algunas de las líneas clásicas de intervención pública, o inaugurando una serie de programas focales para atender situaciones de riesgo o emergencia social.

As trajetórias democráticas do Brasil e do Uruguai, além de distintas, apresentam peculiaridades que vão refletir no desenho das políticas estatais. Essas diferenças, a partir da década de 90, mesmo resguardando as diferenças, assemelham-se na preocupação com o crescente nível de pobreza, nas recém instaladas aberturas democracias e nos impactos dos ajustes neoliberais.

2.8.1.1 A década de 90

O cenário de ações de proteção social altera-se significativamente, nos anos 90, caracterizado pela inserção das economias brasileira e uruguaia na nova ordem internacional. Esses países, ao mesmo tempo em que se recuperam economicamente, através da política monetarista, da abertura de mercado e investimentos de especulação, restringem os direitos sociais devido às alterações profundas nas políticas sociais.

No Brasil, o ajuste estrutural, na década de 90, cumpre as exigências dos ajustes estruturais. Extingue-se a FUNABEM, que é substituída pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - FCBIA. A Legião Brasileira de Assistência e a FCBIA integram o Ministério da Ação Social e, mais tarde, o Ministério do Bem-Estar Social.

No governo Collor (90-92), poucos anos após a promulgação da Constituição Federal, a propaganda “Constituição Cidadã”, o modelo de proteção social que começa a prevalecer é desprovido da dimensão emancipatória, do *status* de direito diante da ascensão dos pressupostos neoliberais. O plano de reconstrução nacional prevê a redução do gasto social, privatizações e reforma administrativa.

No governo Itamar (92-94), a condição dos programas sociais é incipiente frente ao processo inflacionário que corroeu o poder aquisitivo dos trabalhadores assalariados. Nessa época, foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social- LOAS, que significou a regulamentação da assistência social que juntamente com a saúde e a previdência compõe a seguridade social brasileira. O governo de Fernando Henrique Cardoso (94-98) concretiza e aprofunda a reforma do Estado.

Os conselhos setoriais de políticas públicas paritários (representação pública e civil) de caráter deliberativos vão se multiplicando nos municípios, as Organizações não-governamentais - ONGs e as fundações empresariais expandem-se, são criadas legislações para ampliar a participação do capital privado no social, ilustrado pela regulamentação das Organizações Sociais Civis de Interesse Público - OSCIPs, numa evidente sinalização do interesse particular e corporativo no que anteriormente era exclusivamente público.

No Brasil, em 1994, é extinta a LBA. Em 1995, o governo FHC promove a reforma administrativa na área de bem-estar social, reordena órgãos federais por medidas provisórias, extingue o MBES e a secretaria de Promoção Social.

A assistência social é transferida para o Ministério da Previdência e Assistência Social e cria a Secretaria de Assistência Social - SAS, cuja função é coordenar a Política Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional de Assistência Social para deliberar sobre as diretrizes da política.

O Ministério da Justiça fica responsável pela defesa dos direitos dos Portadores de Deficiência e da Criança e do Adolescente.

O Programa Comunidade Solidária, responsável pelo combate à pobreza, por não ser área de definição política, era vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Nele, são articuladas ações governamentais e não governamentais voltadas para o combate à fome e à pobreza. Este programa contribui para a fragmentação, otimização e pulverização das ações e programas se distanciando do Comando Único da política de Assistência Social.³² Foi no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso que se iniciaram os programas de transferência de renda para os pobres com condicionalidades. Há uma crescente pobreza, acompanhada de subnutrição, evasão escolar, trabalho infantil e outras doenças infecto-contagiosas, fatores que, agregados, empurravam o Índice de Desenvolvimento Infantil IDHI brasileiro para os últimos lugares do ranking mundial. Com o objetivo de diminuir esses problemas e, ao mesmo tempo, “lotear” entre seus ministérios a pobreza para interesses eleitoreiros, o governo federal cria os programas Bolsa-Escola, coordenado pelo Ministério da Educação e Cultura, com a condição de manter a criança na escola; o Cartão-Alimentação do Ministério da Saúde, no qual a exigência à família era manter em dia a carteira de vacinação da

³² Previsto na Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS, 1993.

criança beneficiada; e o Vale-Gás, do Ministério das Minas e Energia, cujo valor correspondia a meio botijão de gás por mês; o mesmo era vinculado ao valor do Bolsa-Escola.

A novidade desses programas consistia na utilização do cartão magnético para a retirada do benefício em estabelecimento bancário ou credenciado, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que a partir da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, substituiu a Renda Mensal Vitalícia e a diferenciação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), cujo repasse para as famílias era efetuado pelas prefeituras. No último ano da gestão desse governo, foi iniciado o Cadastro Único (CADUNICO), que permanece no atual governo e consistia em cadastrar todas as famílias com renda inferior a noventa reais *per capita*.

O Programa Fome Zero, carro-chefe da campanha vitoriosa do presidente Lula, inspirado no movimento social contra a fome e a miséria, que deveria articular projetos com as políticas estruturantes, na institucionalização do governo, revelou-se inconsistente como política social. O Fome Zero perdeu seu lugar de prioridade para o Programa Bolsa-Família, que unifica os principais programas de transferência de renda com condicionalidades, e, em 2005, foi criado, pelo governo Lula, o Ministério de Desenvolvimento Social, o qual coordena concomitantemente, a Assistência Social, a Segurança Alimentar e os programas de Transferência de Renda. A mudança na concepção e na condução das políticas sociais, de universalizantes para ações mais focalizadas a exemplo do PBF, em detrimento do Fome zero e suas políticas estruturantes, funciona como tática política, reafirma a marca social do PT a favor dos pobres, reconstituindo a imagem proletária do partido, abalada pelas denúncias de corrupção, resultando na reeleição do Governo Lula em 2006.

Paralelamente às políticas de transferência de renda ainda resistem políticas públicas do Estado brasileiro, herdadas da Constituição de 88, que expressam muitas das conquistas de representativa base partidária. Na primeira gestão, o governo Lula reduziu em 47% a exploração do trabalho infantil, implantou os Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS - de abrangência local e regional, expandindo a capacidade de atendimento para 51,8 mil crianças e adolescentes em 1.103 municípios, mediante aporte técnico e financeiro. Foram empenhados cerca de R\$ 35 milhões (99,56% do orçamento) e executados financeiramente 98,46%, com expansão em mais de 790 municípios.

As políticas sociais uruguaias também passam por alterações profundas no período de 1990.

se consagraron un conjunto de modificaciones sustantivas que supusieron un relativo quiebre de la matriz originaria de bienestar. Entre ellas se encuentran la semi-privatización del sistema de seguridad social, la reforma educativa que busca mejorar la intervención pública en los sectores carenciados, y una serie de tercerizaciones de las prestaciones sociales (MIDAGLIA; ROBERTT, 2005, p. 334).

No Uruguai, nessa década, organiza-se o programa “Nuestros Niños”, com financiamento do UNICEF, o qual se desenvolve no marco da descentralização e da participação da sociedade civil.

O governo da Frente Amplia - FA, no Uruguai, tomou posse em 1º de março de 2005, com a proposta da rápida implementação do denominado Plano de Atendimento Nacional para a Emergência Social (PANES) e a criação de um Ministério de Desenvolvimento Social. O PANES prevê atingir 200.000 pessoas, 40.000 lares em situação de indigência e pobreza extrema, a partir de um conceito amplo de política social: “não são políticas como, às vezes, se entende, para pessoas pobres; quando falamos de política social, falamos da educação, da saúde, da moradia, do trabalho” (ARISMEDI, 2004, p.1).

O Ministério de Desenvolvimento Social desenvolve, no Uruguai, o PANES, o qual inclui um conjunto de programas, entre os quais estão o Ingresso Ciudadano para transferência de renda, também com condicionalidades, que devem estar articulados entre si, para resolver os problemas de alimentação, de saúde, de renda, de educação, de trabalho e moradia.

No início do século XXI, prevalecem, no Brasil e no Uruguai, mesmo com a direção de partidos historicamente situados no campo político e ideológico de esquerda, ações emergenciais de combate à pobreza, de transferência de renda por condicionalidades, coordenadas por Ministérios de Desenvolvimento Social de ambos os países, sustentadas pela forma neoliberal de proteção social, orientadas, monitoradas e financiadas pelas organizações e bancos internacionais.

Além de romper com o padrão clássico das políticas sociais, estes programas estão relacionados à forma como o Estado assume o trato da crescente pobreza, consequência das mudanças no modelo de acumulação capitalista e das tentativas de rompimento com o Welfare State, que se reflete no desafio da atual maneira de intervenção pública em promover justiça social e, principalmente quebrar “o ciclo

vicioso que aprisiona grande parte da população nas amarras da reprodução da pobreza” (YASBEK, 2007, p. 19).

A problematização sobre o caráter insubstituível, ou não, do Estado na aplicação de políticas públicas, que prevalece na virada do século, inspirada na idéia de que a intervenção pública é insuficiente para superar a crescente demanda da população pobre, fora do mercado de trabalho, deve contar com parcerias e “buscar constelar sinergias entre todos os setores (o Estado, o mercado e a sociedade civil) para promover o desenvolvimento” (FRANCO, 2003, p.116) e, portanto, na chamada terceira geração das políticas sociais sob o título de desenvolvimento social, o Estado passa a “investir” nos ativos sociais, isto é, “nas potencialidades já existentes em setores e localidades não mais disponibilizando gastos para satisfazer necessidades setoriais” (FRANCO, 2003, p.116).

A noção de desenvolvimento agrega o social à tarefa estatal de induzir desenvolvimento através de investimentos “em capacidades permanentes de pessoas e comunidades (ou seja, basicamente investir em capital humano e capital social) para que possam afirmar uma nova identidade no mundo ao ensaiar seu próprio caminho de superação de problemas e de satisfação de necessidades tornando dinâmicas suas potencialidades para antecipar o futuro que almejam” (FRANCO, 2003, p.116).³³

A concepção de desenvolvimento social que se hegemoniza na América Latina é incorporada pelos dois governos e expressa em discursos dos seus dirigentes e em planos de governo. “La primera medida que adoptará un gobierno progresista será el Plan Nacional para la Emergencia Social” (VÁZQUEZ, 2004, p.1).³⁴

A idéia de investimentos nos “ativos”, numa evidente renúncia ao Estado organizador e gerenciador da política pública, omite a substituição de regulação do Estado pelo mercado. A ordem é capacitar, qualificar significativas parcelas da população; o indivíduo e o seu protagonismo o levarão para o mercado, seja como agente produtivo, se conseguir atingir níveis de qualificação exigidos, ou , na pior das hipóteses, como agente consumidor.

³³ Augusto de Franco foi membro da direção nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) e integrou o Programa Comunidade Solidária do governo Fernando Henrique Cardoso

³⁴ El gobierno del cambio. Propuestas e proyectos. Ciclo “La transición responsable” Julio-October 2004. Disponível em <http://epfaprensa.org>. Acesso em: 10 ago., 2007.

(Cómo definimos las Políticas Sociales?) En tal sentido, e sin ánimo de desencadenar un debate académico, permítanme decirles que desde la óptica do proyecto político e la estrategia de país que proponemos, la política social es la intervención de la sociedad sobre sí misma para orientar o producto do esfuerzo social hacia la satisfacción e realización de los derechos políticos, económicos, sociales, civiles e culturales de la gente.” Las políticas sociales constituyen un sistema de políticas específicas pero estrechamente vinculado a la producción, a la innovación, a la democracia e a la integración como componentes de un proyecto nacional de desenvolvimento con la gente como raíz e horizonte, como protagonista de su propio destino (VÁZQUEZ, 2004, p. 2).

Ao mesmo tempo em que tenta transferir suas responsabilidades para com a sociedade civil e entidades privadas, os gastos na seguridade social do Uruguai somam 15% do PIB.

No campo da assistência social, este modelo reforça as figuras do “pobre beneficiário”, do “desamparado e do necessitado”, com suas demandas atomizadas e uma posição de subordinação e de culpabilização pela sua condição de pobreza (YASBEK, 2003, p. 50).

2.8.1.2 Programa Fome Zero e o Programa Bolsa-Família no Brasil

Com a proposta de acabar com a FOME de 50 milhões de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza, em 2003, é lançado, pelo governo Lula, o programa FOME ZERO. O mesmo seria coordenado pelo Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à FOME (MESA). O programa incluía as políticas estruturais, voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza, políticas específicas adotadas pelo governo federal em parceria com os estados e municípios. Ele deveria atender diretamente todas as famílias que não tinham segurança alimentar, isto é, que não conseguiam comer em quantidade, com regularidade e com qualidade. Também poderiam ser adotadas políticas locais, por meio de prefeituras e da sociedade civil, nas regiões metropolitanas, nas pequenas e médias cidades e áreas rurais. Para a definição do público-alvo, o Programa baseava-se na Linha da Pobreza utilizada pelo Banco Mundial, que considera pobres pessoas com renda inferior a US\$ 1,08 por dia, sem contar os gastos com moradia. Na época, correspondia a R\$ 71,53 mensais por pessoa.

A retórica de proporcionar “três refeições ao dia” repercutiu de forma positiva no país e no mundo, sensibilizou a sociedade civil e sustentou a arrancada do novo governo e o tipo de ação do Estado brasileiro. O Fome Zero consegue capitalizar fundos de combate à pobreza para a execução de programas voltados ao microcrédito, à alfabetização, à agricultura familiar, ao saneamento e à transferência de renda.

O Banco de Alimentos, a distribuição de Cupons para trocar por alimentos em estabelecimentos comerciais, previstos no Programa Fome Zero não evoluíram, em contrapartida, os índices de pobreza aumentavam. Diante da execução de programas mais eficientes, de outros ministérios como da Assistência Social, Desenvolvimento Agrário, Educação e Saúde, a criação do MESA vai perdendo seu sentido.

Em 2003, foi extinto o MESA e a política de Segurança Alimentar³⁵ passa a ser gerida pelo Ministério da Assistência Social. No mesmo período, os programas de transferência de renda são unificados pelo Programa Bolsa Família, vinculados ao gabinete da presidência. Em 2005, os dois programas são incorporados em um novo Ministério, o de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o qual, através de suas secretarias executivas de Segurança Alimentar, de Transferência de Renda com condicionalidades o PBF e de Assistência Social através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), prosseguem no encaminhamento das ações do Fome Zero que, a partir dessa reformulação, perde o seu lugar de programa prioritário e é incorporado pelo Bolsa-Família.

Os critérios de acesso dos pobres a esse programa estão baseados na renda *per capita*, número de filhos menores de 18 anos, gestantes e nutrízes. As famílias cadastradas no CADÚNICO,³⁶ operacionalizados pelas secretarias municipais migram (on-line) para o PBF de acordo com o orçamento Federal.

Os investimentos para o PBF somam 18, 3% do orçamento da União em 2005, saltam de R\$ 3,3 bilhões em 2003 para R\$6,4 bilhões em 2005 e para R\$ 8 bilhões em 2006 e 2007 (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007, p, 30). Nesse período, estimado na cobertura de 53 milhões de pessoas, atingindo 11,2 milhões de famílias com renda mensal de, no máximo, R\$ 120,00. Os números não só demonstram a

³⁵ Apoio a comunidades quilombolas, cisternas, cozinhas comunitárias, restaurantes populares, hortas comunitárias entre outros.

³⁶ São cadastradas todas as famílias residentes no município cuja renda mensal *per capita* não seja superior a R\$ 120,00.

amplitude do PBF, como também a opção do governo de investir em um programa focalizado, que em nada altera a matriz produtiva, porém contribui significativamente para a redução dos indicadores de pobreza.

Esta lógica, que subordina as políticas sociais aos ajustes estruturais da economia e às regras do mercado, moldou para a Política Social brasileira um perfil despolitizado, privatizado e refilantropizado.

Em uma sociedade como a brasileira na qual, historicamente, as ações de enfrentamento a pobreza têm-se apoiado, na maior parte das vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, no clientelismo e do mando, como formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas, tendem mais a fortalecer o que se pretendia combater na perspectiva de autonomia e emancipação dos pobres.

Essa matriz, conservadora, baseada na reciprocidade em relações de caráter personalizado, permeou o conjunto da vida nacional e, para os segmentos populacionais incluídos nas faixas de renda mais baixas vem gerando uma condição de “prisioneiros de relações de dependência pessoal, da deferência e da lealdade... sendo a identidade do trabalhador pobre tratada como algo inferior (ZALUAR, 1985, p. 49).

Em síntese, nessa matriz liberal e conservadora, vem se fundamentando historicamente a lógica assistencialista que permeia as políticas sociais do atual governo brasileiro, a comprovação do desvio programático dá-se pelo financiamento, monitoramento do Banco Mundial, o qual na primeira fase de 2004 a 2006 avaliou o programa através de cinco componentes:³⁷ Componente 1: Transferências condicionais de dinheiro; Componente 2: fortalecimento do sistema, com o objetivo de identificar a população alvo (Cadastro Único); Componente 3: desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação do programa; Componente 4: Fortalecimento institucional; Componente 5: gerenciamento do projeto.

Dados do Banco Mundial e PBF	
Mutuário	Governo Federal
Coordenação do Projeto	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Financiamento (US\$ milhões)	572,2 (Total do projeto: 6.513,5)
Aprovação	17 de junho de 2004
Fechamento	30 de junho de 2007

Disponível em www.assistenciasocial.gov.br. Acesso em: 8 jan., 2008.

³⁷ Bolsa Família First Adjustable Program Loan - 7234. Banco Mundial Disponível em www.assistenciasocial.gov.br. Acesso em 8 jan., 2008.

2.8.1.3 P. A. N. E. S. - Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social e o Ingreso Ciudadano no Uruguai

O governo Uruguai fundamenta o seu Programa de combate à pobreza pelas condições de extrema vulnerabilidade social em que se encontra uma parte significativa da população. Os dados são alarmantes, tendo em vista a proporção do país. O governo, recém eleito, apresenta os dados de pobreza veiculados em documentos oficiais de propaganda do PANES,

casi un tercio de su población (un millón de uruguayeos/as) vive en condiciones de pobreza e casi 100.000 en indigencia. casi un millón de hombres e mujeres tienen problemas de empleo (desempleo, subempleo, empleo precario, empleo sin seguridad social, etc) más de la mitad de los niños que nacen anualmente nacen en condiciones de pobreza aproximadamente la mitad de ellos son hijos de madres adolescentes (MIDES, 2006).

No primeiro ano de gestão, o governo uruguayo define, no âmbito das políticas sociais, “o imperativo ético e político de abordar com urgência todas aquelas medidas para resolver de imediato as necessidades básicas insatisfeitas, especialmente aquelas vinculadas à alimentação e à saúde”. Para garantir a cobertura das necessidades básicas das pessoas mais vulneráveis, barrar o risco de empobrecimento agudo e construir de maneira coletiva e participativa a “rota de saída” da indigência e da pobreza, o governo uruguai criou o Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES), responsável pela implementação do Plano de Atenção Nacional de Emergência Social (P.A.N.E.S.).

O Plano, desenvolvido e coordenado por quatro direções nacionais vinculados ao MIDES: Dirección de Desarrollo Ciudadano, Dirección de Coordinación Territorial, Dirección de Evaluación de Programas, Dirección de Políticas Sociales, é constituído por programas e condicionalidades: Trabajo por Uruguay,³⁸ Apoyo Alimentario,³⁹

³⁸ Es un programa de trabajo transitorio dirigido a aquejes que están incluidos en o Plan, que serán seleccionados por sorteo público. Las tareas a llevarse adelante tendrán un valor comunitario e serán coordinadas con las Intendencias Municipales, ANEP, MSP, etc. Las personas que ingresen al Programa Trabajo por Uruguay e al Ingreso Ciudadano tendrán derecho a cursos de capacitación laboral. quienes ingresen al Programa Trabajo por Uruguay dejarán de recibir o Ingreso Ciudadano (MIDES. Informe de gestión abril 2005-marzo 2006).

³⁹ Dirigido prioritariamente a personas que sufren déficit nutricional. O objetivo es complementar su dieta alimentaría a través de intervenciones integrales que incorporen salud, educación, promoviendo capacidades de los protagonistas. O rol de los equipos sociales es fundamental para acompañar procesos de mejora de calidad de vida, promoviendo en los espacios comunitarios talleres informativos e formativos para los hogares incluidos en o Plan (MIDES. Informe de gestión abril 2005-marzo 2006).

Emergencia Sanitaria,⁴⁰ Atención a Personas en Situación de Calle,⁴¹ Apoyo Educativo en Zonas de Contexto Crítico,⁴² Mejoramiento do Habitat⁴³ e o Ingreso Ciudadano que, por se tratar de transferência de renda, será relatado a seguir.

A população-alvo do Plano é formada por todos os habitantes que, no território nacional, encontrava-se em situação de indigência. Para o governo do Uruguai, indigente é quem não podia cobrir de maneira satisfatória a alimentação diária, em geral, pessoas cuja renda encontrava-se abaixo do valor médio de uma cesta básica alimentar, em 1º de março de 2005 (\$1.300). Nos mesmos moldes do PBF do Brasil, por meio de um “ formulário-censal” (que contém informações sobre moradia e características do grupo familiar, sobre nível educativo e de saúde, sobre a história laboral e de renda ou benefícios que recebem), as famílias cuja renda *per capita* mensal inferior a \$1300 participam do programa de transferência de renda com condicionalidades “Ingreso Ciudadano”.

Este programa consiste em transferência monetária dirigida a chefes e chefas de domicílios os quais são “protagonistas” que assumem compromissos vinculados ao exercício de seus próprios direitos: realizar os controles médicos do núcleo familiar, assegurar a permanência das crianças e adolescentes na escola e liceus, tarefas comunitárias, melhora de seu entorno e capacitação. O valor do “ingreso ciudadano” é de \$1.360 por mês e por domicílio, ajustado quadrimestralmente por IPC.

Até 24 e 25 de maio de 2005, 8.851 domicílios foram incluídos no PANES e foram habilitados para receber o “Ingreso Ciudadano”. Em 6 de junho, o total de

⁴⁰ Prevención e atención do primer nivel en salud, incluyendo salud bucal e salud mental, en las redes de policlínicas do MSP, municipales e comunitarias, sobre todo para quienes se encuentren en condiciones de riesgo sanitario (niñas, niños, adolescentes e mujeres embarazadas e madres adolescentes en situaciones de pobreza crítica). (MIDES. Informe de gestión abril 2005-marzo 2006).

⁴¹ atención a familias e personas sin distinciones de edades o de género que se encuentran pernoctando en la calle a la intemperie. Se abrirán refugios nocturnos coordinados con organizaciones públicas e privadas especialmente con Ong’s de amplia trayectoria en o tema e asociándolo a espacios diurnos que integren programas de atención psicológica, de salud, de promoción ciudadana (MIDES. Informe de gestión abril 2005-marzo 2006).

⁴² Apoyo a escuelas e liceos ubicadas en zonas de contexto crítico, tanto en infraestructura, dotación de materiales de apoyo; ampliación e reforzamiento de la cobertura alimentaria; apoyo a actividades extra escolares de carácter recreativo, cultural, deportivo. Se realizarán programas que articulen la participación con la familia e que fortalezcan vínculos con la comunidad (MIDES. Informe de gestión abril 2005-marzo 2006).

⁴³ Desarrollar intervenciones - conjuntamente con o Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - que resuelvan las situaciones más urgentes en o Hogar e su entorno en función de las necesidades de dicho hogar. Se prevé la realización de una pieza, baño, conexo saneamiento, o techo, es decir, mejorar las condiciones do hábitat de dicho hogar (MIDES. Informe de gestión abril 2005-marzo 2006).

domicílios incluídos era de 10.037; em dezembro de 2005, incorporam-se ao P.A.N.E.S 67.976 famílias que representam 297.830 de pessoas e, segundo o Informe de gestão de abril 2005 e março 2006, o Plano atinge 77.000 domicílios ou 320.000 pessoas.

O programa Ingreso Ciudadano, articulado com o projeto complementar “Rotas de Salida”, em 2006, inclui 7.700 famílias com o benefício de \$ 1415, atividades educativas e comunitárias e inclui outros projetos de opção produtiva os quais compõem as alternativas de saída da emergência social.

Esta transferência pode ser suspendida pelo descumprimento dos compromissos assumidos pelas famílias ou pela incorporação destas ao Programa “Trabajo por Uruguay”.

Os domicílios incluídos no Plan, inscritos nas agências do Banco de Previsión Social, são acompanhados por equipes multidisciplinares e recebem apoio para participar de projetos produtivos, vinculados a suas capacidades e à sua comunidade.

A transferência do recurso é feita por cartão magnético para a retirada em estabelecimentos bancários. O Ministério de Saúde Pública elaborou o “carnê de saúde do domicílio” para o registro do “compromisso cidadão”, ou seja, de uma das condicionalidades.

Os programas do PANES conta com parcerias da sociedade civil, de empresas, de Universidades e Institutos nacionais, como o Observatório de la Inclusão Social de Montevideo da Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), Instituto Nacional de Estadística, Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas Faculdade de Economía.

Potenciais protagonistas do programa em áreas urbanas e rurais:

	Personas	Hogares
Rurais	16750	3.151
Urbanos	187.89	35.200
Totais	203.839	38.352

Disponível em: <www.presidencia.gub.uy>. Acesso em: mar., 2005.

No PANES, as condicionalidades ou “las contraprestaciones” são o trabalho comunitário, a obrigação de colocar e de manter os filhos na escola e cuidar de sua saúde, a capacitação e/ou a reincorporação dos chefes de família aos programas de educação para terminar os estudos e capacitar-se ou elevar sua capacitação.

A avaliação e o monitoramento desses programas, que também dão conta das condicionalidades de financiamento das agências financeiras internacionais, são valorizadas e cuidadosamente organizadas. O MIDES no Uruguay criou a “Dirección de Evaluación e Monitoreo do Ministério de Desenvolvimento Social” para a otimização dos recursos estatais, isto é, para atingir a máxima eficiência, analisar, supervisionar, avaliar os programas e projetos dos diversos subsistemas de políticas sociais. Adotam e fortalecem mecanismos de descentralização com a “Dirección de Territorialidad” que coordena a planificação e a avaliação do Gasto Público Social e a “Dirección de Políticas Sociales” que, através de um Observatório Social Nacional, reúne dados e informações geradas por todos os organismos, como INE.

A avaliação de resultado e de impacto prevê a participação da sociedade através de grupos de trabalho, assim como “las coordinaciones en territorio permitirán una visualización acabada de la realidad a transformar”. As políticas descentralizadas e as “oficinas departamentais do Ministério” permitirão a coordenação conjunta das instituições públicas e privadas, e das organizações sociais, para responder à “satisfacción de las necesidades sociales” da região com a participação dos protagonistas na “construcción de rutas de salidas a la misma”.⁴⁴

⁴⁴ Disponível em: <www.presidencia.gub.uy>. Acesso em: mar., 2005.

CAPÍTULO III

O PODER POLÍTICO E IDEOLÓGICO DAS ORGANIZAÇÕES DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA E OS GOVERNOS DO BRASIL E DO URUGUAI

O avanço neoliberal na América Latina impõe programas de ajuste estrutural. Com mais ênfase em 1990, “os governos latino-americanos foram transferindo ‘capacidade de decisão’ para aquelas entidades internacionais, que passaram a ditar o que deveriam ou não fazer” (FIORI, 2001, p. 33).

Já foram assinalados os impactos do neoliberalismo na região, bem como na reforma de Estado com profundas alterações nas políticas públicas que culminam nos programas de transferência de renda.

O destaque nesse capítulo, é dado ao combate à pobreza como mais uma exigência das organizações internacionais e agências financeiras multilaterais.

Neste contexto econômico, ideológico e político, a obrigação dos países tomadores de empréstimos, entre outras a condicionalidade, é de reduzir a pobreza para a garantir a renovação de recursos das ERPs do Banco Mundial e do FMI.

A ordem é reduzir a pobreza, atingir as Metas do Milênio e submeter-se às avaliações e monitoramentos do Banco Mundial, independentemente desse tipo de política ser destituidora de direitos sociais, de não atingir as estruturas do sistema produtivo e de não distribuir renda. O fundamental, segundo as exigências internacionais é reduzir os indicadores de pobreza, com desenvolvimento social, ou seja, investimentos nas capacidades e potencialidades dos pobres, para que os mesmos, no futuro e através de programas de transferência de renda, não precisem mais do Estado para sobreviverem.

Neste sentido, o presente capítulo analisa o poder político representado pela OEA e pelos governos nacionais do Brasil e Uruguai, cujas trajetórias relativas à proteção social culminam na implementação de programas emergenciais de transferência de renda, mesmo com a mudança de dirigentes provenientes dos partidos de esquerda e eleitos com programas anti-neoliberais.

3.1 As cúpulas das Américas

A OEA, por meio da Cúpula das Américas, desde a primeira realizada em Miami (1994) até a IV Cúpula realizada em Mar del Plata, Argentina (2005), reafirma seus compromissos de combate à pobreza através de declarações, planos de ação, programas e mecanismos de efetivação dos compromissos pactuados.

3.1.1 Os antecedentes históricos das cúpulas das Américas

A doutrina Monroe de 1823, interpretada por alguns como um recado para a Europa e como um direito de intervenção por outras, declara que “a América é dos Americanos”. Sem ao menos ser implementada, prenunciava a forte influência que os Estados Unidos iriam exercer na América Latina. Entre final do século XIX e início do século XX, são realizadas conferências internacionais americanas.

As conferências internacionais americanas (1889-1910)

	local	data	Principais decisões
I	Washington	1889-1890	Criação da Agência Comercial da República das Américas
II	México	1901-1902	Criação da Agência Internacional da República das Américas
III	Rio de Janeiro	1906	Ampliação das prerrogativas da Agência
IV	Buenos Aires	1910	Criação da União Panamericana

Fonte: Dabene (2003, p. 37).

Durante o período dessas conferências, várias crises políticas alteram o cenário e as relações dos americanos. O presidente norte-americano Roosevelt, em 1904, acrescenta justificativas à Doutrina Monroe para usar a força na América Latina (DABENE, 2003).

Desde essa Primeira Conferência até os primeiros anos do século XXI, ocorreram sucessivas mudanças e rupturas no sistema internacional. As duas guerras mundiais até o mundo bipolar e, posteriormente, o fenômeno da globalização, condicionaram a ideologia e a prática do multilateralismo na região.

A etapa seguinte das Conferências que reuniu dirigentes políticos das Américas é caracterizada pela evolução do Direito Interamericano, com destaque ao Código Bustamante,⁴⁵ adotado durante a Sexta Conferência Internacional dos Estados Americanos em 1928.

O centralismo econômico e o totalitarismo político, apoiados pela burguesia latino-americana, inserem-se no contexto mundial a partir das práticas de “boa vizinhança” do presidente americano Roosevelt, em 1933, que culminam na VII Conferência Interamericana em Montevideú. Seguiram-se outras conferências sob o lema da paz, com declarações de solidariedade continental (PERU, 1938). A segunda guerra mundial provoca o clima de cooperação interamericana, refletido na Junta Americana de Defesa em 1942. Os EUA buscam aliados na América Latina e o jogo político envolve desde diferentes intensidades de influência a diferentes reações dos países. Para compensar a falta de produtos importados, inicia-se a corrida para a industrialização, convertendo-se, mais tarde, na ideologia do desenvolvimentismo. As dificuldades da guerra provocaram a solução para a América Latina; foram anos de prosperidade econômica com apoio diferenciado dos EUA para os países latino-americanos. Essa situação envolvia desde interesses políticos até compensações ou restrições devido ao comportamento destes como aliados durante a guerra. Dez anos depois, o crescimento mostra sinais de estagnação, os reflexos da crise foram diferentes nos países, seja pela produção, seja pela maior ou menor dependência das exportações.

A 9ª Conferência Internacional Americana, em Bogotá, 1948, elabora a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Pacto de Bogotá (tratado de resolução pacífica), Convenção econômica, Convenção dos direitos políticos e civis das mulheres. As articulações justificam-se diante da ameaça do comunismo (DABENE, 2003, p. 142). Os 19 líderes, reunidos na cidade do Panamá, tinham

⁴⁵ Convenção de Havana, também conhecida por Código Bustamante, em homenagem a seu idealizador, Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén, famoso jurista cubano. Foi ratificada por quinze países latino-americanos e pretendeu a uniformização das regras de Direito Internacional Privado em matéria civil, comercial, criminal e processual. http://www.dip.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=77&Itemid=57. Acesso em: 25 jan., 2008.

como objetivo fortalecer a OEA e o seu papel de instância coordenadora do desenvolvimento econômico e social das Américas. Nesta reunião, formam-se comitês para estudos e ficam estabelecidas as bases para a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O clima econômico era de expansão demográfica urbana, impulsionada pela Importação por Substituição de Industrialização, modelo resultado do pós-guerra. Os Estados Unidos retomam, voltam-se para América Latina, depois de um longo período de investimentos na Europa. O Plano Marshal inaugura a fase da “América para os Americanos”, os quais enfrentam o nacionalismo e o desenvolvimentismo, que vigoravam no continente.

A década seguinte foi marcada pelo medo do comunismo e por mudanças no modelo econômico, inscrevendo o início de um longo período de integração econômica. Em 1954, a 10ª Conferência Internacional dos Estados Americanos reafirma a Declaração de Solidariedade e a manutenção da integridade política dos Estados Americanos contra a intervenção do comunismo. Em 1956, na Declaração dos Presidentes das Repúblicas Americanas, no Panamá, recebeu destaque a necessidade de elevar o nível de vida, diante do êxodo rural e da expansão demográfica urbana. Adotou-se a Declaração do Panamá, na qual a cooperação regional era a proposta central.

Através do Tratado Multilateral de Livre Comércio, foi criado o Mercado Comum Centro Americano em 1958. O MCCA pauta suas ações na livre concorrência contrapondo-se às orientações da CEPAL.

A CEPAL defendia um modelo de integração limitada e gradual e a cooperação mútua e recíproca.

A Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), criada pelo Tratado de Montevideú, em 1960, prevê o intercâmbio de produtos, estabelece uma zona de livre comércio e institui mecanismos bilaterais e multilaterais que logo depois apresentam dificuldades de negociações, por afetarem interesses nacionais acostumados no mercado protegido interno.

A revolução Cubana aproxima a ameaça do comunismo e reforça os temores dos Estados Unidos. A América Latina tenta se estabelecer pelo livre comércio e pela cooperação regional. Em 1961, a Conferência Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA em Punta del Este, Uruguai, constitui a

Aliança para o Progresso,⁴⁶ preconizada pelo presidente norte-americano Kenedy para lutar pelas desigualdades e reafirmar a incompatibilidade da democracia com o comunismo.

Em 1967, convivia-se com a abertura econômica e com a repressão política, na Reunião de Cúpula registrada na DECLARAÇÃO DOS PRESIDENTES DA AMÉRICA expressam-se os compromissos com Educação, Mercado Comum para 1980, livre-comércio e cooperação multilateral para o desenvolvimento de infraestrutura, agricultura e controle de armas.

No mesmo ano, em abril, reuniram-se 19 líderes do hemisfério e um representante do Haiti para discutir a necessidade de fortalecer a Aliança para o Progresso, motivados pelas condições críticas econômicas e sociais que ameaçavam a estabilidade política.

A implementação de um plano de desenvolvimento nunca foi efetivado totalmente, nem todos os dirigentes nacionais compartilhavam da visão de livre comércio, o princípio da liberdade humana era exaltado nos documentos desse período, tanto para a contra propaganda comunista, como para enaltecer a livre circulação de mercadorias.

Esta Cúpula encerra a segunda etapa das conferências interamericanas, demarcadas pela confrontação ideológica sob influência da Guerra Fria, quando o sistema interamericano subordinou os princípios e valores políticos da democracia a interesses de segurança regional. Muitas das metas nunca se cumpriram, abalando a credibilidade à efetividade das Cúpulas como instrumento de mudanças e progresso na região.

Quando a ALALC demonstrou sinais de estagnação, todos os países latino-americanos já haviam optado pelo livre comércio. Entretanto, fazia-se necessário acelerar a integração. No ano de 1969, os mercados regionais sentem-se prejudicados com a presença dos EUA e o apontam como obstáculo para o crescimento, elaboram o Pacto Andino, o Acordo de Cartagena e o Consenso de Viña del Mar, denunciam, nesses documentos, a inadequação do modelo de desenvolvimento diante da baixa cotação de produtos no exterior e reivindicam soberania para dispor de seus recursos naturais. Neste mesmo período, os

⁴⁶ 1961 Aliança para o progresso - Iniciativa do Presidente Kennedy para promover o desenvolvimento nas Américas e evitar a instabilidade e revoltas sociais, como as sucedidas na Bolívia (1952) ou Cuba (1959).

governos autoritários, sem muita resistência adotam política econômica monetarista e se forma a Comunidade Andina (CAN).

Na década de 70, o autoritarismo político prevalece, tornando a repressão prática corrente e motiva a III Assembléia Geral da OEA e a Convenção Americana dos Direitos Humanos, em um cenário econômico marcado pela crise do petróleo e por posições internacionais contrárias à Industrialização por substituição de Importação.

As negociações do Canal de Panamá faz o EUA voltar sua atenção à América Latina. As posições divergentes entre dirigentes americanos, tanto no campo econômico como no político enfraqueceram as instâncias de discussão internacionais.

Durante las décadas de los años setenta e ochenta la participación de la OEA en el devenir económico e social del hemisferio perdió visibilidad e impotência. La Organización se limitó a proseguir, a un ritmo menor, los programas de cooperación técnica que se habían expandido de manera notable durante la vigencia de la Alianza para el Progreso (Dr. César Gaviria, Secretario General.<http://www.oas.org/>).

No período da guerra fria, a segurança nacional e a democracia dominaram a pauta das cúpulas interamericanas. Os anos 80 ficaram marcados pelo desequilíbrio da conta corrente que equivalia a 40% do valor das exportações de bens e serviços. Como não podiam seguir financiando mediante a captação direta de empréstimos e investimentos, iniciaram-se os ajustes. Retoma-se a pauta econômica, sendo realizada a Conferência Econômica da OEA, em Caracas em 1985.

A dívida pública, cujos pagamentos diretos ao exterior passaram de 15%, em 1978, para 40%, em 1985, as crises econômicas generalizadas, principalmente pela brusca caída da renda de capitais em 1982, provocam as mudanças nas políticas de bem-estar.

Foi adotada como mecanismo central de ajuste, a redução do gasto público com o social entre 1982 e 1989.

Os problemas econômicos e políticos, provocados pela estagnação econômica, pelas crises e pela inflação refletiram diretamente na redução de empregos e da renda dos segmentos mais pobres.

O aumento dos preços de produtos básicos, especialmente alimentos, a redução do gasto público em serviços básicos, especialmente saúde, educação e saneamento, aumentam a porcentagem da população considerada pobre na

América Latina e no Caribe, a qual passou de 40.5%, em 1980, para 48.3%, em 1990.

Eram urgentes e necessários os esforços para reverter a deteriorização social, que, ao mesmo tempo, convivía com políticas de redução dos gastos públicos e de apoio aos investimentos no mercado de bônus.

O aumento da dívida externa estimula a cooperação técnica e a recuperação do crescimento, através do modelo monetarista e da abertura à concorrência internacional econômica.

As reformas estruturais, a modernização administrativa, além de condição para novos empréstimos do BM e do BID definiam-se como as regras do desenvolvimento, assim como as privatizações. Inicia-se, simultaneamente, o processo de abertura política, sendo esta a pauta da Conferência Interamericana de Direitos Humanos, da Declaração de Acapulco pela Paz, pelo desenvolvimento e pela democracia.

Passadas as turbulências dos anos 80, a década de 90 é caracterizada pelas tentativas de recuperação, tanto no campo econômico como no político e social.

A consolidação democrática a partir de processos eleitorais transparentes, assim como do fortalecimento do Estado de Direito e das garantias necessárias para avançar no respeito por direitos humanos são alguns dos aspectos que denotam as características das alternativas para reordenar o capitalismo e consolidar a orientação neoliberal.

Políticas sociais de novo cunho, com menor ênfase nas políticas universais e maior inclinação à focalização, à descentralização e à participação da sociedade civil na formulação e fiscalização dos programas sociais são implementados. O combate à pobreza passa a ser a pauta regional mais importante. Os programas de transferência de renda ou de renda mínima começam a ganhar forma nos contornos de um Estado minimizado nos seus recursos para o social e numa economia de mercado.

A pesar de la debilidad de la recuperación económica, durante la década de los noventa América Latina comenzó a tener progresos significativos en la reducción de la pobreza. Esta reducción ha logrado contrarrestar en gran parte el retroceso producido en los años ochenta; no obstante la pobreza urbana e la indigencia rural aún superan claramente los niveles existentes hace 20 años. Se estima que el porcentaje de personas pobres descendió de un 48.3% en 1990 a un 43.8% en 1999 (Dr. César Gaviria, Secretario General.<http://www.oas.org/>).

Nesse período, diversos mecanismos são criados para financiar ações emergenciais de combate à pobreza como a Rede Social da América Latina e Caribe.⁴⁷ Novos programas estabelecem um foro regional para o intercâmbio de experiências e com os Fundos de Investimento Social na América Latina e Caribe.⁴⁸ As mudanças que ocorreram tanto no âmbito político como no econômico superam as animosidades que permeavam o ambiente americano desde a guerra fria e forjaram uma nova agenda com base em três consensos: democracia, livre mercado e necessidade de fortalecer o multilateralismo na região, como resposta ao comércio internacional.

A integração e a cooperação voltam à cena como alternativas de inserção das Américas no mercado competitivo internacional.

Os antecedentes da I Cúpula das Américas configuravam-se na débil recuperação econômica, tendo como base o Multilateralismo e o Livre-mercado, prevalecendo a integração regional como estratégia de reordenamento do capital. Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela relançam o Pacto Andino em 1990; Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criam o MERCOSUL. A região enfrenta, nesse período, problemas com a dívida externa e com o narcotráfico.⁴⁹

A expansão do comércio e o seu crescimento,⁵⁰ ainda muito incipiente, por um lado, já sinalizavam para benefícios mútuos, na avaliação dos órgãos internacionais e, por outro, mudavam para pior as condições de trabalho de assalariadas para precarizadas e informais. O receio de instabilidade política frente à queda do poder de renda da classe trabalhadora exige alternativas emergenciais de combate à pobreza, as quais passam a fazer parte da pauta de preocupações dos organismos internacionais.

No plano político, o sentido de solidariedade entre as Nações inspirava a formação da Rede Social da América Latina e Caribe, para as políticas de combate

⁴⁷ 1991-1993 Rede Social da América Latina e Caribe. Fórum regional para o intercambio de experiências na América Latina e Caribe. É uma base de dados de idéias, experiências e práticas de 31 Fundos de Investimento Social e outras instituições governamentais. Objetiva promover o intercambio de recursos financeiros, humanos e técnicos para superação da pobreza na região. Está organizada em três componentes: Conferência Anual, Comitê Diretivo e Secretaria Técnica. Opera mediante um plano de trabalho anual, redigido na Conferência Anual, que formula e dá seguimento às estratégias de cooperação.

⁴⁸ Os Fundos são agências para aplicação de políticas sociais, através de uma coalizão de organizações.

⁴⁹ Conferências interamericanas em fevereiro de 1990 em Cartagena e em fevereiro de 1992 no Texas.

⁵⁰ O objetivo de constituir zonas de livre comércio tem como marco detonador a “iniciativa para as Américas” proposta do presidente americano Bush em 1990 (DABENE, 2003, p.314).

à pobreza, a qual era concebida como ameaça à democracia pelos dirigentes da A L, explicitando a estreita relação do combate à pobreza e o fortalecimento da democracia.

A liberdade humana consagra-se como princípio e é relacionada ao Desenvolvimento Humano e Social. Outros princípios seguem as idéias de liberdade, democracia e justiça no ambiente político e ideológico que antecedeu a I Cúpula, tais como: elevar as condições de vida no continente, promover o bem-estar e defender os Direitos Humanos. As políticas sociais ganham destaque diante da proposta de focalização, de descentralização, de participação e de fiscalização para a superação da pobreza. A Cooperação multilateral com vistas à integração pretende estabelecer estratégias comuns para a consolidação democrática.

Em janeiro de 1994, o Presidente Clinton articula esforços para organizar uma Cúpula Presidencial nos Estados Unidos para discutir temas como: democracia, expansão comercial e fortalecimento das instituições hemisféricas. Nesse mesmo ano, o vice-presidente norte-americano Al Gore sai em campanha em prol da realização da Cúpula em Miami para dezembro de 1994.

As visitas preparatórias aos países, com os quais os EUA desejavam discutir, tratavam dos temas da pauta de Miami: consolidação da democracia, luta contra o tráfico de drogas, crescimento do comércio, benefícios mútuos, meio ambiente, pobreza, saúde, educação e trabalho.

Todo o primeiro semestre de 1994 foi dedicado pelo governo norte-americano para consultas bilaterais com o objetivo de construir e buscar apoios para a Declaração e o Plano de Ação da Cúpula.

As organizações internacionais contribuíram com documentos e sugestões que foram acatadas pelos organizadores e participantes da Cúpula. Além desses encontros intergovernamentais e sugestões durante a preparação da Cúpula, o Grupo do Rio se reuniu em outubro de 1994 e elaborou uma proposta multilateral, por consenso, para o Plano de Ação de Miami.

A preocupação pelo crescimento econômico e a liberalização comercial, que tomou conta da agenda na I Cúpula, originaram-se da proposta do governo dos Estados Unidos e as negociações ocorreram à margem da OEA, pois se considerava, neste momento, que a Organização, requeria profundas reformas e uma reorientação de seus objetivos estratégicos à luz das novas condições do sistema internacional.

3.1.1.1 Análise dos compromissos assumidos nas cúpulas das Américas

Para a análise e interpretação das Declarações das Cúpulas das Américas da OEA, e da influência dessa organização internacional nos programas de governo dos Estados Nacionais do Brasil e Uruguai, seguiram-se as orientações da análise de conteúdo (MORAES, 1999, p. 19). Através da leitura e da interpretação das Declarações e Planos de Ação da OEA, relacionaram-se a descrição das categorias e os compromissos assumidos pelos países membros com as definições do Consenso de Washington,⁵¹ e bibliografia que compõe o referencial teórico.

Compõem as unidades de análise as Declarações, planos de ação de cada Cúpula das Américas e os programas de governo do Brasil e do Uruguai. Considerou-se que essas unidades de análise são documentos comprobatórios das posições dos chefes de Estado.

O processo de categorização,⁵² resultou na classificação “com base num único princípio” (MORAES, 1999), dos compromissos assumidos pelos governos nas Cúpulas das Américas e nos Programas de Governo em três dimensões (econômica, social e política) correspondentes aos três poderes do sistema social (econômico, ideológico e político) (BOBBIO, 1997; BERNAL-MESA, 2001).

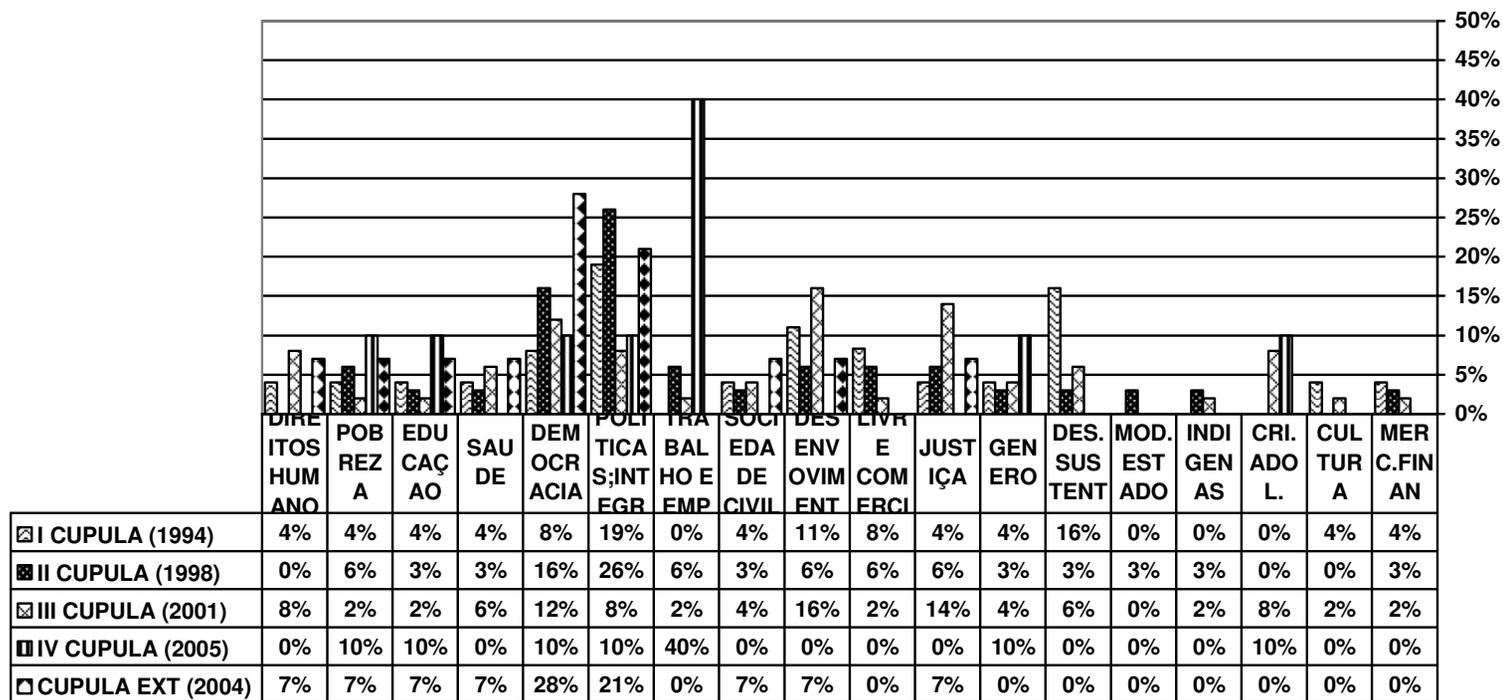
Para a interpretação dos dados foram construídos gráficos que demonstram o percentual correspondente à totalidade de compromissos assumidos de cada unidade de análise, possibilitando a visualização da reprodução dos princípios programáticos conservadores no cumprimento dos pactos internacionais e dos compromissos eleitorais, nos governos de esquerda do Brasil e do Uruguai.

⁵¹ Em Washington, um grupo de economistas - do International Institute for Economy - pensavam o que deveria ser feito para que a América Latina conseguisse sair da crise (estagnação, inflação, dívida externa) em que estava inserida e retomar o crescimento. De uma reunião de 1989, voltada para discutir essa questão, elaborou-se consensualmente um conjunto de propostas de políticas e reformas requeridas para a “salvação” latino-americana. A esse conjunto John Williamson (1992, p. 1331) chamou de “Consenso de Washington” (WILLIAMSON, 1992, p. 1332).

⁵² As categorias encontradas “devem ser válidas, exaustivas e homogêneas. A classificação de qualquer elemento do conteúdo deve ser mutuamente exclusiva” (MORAES, 1999, p. 19).

Categorias de análise e compromissos assumidos nas cúpulas das Américas:

Gráfico 1



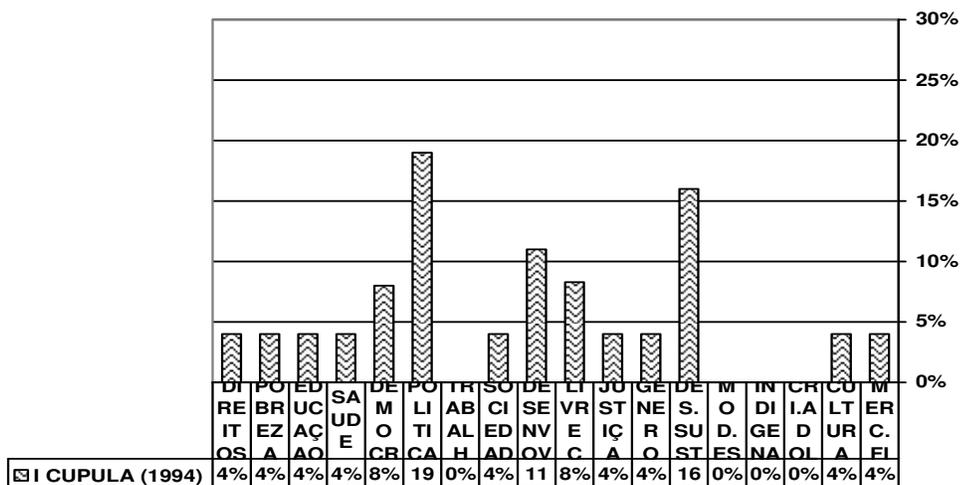
Compõe a dimensão econômica, a organização das forças produtivas, a base real da atual fase do capitalismo as categorias: **trabalho e emprego, desenvolvimento econômico, livre-comércio, desenvolvimento sustentável, mercado financeiro.**

A dimensão política, que representa as instituições e a organização do poder coativo, ou seja, a superestrutura jurídico-política é analisada pelas categorias **direitos humanos, democracia políticas de integração, sociedade civil, justiça e modernização do estado.**

A dimensão social corresponde ao poder ideológico, na organização do consenso, orientado pelo neoliberalismo como superestrutura das bases produtivas do capitalismo mundial. Para esta dimensão, foram selecionadas as categorias **pobreza, educação, saúde, gênero, povos indígenas, criança adolescente e cultura.**⁵³

Categorias de análise e de compromissos assumidos na I Cúpula das Américas:

Gráfico 2



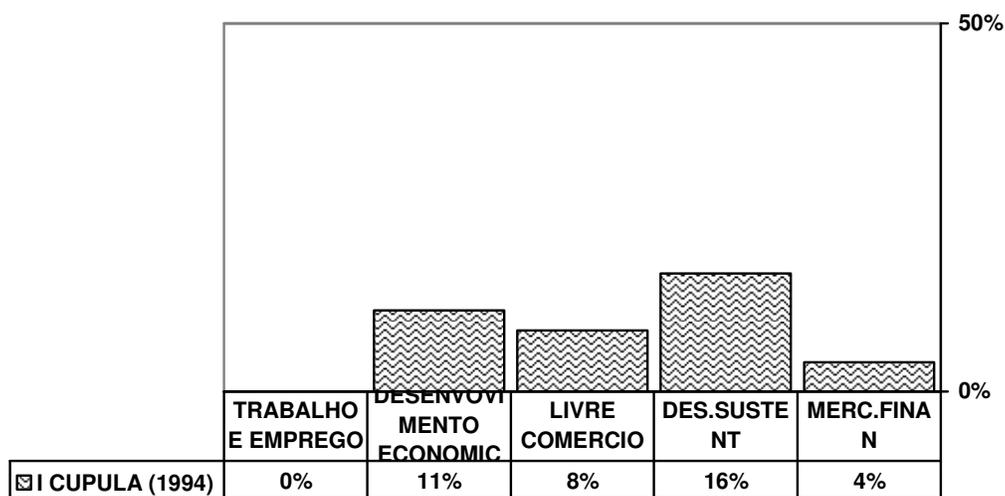
Nesta I Cúpula, além de redigida uma Declaração de Princípios e um Plano de ação, que incluía o Canadá e as Ilhas Caribenhas, **sob o lema** “Pacto para o Desenvolvimento e a Prosperidade Democrática, Livre Comércio e Desenvolvimento

⁵³ Anexo I - Descrição das categorias.

Sustentável nas Américas, também ficou definido que os documentos seriam incorporados à agenda da OEA como temas prioritários. Os compromissos declarados e pactuados assumem o caráter de mandatos dos governantes, monitorados e avaliados pelas instâncias internacionais. O plano de ação de Miami foi composto pelos mandatos a serem cumpridos, como: fortalecimento da democracia, direitos humanos, fortalecimento da sociedade, Valores culturais, Corrupção, Narcotráfico, Terrorismo, Confiança mútua, Livre Comércio, Mercados de Capitais, Infra-estrutura Hemisférica Telecomunicações, Ciência e Tecnologia, Turismo, Educação, Saúde Mulheres Microempresa, Uso sustentável de energia, Biodiversidade Cooperação energética.

Categorias de análise dimensão econômica e compromissos assumidos na I Cúpula das Américas:

Gráfico 3



Na dimensão econômica, o gráfico demonstra as preocupações naquele período com o desenvolvimento econômico, referenciando-se no desenvolvimento sustentável, registrado como uso sustentável de energia. Biodiversidade e

Cooperação energética é o segundo tema que mais reúne compromissos (16%) após as políticas de integração (19%).

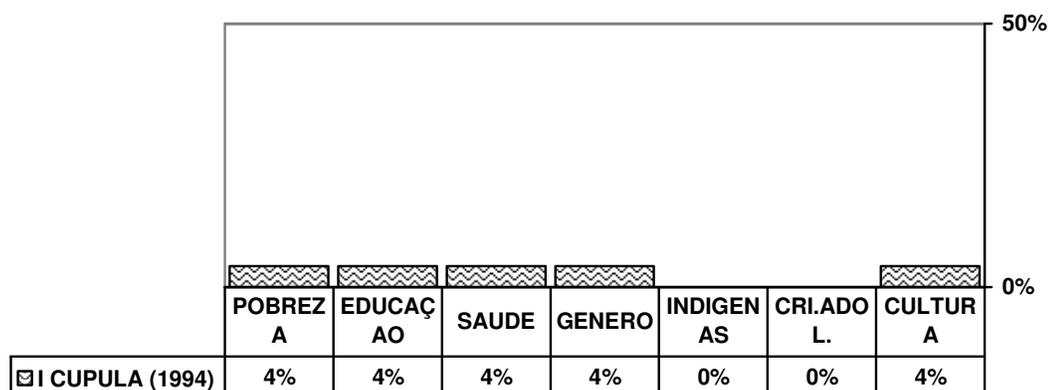
O tema livre comércio, inerente à pauta da Cúpula e na relação com os outros compromissos na área econômica demonstra menos importância na comparação com desenvolvimento econômico, área na qual foram considerados os compromissos de investimento na Infra-estrutura Hemisférica Telecomunicações, Ciência e Tecnologia e Turismo. Provavelmente, este menor interesse esteja relacionado à experiência negativa com a ALALC na década anterior e também às atenções voltadas aos mercados financeiro (4 % dos compromissos). A inexistência de propostas para a geração de trabalho e renda é uma evidência do apoio aos investimentos no mercado de bônus, pela especulação em detrimento da produção.

A I Cúpula, em Miami, tinha um objetivo muito mais importante do que os mandatos. A declaração de princípios ou o plano de ações, todos os pontos acertados e pactuados deveriam convergir para a criação de uma área de livre comércio das Américas, a ALCA, para o livre acesso ao mercado de bens e serviços de todo o continente americano.

A conclusão das negociações da ALCA foi prevista para 2005. Para tal intento, foi criado um Comitê Tripartite formado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas.

Categorias de análise dimensão social compromissos assumidos na I Cúpula das Américas:

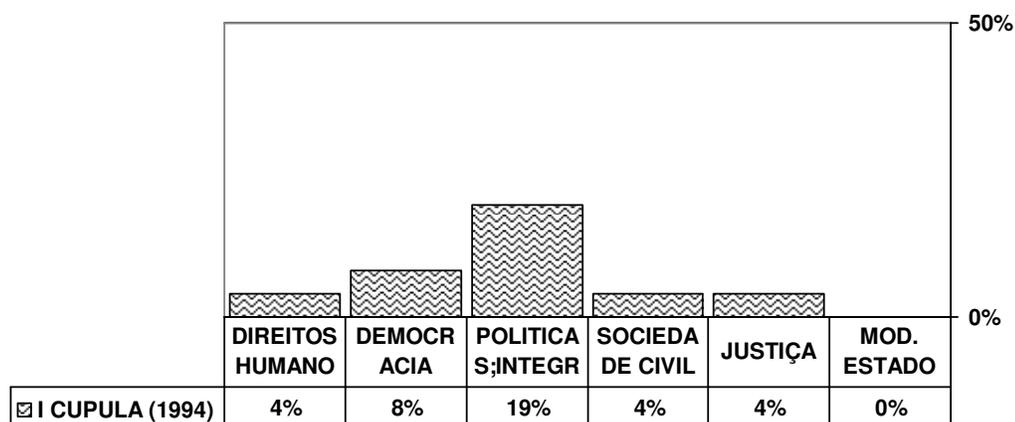
Gráfico 4



O tema da pobreza, nessa cúpula, coincide em quantidade de compromissos com as demais políticas sociais (4%), concebidas como descentralizadas e focalizadas na erradicação da pobreza. Porém, continua relacionado mais a uma plataforma política de direitos humanos e contrária à discriminação, bem como à idéia de democracia para garantir a governabilidade. As preocupações com a pobreza, assim como com educação, saúde e gênero refletem as condições críticas econômicas e sociais que poderiam ameaçar a estabilidade política em 1980, pela redução do gasto público, redução de empregos e da renda, aumento dos preços de produtos básicos, especialmente alimentos, aumento da porcentagem da população considerada pobre na América Latina e no Caribe (40.5% em 1980 para a 48.3% em 1990). Os compromissos na dimensão social, portanto, nesta Cúpula, caracterizam as tentativas de recuperação, tanto na dimensão econômica, como na política e social, dos estragos econômicos da década anterior.

Categorias de análise dimensão política e compromissos assumidos na I Cúpula das Américas:

Gráfico 5



A defesa dos direitos humanos (4%) divide sua importância com os compromissos de erradicação da pobreza e da discriminação.

As políticas de integração, por sua vez, diante da conjuntura de estabilidade política, ameaçada pela altos índices de pobreza, destaca seu viés mais político do que econômico, sendo o tema que mais reúne compromissos nesta Cúpula (19%) como princípio político de confiança mútua, para pavimentar o caminho da ALCA.

A democracia (8%) e o Estado de Direito através das suas instituições judiciárias (4%) são considerados, pelos dirigentes, instrumentos de fortalecimento da sociedade perante o receio de uma convulsão social.

Os ajustes estruturais e as reformas de Estado, sob o título neoliberal de Modernização do Estado, mesmo já tendo se iniciado durante o período em que ocorreu essa Cúpula, não é expressado, diretamente, pelos compromissos reunidos na Declaração e no plano de ação.

Após a I cúpula, prosseguiram-se as negociações multilaterais e entram em cena as organizações da Sociedade Civil, as quais elaboram proposta para o desenvolvimento sustentável e a apresentam aos Estados Membros da OEA. Em 1996, realiza-se a Cúpula especial sobre Desenvolvimento Sustentável, na Bolívia.

Pela primeira vez, a OEA organiza uma reunião de trabalho na qual as organizações da sociedade civil foram convidadas a participar no processo preparatório. Chega-se ao consenso, depois de muitas divergências, quanto ao tratamento do tema. Alguns países propunham tratar o meio ambiente como tema independente, enquanto outros defendiam o desenvolvimento sustentável envolvendo elementos econômicos, sociais e ambientais.

Os objetivos desta Cúpula Especializada era estabelecer uma visão comum para o futuro de acordo com os conceitos de desenvolvimento sustentável e ratificar os princípios subscritos na Cúpula da Terra celebrada no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992. O acordo firmado resultou na Declaração e no Plano de Ação de Santa Cruz em 7 e 8 de dezembro de 1996, incluindo iniciativas das seguintes áreas: Saúde e Educação; Agricultura e Silvicultura Sustentável; Cidades e Comunidades Sustentáveis; Recursos Hídricos e Áreas Costeiras; e Energia e Minerais.

A OEA foi a principal instituição articuladora dessa cúpula, ficando como responsável pelo acompanhamento dos mandatos previstos no plano de ação e declaração. Os resultados foram apresentados na II Cúpula pelo seu secretário geral.

Depois de Miami, aumenta a ênfase no desenvolvimento humano nas Cúpulas das Américas convergindo com o processo de reestruturação da OEA, com a criação do Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) e a Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE) que concentra suas ações no suporte técnico aos foros políticos, a cooperação horizontal e a colaboração em matéria socioeconômica e combate à pobreza.

O objetivo de reorganizar as relações interamericanas adequando sua nova agenda, conteúdo e mecanismos às novas condições políticas, econômicas e sociais do cenário mundial e regional foi um dos fundamentos do processo de Cúpulas hemisféricas iniciado em 1994.

O desenho de uma nova arquitetura multilateral para construir um projeto regional baseado em ações multilaterais e o compromisso de reforma de políticas públicas, esteve a cargo dos próprios Chefes de Estado e de Governo do Hemisfério. Para esse efeito, decidiram reunir-se periodicamente e definir as orientações fundamentais de uma Agenda para as Américas, edificadas sobre a base dos Planos de Ação de Miami, Santa Cruz, Santiago e Québec.

Os mandatos relacionados ao combate à pobreza não apresentaram resultados frente ao expressivo aumento da miséria, apontados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) adotado pelo Programa das Nações Unidas (PNUD). Nessa década, a América Latina é o único continente do mundo em que parte da riqueza nacional das categorias mais pobres diminui desde 1950 (DABENE, 2003, p. 273), a taxa de desemprego chega a 20%.

A preocupação com a pobreza das instituições internacionais que insistem no modelo de crescimento baseado nas vantagens comparativas para a criação de empregos e conseqüentes ganhos de produtividade inspirou, principalmente o Banco Mundial⁵⁴ a financiar programas de ações emergenciais para aliviar a pobreza, os quais demonstraram resultados insuficientes.

⁵⁴ O Banco Mundial defende desde 1988 a idéia de que o crescimento é gerador de empregos e faz aumentar salários, ainda que em ritmo muito lento. Financia, portanto, mais programas de urgência dirigidos a aliviar a miséria (DABENE, 2003, p.275).

Na década de 90, enfatizam suas ações frente aos Países Altamente Endividados⁵⁵ e a OEA passa a desempenhar funções como Secretaria Técnica da Rede Social e cria, em 1997, o Programa Interamericano de Combate à Pobreza, o qual foi aprovado pela Assembléia Geral da OEA em sua XXVII sessão.

A criação da Comissão Interamericana de Desenvolvimento Social (CIDES), prevista neste Programa, em fevereiro de 1997, em Washington redefine as políticas em matéria de desenvolvimento social aprovadas em junho do mesmo ano pela Assembléia Geral da OEA, estabelecendo como sua principal preocupação a necessidade de estratégias e políticas que se concentrem não só no crescimento econômico, como também na equidade, na justiça social e na distribuição equitativa de renda.

As novidades nos componentes da conjuntura internacional que antecedem a II cúpula podem ser demarcadas pela ênfase na regionalização e na liberalização comercial, discussões e deliberações sobre a democracia⁵⁶ e a discussão com Cuba.⁵⁷

Neste ambiente, com mais ênfase no social, vai se preparando a II cúpula das Américas, tendo como diferença inicial a decisão sobre sua convocação, tomada de forma conjunta por todos os chefes de Estado, com a participação efetiva de organizações regionais como o grupo da comunidade caribenha CARICOM e o Grupo do Rio.⁵⁸

As reuniões preparatórias da II Cúpula organizadas pelo Grupo de Revisão e Implementação das Cúpulas (GRIC)⁵⁹ contou com o apoio da OEA, BID, a Organização Panamericana de Saúde e a CEPAL.

Os temas tratados enfatizavam as políticas sociais e outros assuntos como consolidação e melhora da qualidade democrática, respeito pelos direitos humanos e

⁵⁵ Iniciativa do Banco Mundial e o FMI para os Países Altamente Endividados. Proporciona alívio da dívida aos países mais pobres e mais endividados com ênfase na utilização dos recursos liberados para a redução da pobreza.

⁵⁶ Registradas na Carta Democrática da OEA em 1997, como resultado de cúpulas específicas anteriores e das Conferências Ibero-Americanas que reuniram chefes de Estado latino-americanos, da Espanha e de Portugal em 1991, 1992 e 1996.

⁵⁷ As posições com relação a Cuba nas conferências Ibero-americanas tanto dividem como unem as posições dos fóruns de discussão sobre a integração desse país na comunidade frente à opção castrista de adotar o socialismo de mercado, ou seja, reformas econômicas sem reformas políticas, a chamada "via chinesa" (DABENE, 2003, p. 312).

⁵⁸ Grupo em defesa da democracia, inicialmente formado por ministros das relações exteriores de oito países que participaram dos esforços para a paz na América Central reunidos no Rio de Janeiro em 1986.

⁵⁹ Antes TROIKA anfitriões passados e futuros EUA/CHILE/CANADÁ.

a Área de Livre Comércio das Américas. Como resultado destas reuniões, definiram-se os seguintes temas para a II Cúpula:

- Educação, como tema principal, que passa a ser um dos componentes da pobreza conforme o IDH.
- Preservação e Fortalecimento da Democracia
- Integração Econômica e Livre Comércio
- Erradicação da Pobreza e Discriminação.

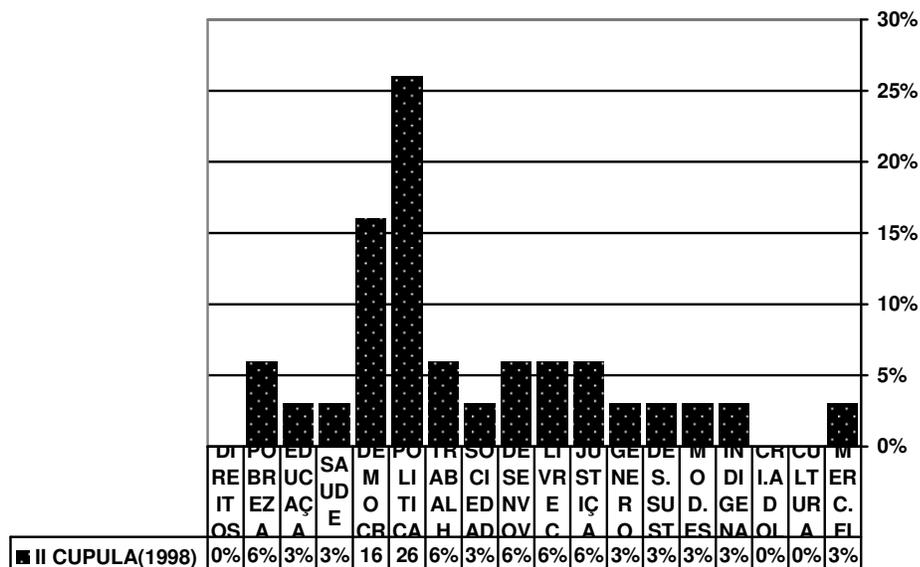


A II Cúpula das Américas em Santiago de Chile resulta na Declaração de Santiago (1998), quando os dirigentes reunidos se comprometem a incrementar esforços para elevar as condições de vida da população do Hemisfério e afirmam que o crescimento econômico e desenvolvimento se devem em grande medida à cooperação entre países.

O diagnóstico era de estabilidade econômica e, com entusiasmo, os chefes de Estado apoiavam a abertura dos mercados, a integração e as reformas. Praticamente todos os países presentes na II Cúpula adotaram políticas econômicas baseadas no mercado apostando no crescimento e comemorando o controle da inflação.

Categorias de análise e compromissos assumidos na II Cúpula das Américas:

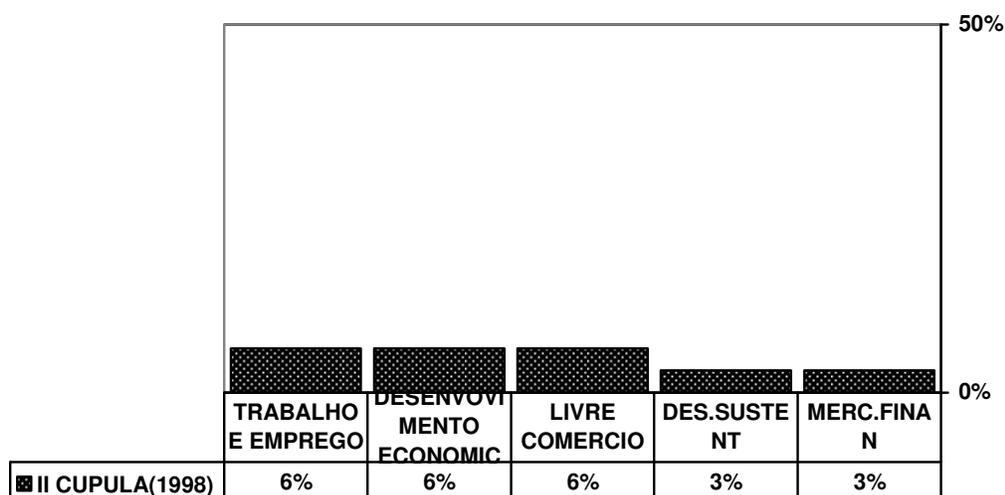
Gráfico 6



As oportunidades do livre comércio e confiança no mercado global são destacadas nesta Cúpula, registradas na sua Declaração como principal compromisso de “Continuar o diálogo e fortalecer a cooperação que iniciamos em Miami em dezembro de 1994.”. No entanto, as políticas de integração são consideradas com menos ênfase no seu papel político e com mais ênfase no seu caráter econômico, diante dos compromissos de integração econômica e livre comércio que respaldavam acordos sub-regionais bilaterais e de integração ao mesmo tempo em que conviviam com os fluxos dos mercados de capital, para fortalecimento das propostas da ALCA.

Categorias de análise dimensão econômica e compromissos assumidos na II Cúpula das Américas:

Gráfico 7



Os compromissos que compõem a categoria Trabalho e Emprego (6%), nesta Cúpula, fazem menção às preocupações limitadas com trabalhadores migrantes e os direitos dos trabalhadores em geral, não obstante o aumento do desemprego.

Os compromissos de livre comércio (6%) representam a continuidade das negociações da ALCA (6%). O Desenvolvimento econômico (6%) parece ter o mesmo peso diante da necessidade de abertura comercial.

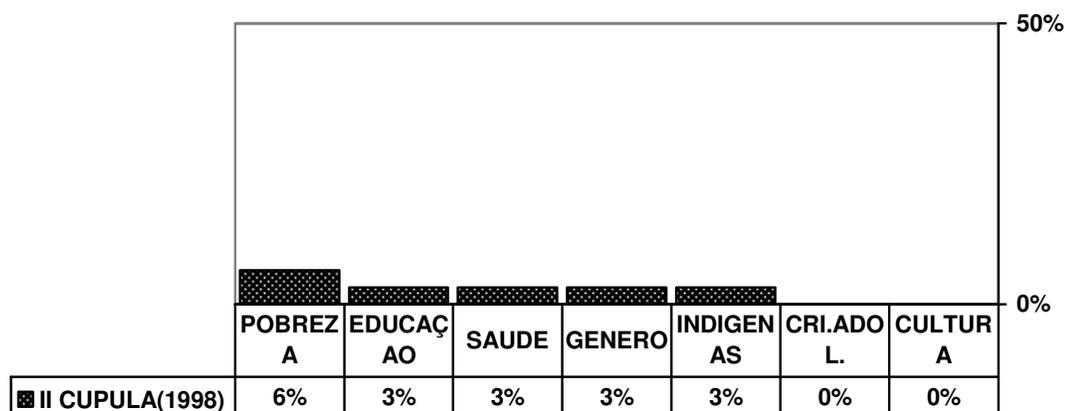
O fortalecimento e integração dos mercados financeiros (3%) e o desenvolvimento Sustentável (3%), passam a compor as Políticas de Integração analisadas na dimensão política. Evidencia-se, dessa forma, a interface a dinamicidade processual das categorias entre as dimensões econômicas e políticas, as quais são apresentadas separadamente por mera exigência didática.

Esses elementos de desenvolvimento reforçam o envolvimento dos chefes de Estado com políticas mais externas do que internas, nas quais se limitam a assumir a responsabilidade para o fomento à micro, à pequena e à média empresa e ao registro de propriedade.

A intensificação do comércio no setor de energia, os discursos favoráveis ao desenvolvimento sustentável reforçavam os vínculos energéticos na região e os compromissos de cooperação na área de desenvolvimento.

Categorias de análise dimensão social compromissos assumidos na II Cúpula das Américas:

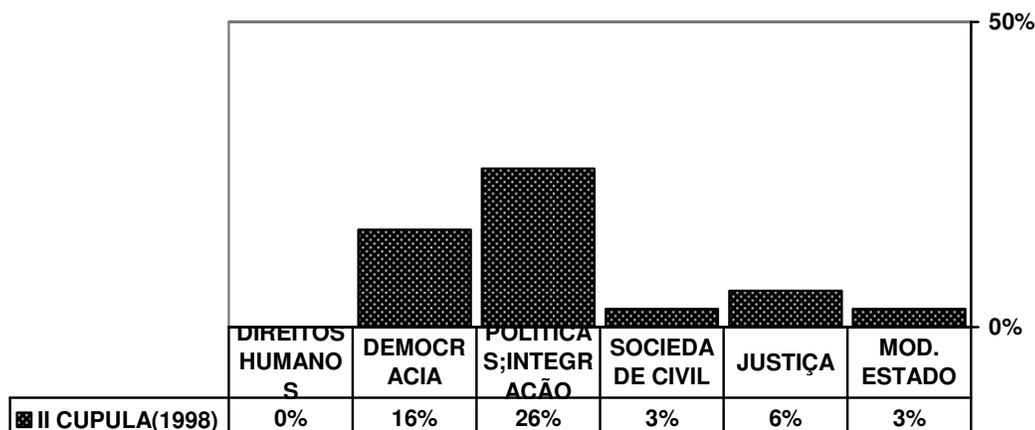
Gráfico 8



No plano social, a erradicação de pobreza (6%) consta na declaração de Santiago, como sendo o maior desafio dos países, porém é associada à educação que ocupava o lugar de tema central dessa Cúpula. São mantidas, no mesmo nível da Cúpula anterior, as políticas de gênero (3%) e incorporados compromissos com os povos indígenas (3%); por outro lado, a cultura deixa de ser conteúdo dos compromissos declarados.

Categorias de análise dimensão política e compromissos assumidos na II Cúpula das Américas:

Gráfico 9



Se extrairmos o desempenho das Políticas de Integração, nas quais se concentram a maioria de compromissos, a democracia (16%) assume a liderança na dimensão política, e surge vinculada aos direitos humanos e à educação na expressividade relevante da preservação e do fortalecimento da democracia. Elas refletem o impacto da preparação da Carta Democrática da OEA e as relações com Cuba mais tensionadas pelas discussões e divergências ocorridas nas Conferências Ibero-Americanas.

Os chefes de Estado reunidos nesta Cúpula evidenciam a perspectiva democrática representativa diante da relação que fazem com o fortalecimento das administrações municipais e regionais e o combate à corrupção. Esse fortalecimento do sistema de justiça e dos órgãos judiciários mantém o compromisso com o Estado de Direito.

A prevenção e controle do uso indevido e do tráfico ilícito de entorpecentes, substâncias psicotrópicas e outros delitos conexos foram incluídos na categoria *justiça* (6%) devido ao sentido expresso de criminalização, somado aos compromissos de luta contra o narcotráfico e o terrorismo.

A multilateralidade econômica e os compromissos anteriores de reforma de políticas públicas em seus próprios países mantêm a pauta de modernização do

Estado (3%), para favorecer as privatizações e as devidas desregulamentações necessárias ao livre mercado.

O período entre a II e III Cúpulas é marcado pelas iniciativas de erradicação da pobreza e preocupações com a democracia latino-americana. Em 2000, a ONU anuncia, na CÚPULA DO MILÊNIO, as chamadas Metas do milênio,⁶⁰ e fixa no tempo metas e objetivos para lutar contra a pobreza, a fome, a enfermidade, o analfabetismo, a degradação ambiental e a discriminação contra a mulher. A Cúpula do Milênio, coordenada pela ONU em 2000, define enquanto meta do milênio a redução da pobreza em 50% até 2015.

No mesmo ano, realiza-se a Cúpula Social de Copenhague sobre Desenvolvimento Social. Na Declaração da Cúpula, os dirigentes de Estado firmam compromissos relativos ao desenvolvimento social, à erradicação da pobreza, à promoção do pleno emprego, à integração social, à igualdade e à equidade entre mulheres e homens e ao acesso universal, à educação e à seguridade social.

Esta Cúpula marca um acontecimento histórico. Pela primeira vez na história, Chefes de Estado e de Governo se reuniram para reconhecer a importância do desenvolvimento social e para outorgar a esta meta a maior prioridade dentro das políticas de governo do próximo século. A Declaração de Copenhague e seu respectivo Plano de Ação são o marco básico sobre desenvolvimento social em nível internacional.

Neste ano, iniciam-se também os preparativos para a III Cúpula das Américas que seria realizada em Quebec, Canadá, nos dias 20-22 de abril de 2001.

O processo das Cúpulas, já consolidado institucionalmente, desenvolve-se com forte presença da OEA. Seu secretário geral participa diretamente das reuniões de negociação para a definição dos temas a serem tratados na Cúpula de Quebec.

La Tercera Cúpula de las Américas ha designado a la OEA, a través de su Oficina de Seguimiento de Cúpulas, como la Secretaría del Proceso de Cúpulas. Asimismo, se le ha encomendado a la OEA la implementación de varios de los mandatos en distintas áreas e se le ha encargado coordinar o trabajo de los organismos internacionales en cumplimiento de los mandatos (<http://www.oas.org>).

⁶⁰ META 1: Reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre; META 2: Lograr la enseñanza primaria universal; META 3: Promover la igualdad entre los sexos; META 4: Reducir la mortalidad infantil; META 6: Detener la propagación del VIH/SIDA y el paludismo; META 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; META 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo, con metas para la asistencia, el comercio y el alivio de la carga de la deuda (El Grupo del Banco Mundial, <http://www.developmentgoals.org/>).



A III Cúpula das Américas, em Quebec, em 2001, na sua respectiva Declaração expressa o reconhecimento que a democracia e o desenvolvimento econômico e social são interdependentes e são condições fundamentais para se combater a pobreza e a iniquidade. Nesta Cúpula, a OEA foi designada oficialmente como a Secretaria do Processo de Cúpulas das Américas para acompanhar as Metas do Milênio, fixadas pela ONU (redução em 50% da pobreza para o ano 2015).

Os compromissos firmados seguem o objetivo de atingir as Metas do Milênio (ONU) e destacam a necessidade de ampliar esforços para alcançar as metas internacionais acordadas, fixar meta mais alta em matéria de educação e para eliminar as disparidades de gênero na educação primária e secundária para o ano 2005.

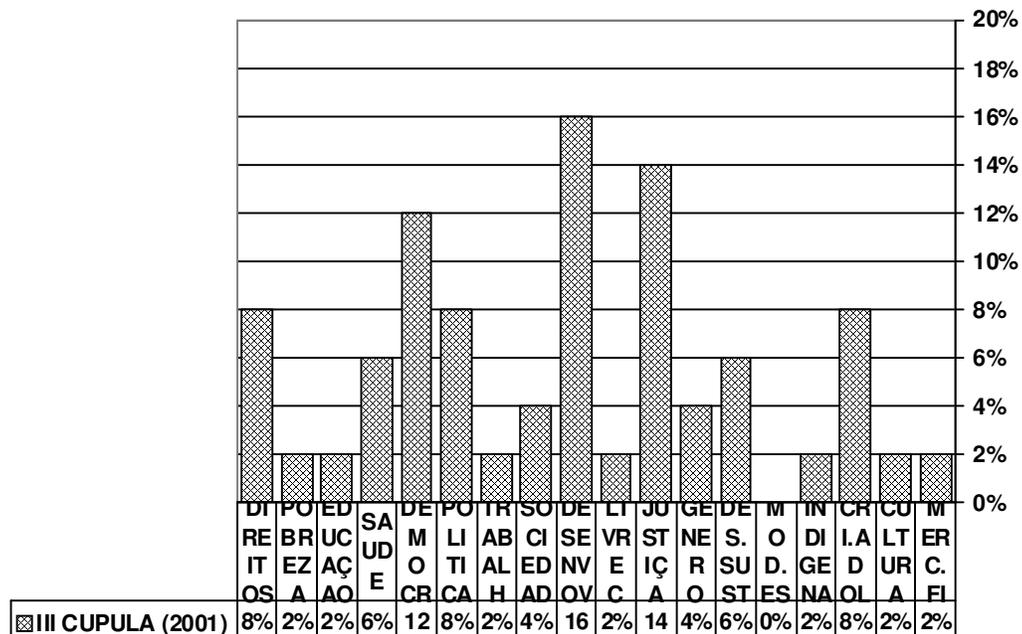
Na Cúpula de Québec, os novos desafios vinculam a pobreza e a democracia. Na Declaração política, consta a preparação da Carta Democrática Interamericana para reforçar os instrumentos da OEA e para defender a democracia representativa.

O Comitê Diretivo da OEA passa a ser composto pelos Estados Unidos, Canadá, Argentina e Chile. O Conselho Executivo pelo Canadá, Chile, Estados Unidos, Argentina, México, Brasil, um representante de América Central, CARICOM, o Grupo de Rio e a Comunidade Andina.

Desde Santiago de Chile (1998) e, particularmente, em Québec (2001), a OEA se constitui como Secretaria, tanto das reuniões de Chefes de Estado e de Governo do hemisfério, como de seus processos ministeriais preparatórios e de encaminhamentos.

Categorias de análise e compromissos assumidos na III Cúpula das Américas:

Gráfico 10



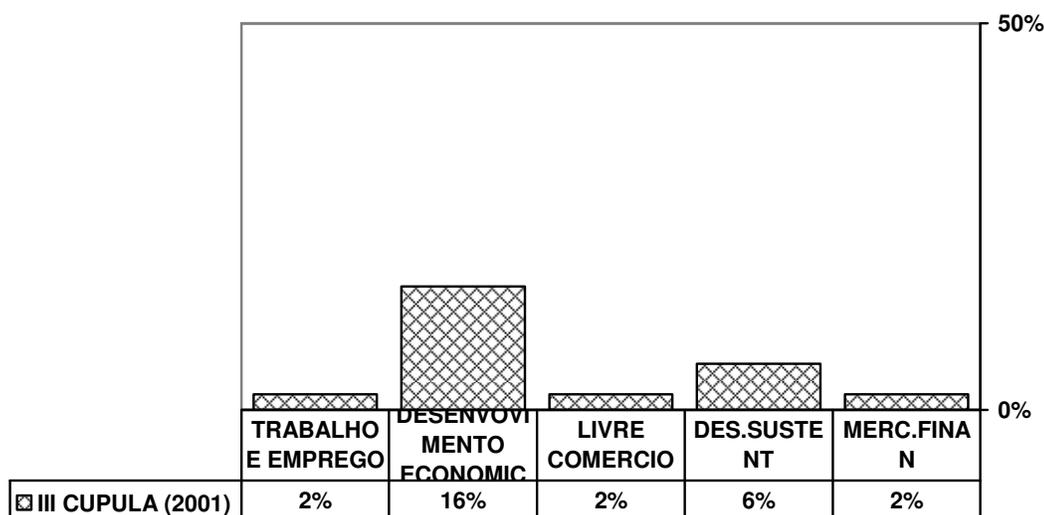
Os chefes de Estado, na III cúpula, sustentam a idéia de que, com economias livres e abertas, acesso a mercados, fluxos sustentáveis de investimentos, formação de capital, estabilidade financeira, políticas públicas adequadas, acesso à tecnologia e desenvolvimento e treinamento de recursos humanos são as chaves para reduzir a pobreza.

A educação, no sentido em que o “progresso na direção das sociedades mais democráticas, voltadas ao crescimento econômico e maior equidade social repousa numa população educada e numa força de trabalho melhor qualificada”, é um forte componente para a superação da pobreza, bem como a igualdade de gênero e o respeito à diversidade cultural.

A Declaração referencia-se no crescimento com equidade e na vinculação do desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social.

Categorias de análise dimensão econômica e compromissos assumidos na III
Cúpula das Américas:

Gráfico 11



No plano econômico, destacam-se a estabilidade financeira do período e a adesão ao livre comércio; evidencia-se a necessidade de investimentos em infraestrutura, para o desenvolvimento econômico (16%) e a gestão de desastres e preservação da base ambiental para o desenvolvimento sustentável (6%).

Nesta Cúpula, evidenciam-se o fraco resultado dos esforços anteriores de preservação do meio ambiente. Continuam insignificantes os compromissos com políticas de geração de trabalho e emprego (2%), não obstante o apelo social dessa Cúpula, o que reafirma a tendência de desvinculação da pobreza do sistema produtivo.

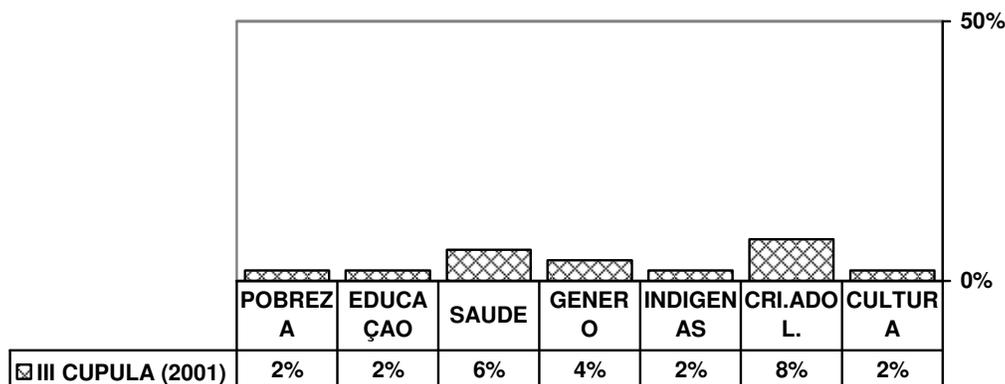
A nítida diminuição da intensidade de compromissos de mercados financeiros demonstra que as insistentes pautas anteriores de liberalização comercial e financeira surtiram efeito e que essas políticas já se encontravam consolidadas entre os Estados Americanos.

O mercado livre e as economias abertas eram uma realidade. Restava ainda, porém, a confirmação da ALCA.

Por influência da Cúpula do Milênio da ONU em 2001 e das metas de redução da pobreza, ganham destaque os temas da dimensão social.

Categorias de análise dimensão social dos compromissos assumidos na III Cúpula das Américas:

Gráfico 12



A concepção de multidimensionalidade da pobreza, nessa Cúpula, evidencia-se pelo peso dessa categoria (2%), compartilhado com a educação (2%), saúde (6%) e desenvolvimento econômico (16%).

A substituição da idéia de igualdade pela de equidade reforça os compromissos de segmentos populacionais específicos, como por exemplo, mulheres, crianças, adolescentes e índios, gênero e cultura. Da mesma forma, reforça também o viés antropológico e sociológico da pobreza em detrimento do seu caráter econômico.

Também há influência da concepção de crescimento e produtividade, através de investimentos na qualidade dos processos de produção, e seus fatores como tecnologia e força de trabalho qualificada.

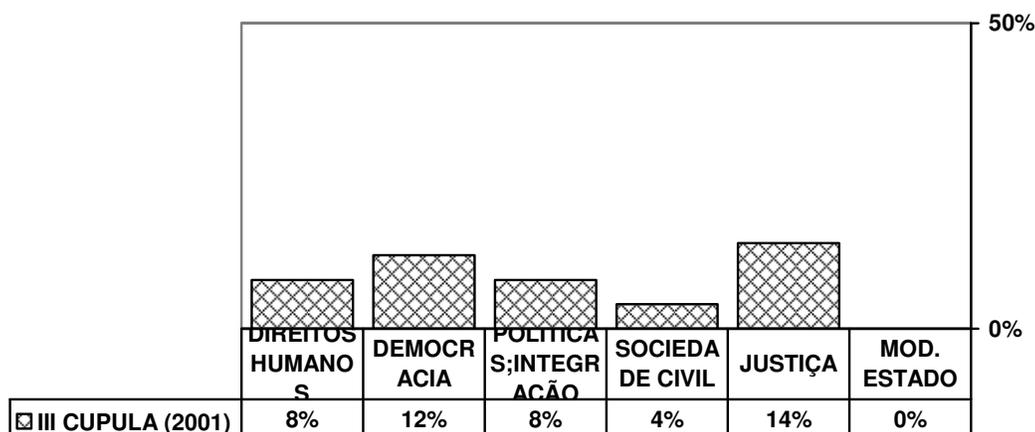
Os compromissos incorporam as concepções de *capital humano* e/ou *capital social*, evidenciado no reconhecimento das peculiaridades da população.

A dimensão econômica ganha contornos sociais, ou melhor, de desenvolvimento social, que significa investimento nas potencialidades da população chamada de vulnerável.

Os compromissos assumidos nessa cúpula contam com expressiva participação efetiva da sociedade civil (4%).

Categorias de análise dimensão política e compromissos assumidos na III Cúpula das Américas:

Gráfico 13



A dimensão política, tanto na declaração de Quebec como no plano de ação, expressam permanentes preocupações com a estabilidade política, reforçando a importância da Democracia representativa⁶¹ (12%).

Diminui os compromissos com as políticas de integração hemisférica (8%). A justiça (14%), pelos preceitos do Estado de Direito sob a influência do Encontro de ministros da justiça do hemisfério, que discutiu a autonomia do judiciário e a violência, destaca-se ao mesmo tempo em que os direitos humanos perdem a sua importância (8%).

Através de metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, afirma-se que “democracia e desenvolvimento econômico e social são interdependentes e reforçam-se mutuamente, como condições fundamentais para combater a pobreza” (QUEBEC, 2001), ressaltando, a inter-relação das dimensões aqui apresentadas.

Logo após a III Cúpula, foi adotada a Carta Democrática Interamericana⁶² no dia 11 de setembro de 2001, em Lima, Perú, aprovada na Sessão Especial da

⁶¹ Os Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Quebec, adoptaron una cláusula democrática que establece que cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas.

Assembléia Geral da OEA, na qual está registrada a preocupação dos signatários com o estancamento do desenvolvimento social e a necessidade de aperfeiçoar a democracia, inspirados pela idéia de *bom governo*⁶³ e coesão social.

No início do novo milênio, a região enfrenta uma recessão mundial e um estancamento dos avanços registrados durante a década anterior em matéria de desenvolvimento social. Em Seattle e em Cancun, questionam-se as promessas da globalização e se vislumbra um período de maior ênfase na equidade e a justiça social, temas considerados centrais para preservar e aperfeiçoar a democracia e o bom governo (Carta Democrática Interamericana de 2001).

O artigo 12 da Carta estabelece que a pobreza, o analfabetismo e os baixos níveis de desenvolvimento humano são fatores adversos à consolidação da democracia.

Reafirmam os líderes políticos dos Estados membros da OEA, a luta contra a pobreza, especialmente a pobreza extrema, como parte da responsabilidade compartilhada da região e essencial para a consolidação e a promoção da democracia.

Comprometem-se em adotar e implementar todas as ações requeridas para gerar emprego, reduzir a pobreza e erradicar a extrema pobreza e fortalecer a coesão social e a democracia.

Entre a III e IV Cúpulas, a OEA tenta organizar o esforço entre a necessidade de coordenar e instrumentalizar a discussão contra o terrorismo e o crime transnacional, devido aos atos terroristas em Nova York e Washington.

As questões sociais na região dividem as atenções dos dirigentes políticos com a discussão sobre a política exterior e de segurança da região.

⁶² Que los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas, en ocasión del trigésimo primer período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en San José de Costa Rica, dando cumplimiento a la expresa instrucción de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Tercera Cumbre, celebrada en la ciudad de Quebec, aceptaron el documento de base de la Carta Democrática Interamericana y encomendaron al Consejo Permanente su fortalecimiento y ampliación, de conformidad con la Carta de la OEA, para su aprobación definitiva en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en la ciudad de Lima, Perú; Antecedentes de carta Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, los Ministros de Relaciones Exteriores resolución AG/RES. 1080 (XXI-O/91) Declaración de Nassau (AG/DEC. 1 (XXII-O/92), Declaración de Managua para la Promoción de la Democracia y el Desarrollo (AG/DEC. 4 (XXIII-O/93).

⁶³ Governance ou governança. a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento (WORLD BANK, 1992, p. 1). Dimensões-chave para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e *accountability*; essa formulação pressupõe a existência de uma economia de livre mercado, em que os indivíduos sejam livres para buscar seus próprios interesses.

A OEA incorpora a globalização como fator-chave na transformação do mundo e força o debate sobre seus efeitos e, em particular, na relação com a capacidade da região para interagir eficientemente frente à economia mundial.

No interstício entre a III e a IV Cúpula das Américas, outras reuniões que resultaram em convenções e declarações, as quais expressam as preocupações econômicas, políticas e sociais que alteravam a conjuntura do período, como a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, considerada na Assembléia Geral da OEA, Barbados, Junho 2002.

O combate à pobreza, sem muitos resultados efetivos, pelas políticas econômicas adotadas, avança para outras dimensões. Ao adotar a concepção de desenvolvimento social, mobiliza reuniões internacionais como a I Reunião de Ministros e Máximas Autoridades Governamentais responsáveis por políticas culturais da CIDI.

Esta reunião resulta na Declaração de Cartagena das Índias aprovada em julho, a qual reconhece as políticas culturais governamentais que preservam e promovem a diversidade cultural, como um fator fundamental do desenvolvimento social.

A Declaração de Bávaro para o Melhoramento da Agricultura e a Vida Rural nas Américas reconhece que a agricultura é o meio de vida de milhões de famílias rurais do hemisfério e destaca sua importância para alcançar a segurança alimentar e o fortalecimento do sistema socioeconômico das nações.

A Conferência Internacional de Financiamento para o Desenvolvimento das Nações Unidas estabelece o Consenso de Monterrey,⁶⁴ realizada no México, em março de 2002, cuja meta principal é a erradicação da pobreza, o alcance de um crescimento econômico e um desenvolvimento sustentável.

É nessa conferência que se estabelecem as condições de novos financiamentos e de apoio para avançar na instrumentação de medidas para combate à pobreza.

Los líderes de los países desarrollados haean manifestado su voluntad de dar nuevos recursos para o desenvolvimiento, apoyando a los países a que avancen en procesos de construcción institucional, transparencia e gobernabilidad responsable. Nuevos recursos garanticen la gobernabilidad democrática e los esfuerzos de construcción institucional que aseguren a los

⁶⁴ Menos conhecido do que o chamado consenso de Washington, porem não menos impositivo, o consenso de monterrey estabelece condicionalidades para o desenvolvimento e impõe aos países pobres ajustes para **avançar no combate à pobreza, como se não fosse esse mesmo modelo de desenvolvimento o proprio motor do crescimento da pobreza.**

ciudadanos servicios públicos eficientes e transparentes; o combate a la corrupción, o terrorismo, las drogas e o crimen transnacional; o impulso do Área de Libre Comércio de las Américas; un sistema de justicia que garantice o Estado de Derecho, la independencia e o acceso a la justicia; maiores coberturas de escolaridad, salud pública e agua potable (Consenso de Monterrey, 2002).

Nesta Conferência, fica explícita a posição da ONU, respaldada pelas agências financeiras internacionais e pela necessidade de impulsionar a ALCA, na imposição da tarefa para os países que dependem de recursos.

Para demonstrar a eficiência no combate à pobreza, precisa-se promover o desenvolvimento social e alcançar um crescimento econômico com equidade, além de reforçar a governabilidade de suas democracias através de um desenvolvimento sustentável, com enfoque de gênero e centrado nas pessoas.

Segundo essa convenção, os Estados devem enfatizar a mobilização do investimento doméstico, engendrar esforços para a atração de fluxos internacionais, promover o comércio internacional como um motor do desenvolvimento, incrementar a cooperação financeira e técnica internacional para o desenvolvimento e financiamento sustentável da dívida.⁶⁵

Para que esta cooperación se efectiva, la educación que muchos gobiernos proponen es que los nuevos recursos de asistencia para o desenvolvimento estén vinculados al cumplimiento de metas cuantificables e verificables en cumplimiento de los mandatos do Plan de Ação de Québec e de su impacto en la mejora efectiva de los estándares de vida de la gente (Consenso de Monterrey, 2002).

Ainda em 2002, acontece a Cúpula Mundial sobre o desenvolvimento sustentável em Johannesburgo. Os líderes mundiais reconhecem que a erradicação da pobreza, a mudança nos padrões de consumo, a proteção e a administração da base de recursos naturais do desenvolvimento econômico e social são objetivos amplos e requerimentos essenciais do desenvolvimento sustentável. Retomam o Consenso de Monterrey e recomendam o estabelecimento de um “Fundo Mundial

⁶⁵ Há uma sutil, porém fundamental, mudança de concepção sob a influência da Teoria do Crescimento endógeno, no qual os países devem voltar-se ao crescimento interno, pautado no aumento de produtividade, para elevação do PIB *per capita*. Através de qualificação da força de trabalho os países pobres devem superar sua própria pobreza. Os contingentes de população economicamente ativa não necessária para o aumento da produtividade, mesmo qualificada. Os indicadores de pobreza relativa e absoluta aumentam, é necessário, portanto, oportunizar condições de participação e de alternativas de sobrevivência, inspiradas pelas capacidades de Amartya Sen. Estas capacidades, não necessariamente produtivas, são a participação política e o acesso à instancias de colaboração com o Estado para evitar instabilidades ou convulsões sociais que poderiam prejudicar o ambiente político necessário à acumulação capitalista.

Solidário⁶⁶ para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento social e humano nos países em desenvolvimento no marco do sistema das Nações Unidas.

No ano seguinte, a OEA articula a Declaração de Margarita (ILHA MARGARITA Venezuela, 2003) fruto da REUNIÃO DE ALTO NIVEL SOBRE POBREZA, EQUIDAD E INCLUSÃO SOCIAL. Esta reunião se realiza em resposta a mandatos emanados do Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral (CIDI) e da Assembléia Geral da OEA.

O objetivo dessa reunião consistia em contribuir para o diálogo das autoridades e especialistas sobre os objetivos e oportunidades que têm frente à sociedade, aos governos e às instituições públicas internacionais.

A resolução correspondente à Assembléia Geral (AG/RES.1854 (XXXII-O/02) orienta os objetivos gerais da Reunião, sugerindo que o programa da reunião incluía o debate sobre o papel da OEA no desenvolvimento social hemisférico e a identificação de mecanismos para promover a cooperação para o desenvolvimento e intercâmbio de programas efetivos e eficientes de combate à pobreza.

Como parte do esforço que os países da América Latina depreendem, imbuídos da tarefa incessante de combater a pobreza e sob a influência da ONU, que passa a utilizar o IDH para medir a eficiência dos governos nacionais que agregam a educação como componente da pobreza.

A OEA articula, em 2003, a III Reunião de Ministros de Educação, para fazer da educação uma das ferramentas do desenvolvimento para alcançar maior equidade social e para superar a pobreza.

A segurança alimentar, nesse mesmo ano, estabelece-se como política associada ao combate à pobreza na Declaração da “Cúpula sobre a Alimentação: Cinco anos depois” a qual reitera os compromissos assumidos na Declaração de Roma sobre a Seguridade Alimentar onde se reconhece o direito fundamental de toda pessoa a não padecer de fome e a necessidade de adotar medidas para cumprir o objetivo de alcançar a segurança alimentar.

Nesse período, a OEA retoma o viés econômico para debater a pobreza e realiza a XIII Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho. Sistematizada na Declaração de Salvador, destaca que os desafios socioeconômicos não podem ser enfrentados exclusivamente por meio de políticas sociais e que se deve dar atenção

⁶⁶ Este Fundo se constituiria pelas contribuições voluntárias, para financiar os programas de redução da pobreza.

adequada a políticas econômicas e às políticas necessárias para criar a capacidade de introduzir e sustentar a agenda social, bem como estudar a possibilidade de criar um mecanismo interamericano que promova o trabalho e fortaleça a capacitação da força de trabalho.

Entre tantas declarações e convenções que antecederam a IV Cúpula da Américas, prevaleceram as iniciativas para debater a pobreza e a democracia, principalmente pelo fato de as eleições que colocavam os trabalhadores no centro da cena política, como a Declaração de Santiago (2003) sobre Democracia e Confiança Cidadã: Um novo compromisso para uma boa governabilidade para as Américas (XXXIII sessão regular da AG da OEA).

A Declaração estabelece que o fortalecimento da governabilidade democrática requer a inclusão social, a eliminação da pobreza e a promoção de um crescimento eqüitativo, mediante políticas públicas responsáveis e práticas que promovam igualdade de oportunidades, educação, saúde e pleno emprego.

A XVII Cúpula do Rio, organizada pelo Grupo do Rio, enquanto mecanismo permanente de consulta e concentração política, em 22 de Maio 2003, na cidade de Cuzco, aprovou o Consenso de Cusco⁶⁷ o qual destaca o fortalecimento da governabilidade democrática, mediante “consensos internos que permitam consolidar a ordem institucional democrática e enfrentar as vulnerabilidades que confrontam a região”.

Os dois principais temas dessa reunião trataram do “papel dos partidos políticos no fortalecimento da institucionalidade democrática e o estabelecimento de mecanismos financeiros inovadores destinados a afiançar a governabilidade democrática e contribuir para a superação da pobreza” (Consenso de Cusco, Peru, 2003).

O período pós-Quebec, que antecedeu a Cúpula extraordinária das Américas, caracterizou-se no âmbito econômico pelo desenvolvimento cambaleante, pela continuidade das políticas macroeconômicas, pela expansão dos empréstimos do BID para micro, pequenos e médio empreendimentos, pela redução dos custos das remessas internacionais, impulso à ALCA, ao mesmo tempo em que era exigido pelas organizações internacionais o fortalecimento do sistema socioeconômico.

⁶⁷ Disponível em: www.summit-americas.org/Other Processes/2003/Cusco-esp.doc. Acesso em: 15 dez., 2007.

As políticas econômicas deveriam criar a capacidade de introduzir e sustentar a agenda social, além de outras condicionalidades de financiamento para o desenvolvimento, mesmo com a pendência de recursos para cumprir os mandatos de redução da pobreza.



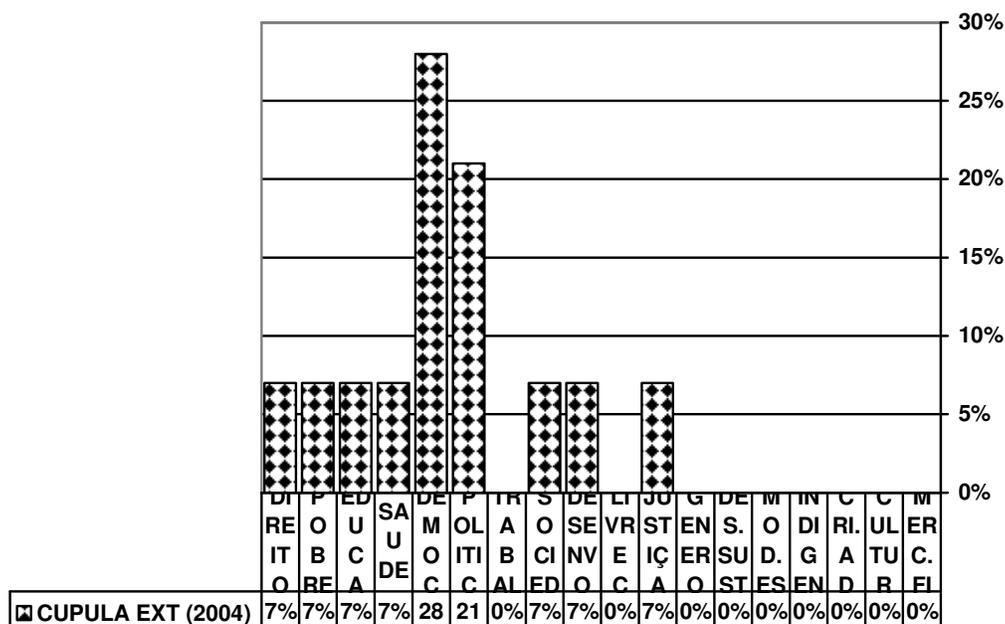
A renovação de 1/3 dos governos na América Latina e a vitória eleitoral de partidos tradicionalmente posicionados à esquerda e com programas anti-neoliberais, não só fez aumentar as preocupações com a democracia como motivou a realização da Cúpula extraordinária das Américas, em Monterrey no México no ano de 2004.⁶⁸

Com o objetivo de “inteirar” os novos presidentes dos planos de ação das Cúpulas, discutir temas de interesse e avançar em uma agenda comum para o Hemisfério, os Chefes de Estado e de Governo centraram suas discussões em três temas: crescimento econômico com equidade para reduzir a pobreza, desenvolvimento social e governabilidade democrática (Declaração de Nuevo Leon, México, 2004).

⁶⁸ O Brasil encaminhou propostas para o temário da Cúpula Extraordinária como saúde, educação, promoção do desenvolvimento sustentável em nível regional e o crescimento eqüitativo, visando combater a fome, a pobreza, as desigualdades e a exclusão social, fortalecimento da cooperação na área de ciência e da tecnologia com reservas ao debate relacionado à Área de Livre Comércio das Américas. A Venezuela propôs o tema da luta contra a pobreza. O Peru sugere um debate sobre mecanismos financeiros inovadores para apoiar o desenvolvimento nas áreas de saúde e da educação, Ata XXVIII Reunião do Grupo de Revisão e Implementação das Cúpulas (GRIC) da OEA, Washington, 2003.

Categorias de análise e compromissos assumidos na Cúpula das Américas
extraordinária:

Gráfico 14



A declaração de Nuevo Leon expressa as preocupações com o estancamento do desenvolvimento social, demonstra certo desencanto diante das promessas de globalização e reforça a necessidade de promover a equidade e justiça social.

O persistente aumento da pobreza (44% índice de pobreza) e o analfabetismo que resulta no baixo IDH nos países latino-americanos exigem a centralização dos dirigentes recém-eleitos para a linha orientadora das organizações internacionais.

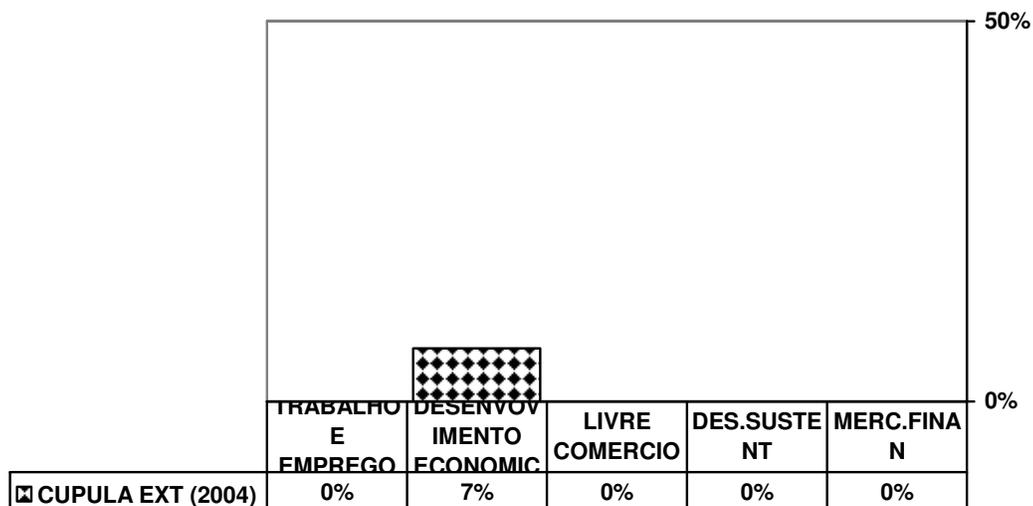
Encontram-se registrados na ênfase de compromissos para que se comprometam em aperfeiçoar a democracia e o bom governo.

A erradicação da pobreza ocupa lugar de destaque, agregada à saúde e à educação (21%), porém com a diferença para contribuições voluntárias.

O forte apelo contra a fome, pela qual passavam milhões de pessoas no continente latino-americano, sem alterações no modelo de crescimento relaciona-se, portanto, ao combate à pobreza, com mais ênfase a questões de ordem política, como a democracia (28 %).

Categorias de análise dimensão econômica e compromissos assumidos na Cúpula das Américas extraordinária:

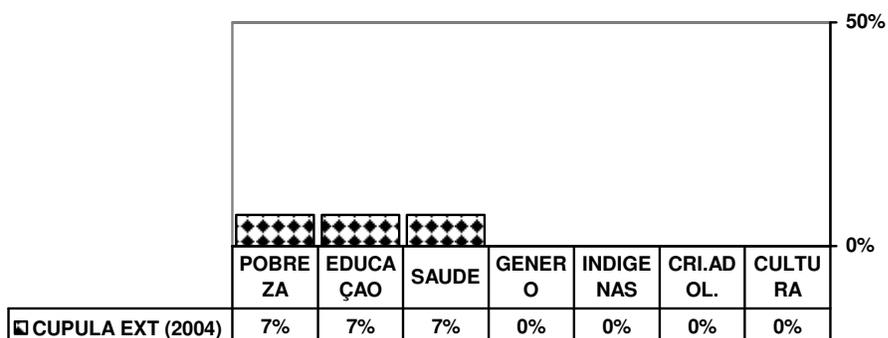
Gráfico 15



Nesta Cúpula, é debatida a capacidade da região em interagir com a globalização, como tema de desenvolvimento (7%). O livre comércio começa a dar sinais do fracasso das negociações, a exemplo da Venezuela, que se reserva em discutir a ALCA. Com o foco voltado à democracia e à pobreza, perdem expressividade os temas da dimensão econômica nesta Cúpula e, ao crescimento econômico, é incorporada a noção de equidade para reduzir a pobreza.

Categorias de análise dimensão social e compromissos assumidos na Cúpula das Américas extraordinária:

Gráfico 16



A dimensão social mais destacada na Cúpula extraordinária mantém a proposta de educação como ferramenta para superar a pobreza.

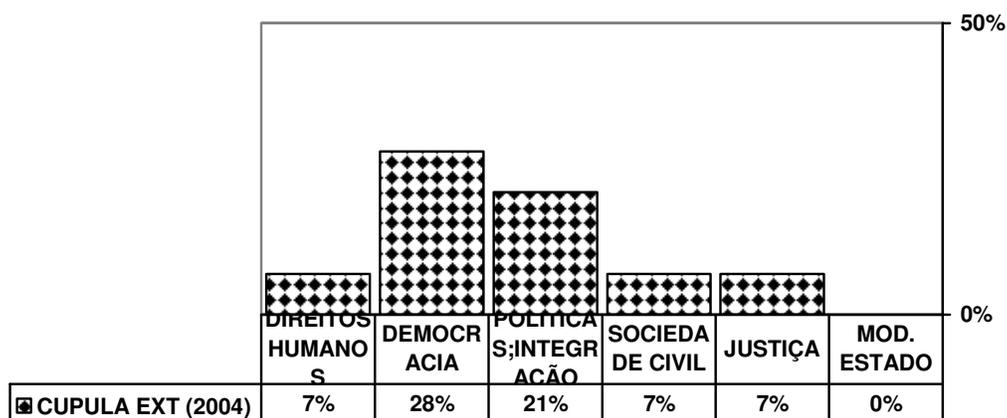
Reforça a necessidade de eficiência e transparência nos serviços públicos a fim de ampliar a cobertura do ensino.

Destaca a saúde no que se refere à igualdade de acesso à atenção médica e ao sistema de saúde, bem como a medicamentos de custo acessível, água, saneamento, melhoras na vida rural e na agricultura para avançar no combate à pobreza.

Os desafios de eliminação da pobreza, da fome e da desigualdade estão presentes na condição exigida em articular o desenvolvimento social, a governabilidade democrática com a distribuição eqüitativa do crescimento econômico.

Categorias de análise dimensão política e compromissos assumidos na Cúpula das Américas extraordinária:

Gráfico 17



Quanto ao aspecto político, evidencia-se o receio dos novos governos, provavelmente, devido às dificuldades e tensionamentos nas relações com Cuba, e à identificação ideológica socialista dos novos governos.

Essa Cúpula ressalta a necessidade de coesão social, reafirma a concepção liberal de democracia ao acentuar a independência do estado de direito, a construção institucional, o acesso à justiça.

Reitera-se que a governabilidade responsável, a governabilidade democrática, ou a boa governabilidade, no sentido de governança, estabelece a participação efetiva da sociedade civil no desenho, na execução e na avaliação das políticas públicas.

Ao retomar a carta democrática e a declaração de Santiago sobre democracia, a tarefa assumida pelos novos governos deve se orientar no Estado de direito para fortalecer a governabilidade e a democracia, incluindo menção aos partidos políticos, aos Direitos Humanos e ao combate à corrupção para estabelecer a confiança cidadã e promover a inclusão social.

No plano internacional, os compromissos assumidos referem-se à luta contra o terrorismo, contra o crime transnacional, ao combate ao narcotráfico e reforçam a necessária unidade e cooperação.

Em síntese, os novos governos concordam em avançar na implementação de medidas para combater a pobreza e compartilham da concepção de inclusão social, com equidade e melhora nas políticas públicas de educação para o desenvolvimento humano, saúde principalmente no tratamento de HIV/AIDS, segurança alimentar e pleno emprego.

Comprometem-se em continuar implementando políticas macroeconômicas, ao mesmo tempo em que concordam em criar um ambiente favorável para o setor privado, com reforma e simplificação dos procedimentos para criar novas empresas e a redução dos custos das remessas internacionais (DECLARAÇÃO DE NUEVO LEON, 2004).



A IV cúpula sob o lema *“Criar Trabalho para Enfrentar a Pobreza e Fortalecer a Governabilidade Democrática”*, realizada entre 4 e 5 de novembro na Argentina, Mar del Plata, 2005, cuja pauta prioriza o crescimento econômico sustentado, reconhece que somente os países que atingiram o crescimento econômico sustentado têm êxito em reduzir a pobreza.

O receituário econômico dessa Cúpula prevê a criação de um ambiente facilitador para atrair o investimento, construir prosperidade econômica, promover a criação de trabalho decente e alcançar justiça social, em um cenário latino-americano com altos índices de crescimento e com 10% da sua população desempregada.

Obviamente, o lema dessa Cúpula influencia os compromissos, porém vale ressaltar que o tema trabalho (40%), quase que inexpressivo nas cúpulas anteriores, torna-se a idéia central e abrange a maioria dos compromissos.

Os problemas com as barreiras comerciais, impeditivas do livre comércio registram certa “desilusão” com a lógica de mercado livre, na solução dos problemas sociais. Esse é reafirmado pelo compromisso de eliminação de toda forma de subsídio à exportação de produtos agrícolas e pela redução substancial de medidas de apoio interno que distorcem o comércio.

Propõe o debate sobre reformas da arquitetura financeira internacional para efetivar a contribuição de prevenção e solução rápida das crises financeiras, e assume compromissos em alcançar o progresso em todos os elementos da rodada de Doha⁷⁰ a fim de conseguir maior acesso aos mercados para exportações.

Concorda que o comércio necessita estar livre de subsídios e favorecer a expansão dos fluxos comerciais através de ambiente econômico caracterizado por políticas fiscais responsáveis e clima comercial que atraia investimento com incentivos à concorrência, pela via da integração regional. Com a diversificação da economia e com a melhoria da competitividade, não descartando, contraditoriamente, a necessidade de aumentar e distribuir a renda.

Quanto ao compromisso em celebrar acordo com a ALCA, a polêmica avança no sentido das posições contrárias, cujo argumento aponta para a inexistência das condições necessárias para um acordo de livre comércio.

Reafirma seu compromisso com a proteção aos direitos dos trabalhadores e ao meio ambiente, admite a economia informal, como alternativa de sobrevivência e considera que o crescimento deve ser equivalente à taxa de emprego.

Ao mesmo tempo, que defende a concorrência, também se compromete com a instalação de programas de trabalho para pequenas economias, cooperativas ou outras unidades de produção.

O crescimento econômico, na concepção que dominou essa Cúpula, evidencia-se no explícito esforço em qualificar as capacidades e habilidades dos indivíduos ou no *capital humano*, já inserido no mercado de trabalho presente sob a retórica de colocar a pessoa no centro do trabalho, da empresa e da economia.

⁷⁰ A rodada de Doha das negociações da OMC visa diminuir as barreiras comerciais em todo o mundo, com foco no livre comércio para os países em desenvolvimento.

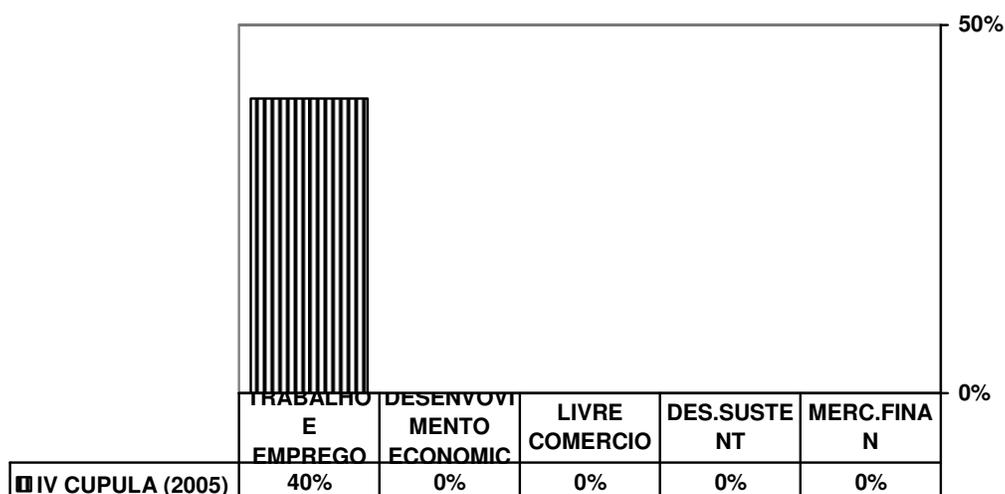
Considera a necessidade de fontes inovadoras e adicionais de caráter público e privado, interno e externo no combate à fome e à pobreza, bem como do aumento e complementação das fontes tradicionais de financiamento para as metas do milênio enquanto objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente que refletem a associação mundial do Consenso de Monterrey. Propõe, ainda, a criação de sistemas de proteção social abrangentes e um pacote de redes de proteção social dos desempregados.

Fica evidente, nessa cúpula, as divergências de concepções diametralmente opostas, como incentivos à concorrência e a pequenas economias de caráter solidário, assim como aponta a necessidade de apoio privado para o combate à pobreza ao mesmo tempo em que reafirmam a necessidade de políticas sociais abrangentes.

A necessidade de financiamento para as metas do milênio denota a dificuldade que esses países vêm enfrentando para atingi-las, como também o receio de não conseguirem cumprir as condicionalidades das agências financiadoras, e até mesmo a utilização do argumento da pobreza para aquisição de recursos.

Categorias de análise dimensão econômica e compromissos assumidos na IV Cúpula das Américas:

Gráfico 19



Como se estivessem acenando para uma maior atenção ao mercado interno, os chefes de Estado conseguem fazer constar do documento e do plano de ação elementos mais específicos da realidade latino-americana como a geração de mais e melhores empregos na zona rural e urbana e a necessidade de investimento financeiro na educação.

A prioridade é dada para a criação de empregos e para o aprofundamento do debate sobre os problemas que ocorrem no mundo do trabalho como a proteção dos direitos aos trabalhadores, prevenção e controle de riscos ocupacionais, sistema de seguro desemprego, facilidade de reinserção no mercado de trabalho, capacitação profissional.⁷¹

Propõe estabelecer o diálogo tripartite através da participação na definição de políticas de emprego das organizações de empregadores e trabalhadores.

Ao constar como compromissos, a promoção do espírito empreendedor, desenvolver capital humano,⁷² preparar os trabalhadores para aproveitarem as oportunidades criadas pelo crescimento econômico, evidencia-se a adesão dos dirigentes políticos ao crescimento endógeno, à multidimensionalidade da pobreza e à idéia de investimentos nas capacidades e habilidades.⁷³

A incorporação de novas tecnologias de informação e da comunicação na capacitação para aumentar a produtividade expressam-se nos compromissos assumidos, para a qualidade de ensino das ciências, criação de uma cultura científica, regulamentação dos direitos de propriedade intelectual.

Assume a necessidade de transferência de responsabilidades públicas para a responsabilidade social das empresas.

⁷¹ Como a definição das organizações internacionais expressa no Consenso de Monterrey na qual os países têm de gerar as condições para a autosustentabilidade da dívida, internamente os países adotam a mesma orientação para com os segmentos populacionais que não têm lugar no mercados do trabalho. Para garantir a coesão e a inclusão social, exigem que os pobres criem alternativas de superar a sua própria pobreza sem onerar os cofres públicos através de participação política ou envolvendo-se em processos de qualificação.

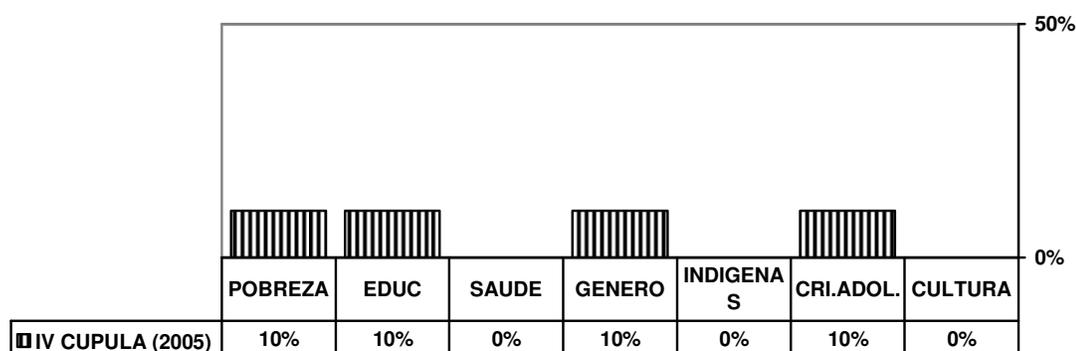
⁷² A teoria do capital humano consiste em investimentos individuais que denotam as diferenças de rendas entre os mesmos, o denominado capital humano aponta para a educação como sua valorização. Nesse sentido, o aumento da educação da força de trabalho qualifica as habilidades com conseqüente aumento da produtividade do trabalhador; o que gera maior competitividade e, assim, maiores rendas para o indivíduo.

⁷³ Multidimensionalidade, capacidades e capital humano são considerados aqui como sinônimos. Os três conceitos remetem à responsabilidade individual quanto a sua inserção no mercado de trabalho, tendo como pano de fundo o investimento em capital constante, no qual o aumento da produtividade relaciona-se a investimentos pessoais.

Foram acatadas as deliberações da Conferência interamericana de ministros do Trabalho (CIMT) e os Chefes de Estado encaminham a decisão de comprometer-se com as ações governamentais e tripartites para cumprir a declaração e plano de ação da IV cúpula sobre o trabalho decente.

Categorias de análise dimensão social e compromissos assumidos nas IV Cúpula das Américas:

Gráfico 20



Persistem os problemas de concentração de renda, pobreza e indigência remetendo à urgência de investimentos para o desenvolvimento social. No plano social, a exaltação do hemisfério ocidental parece unir as intenções de combate à pobreza regional com a governança democrática.

Percebe-se que a superação da pobreza, nessa Cúpula não se restringe ao campo político e cultural, como nas anteriores, provavelmente influenciada pela pauta específica de trabalho decente, pelos governos de origem trabalhadora e pelo modelo de crescimento implícito nas outras propostas de investimento no capital humano. Retomam-se, nessa Cúpula, as especificidades da população quando se propõe à eliminação do preconceito de gênero e de etnia, tendo como eixo norteador das discussões o trabalho, o combate à discriminação no trabalho contra as pessoas afetadas pelo HIV/AIDS, a atenção à infância na ação de proteger a criança da exploração econômica, a erradicação do trabalho infantil, a incorporação dos jovens no mercado de trabalho, a abolição imediata do trabalho forçado ou obrigatório nas Américas. Incorporam as agendas da Cúpula do Milênio (ONU, 2000) a Convenção

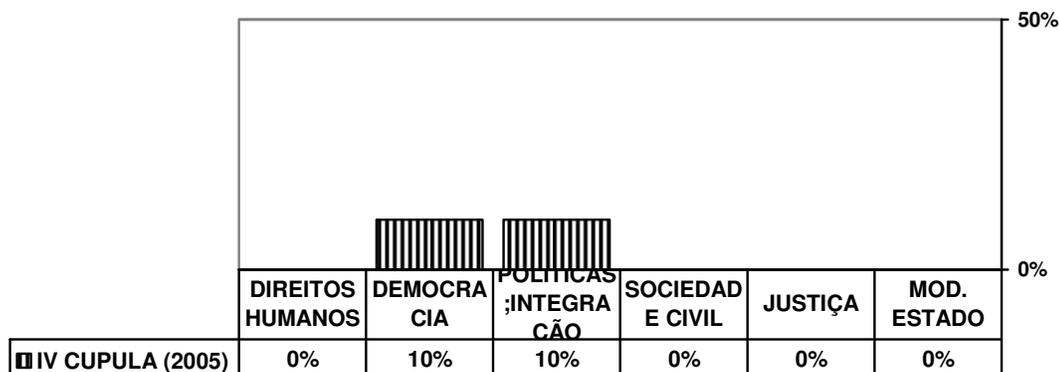
das nações unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, a Convenção 182 da OIT contra o trabalho infantil e da Convenção internacional sobre a proteção dos direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes e de suas famílias.

Propõe a criação de um sistema interamericano ANÁLISE dos obstáculos sociais e econômicos e políticos que enfrentam os grupos marginalizados, com o apoio da OMS, OPAS, FUNDO GLOBAL DE COMBATE À AIDS, À TUBERCULOSE E À MALÁRIA. O trabalho volta a ter centralidade, conforme o documento, no combate à pobreza, como se verifica nas propostas de criar trabalho para enfrentar a pobreza, no reconhecimento de que a desigualdade e a pobreza não podem ser atingidas apenas por meio de políticas sociais de caráter assistencial, porém inexistem propostas de alteração na forma de organização capitalista, pois mesmo com a intenção de retomar o trabalho como fundamental na erradicação da pobreza, não há uma avaliação crítica dos desastres provocados pela opção macroeconômica de abertura de mercado e atração de capitais.

Propõe-se nessa Cúpula a elaboração da Carta Social da Américas e a Declaração sobre a Ação contra a Fome e a Pobreza. A institucionalização da luta contra a pobreza agrega a acessibilidade à educação, à saúde e aos mercados trabalhistas e de crédito.

Categorias de análise dimensão política e compromissos assumidos na IV Cúpula das Américas:

Gráfico 21



A noção de bom governo estabelecida pela Rede interamericana de alto nível sobre descentralização, governo local e participação cidadã (RIAD), demonstra a necessidade de fortalecer a governabilidade democrática diante dos 98 milhões em situação de pobreza extrema. A Rede, além de adotar a Convenção interamericana contra a corrupção, aponta para os esforços no desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento da implementação dessa convenção e supervisão dos legisladores.

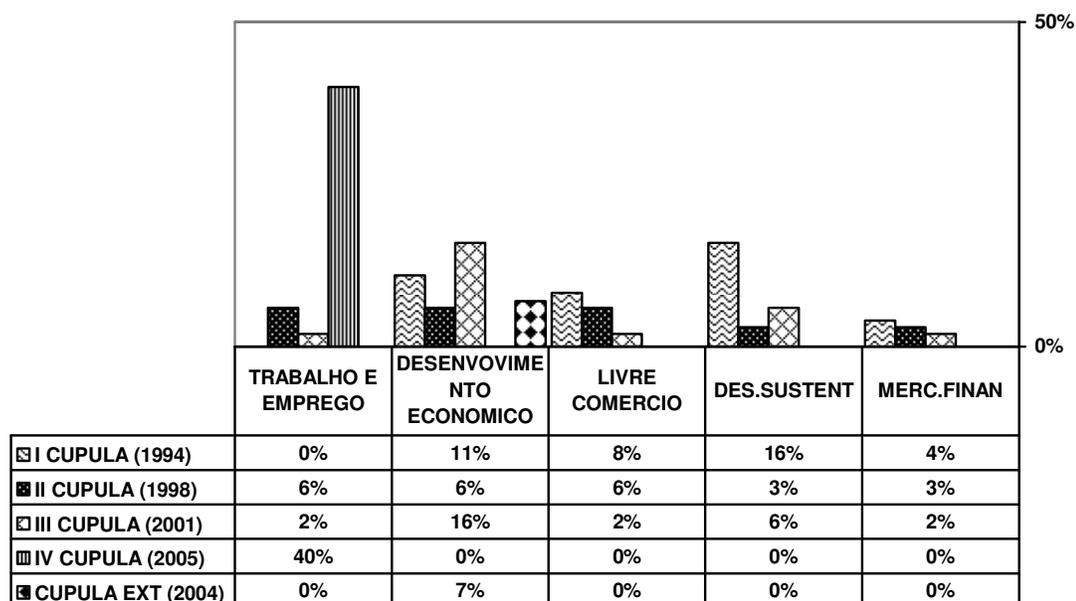
A estabilidade democrática é apontada como fundamental e relacionada à geração de empregos, a direitos no trabalho e à proteção social. A democracia, elemento gerador de grande preocupação, permanece como referência de outros compromissos já assumidos em Cúpulas anteriores. Entre esses, estão a transparência do setor público, a facilidade de participação da cidadania na vida pública, a consolidação da governabilidade democrática, o combate à impunidade e à corrupção, a democracia representativa sustentada pelo caráter participativo da população. Nesta perspectiva, cabe aos governos as tarefas na prestação de contas, transparência e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

A migração enquanto preocupação surge diante da necessidade de ações efetivas que se envolvam com a circulação de pessoas, destacadas pelos compromissos de desencorajar a migração não documentada e pela criação de programas bilaterais para trabalhadores migrantes. Assim como reafirmam que o terrorismo ameaça o funcionamento normal da sociedade e incide negativamente na economia, o direito internacional é destacado pelo reconhecimento da necessidade e importância de mecanismos jurídicos internacionais, com o Direito internacional humanitário, Direito internacional dos direitos humanos, Direito internacional dos refugiados, Sistema interamericano de direitos humanos e Corte interamericana de Direitos Humanos.

Os aspectos institucionais são mantidos em um quadro jurídico que sustente o Estado de direito e, ao mesmo tempo, enaltecem os Estados Americanos como “Comunidades das democracias”.

Categorias econômicas e compromissos assumidos nas cinco Cúpulas das Américas:

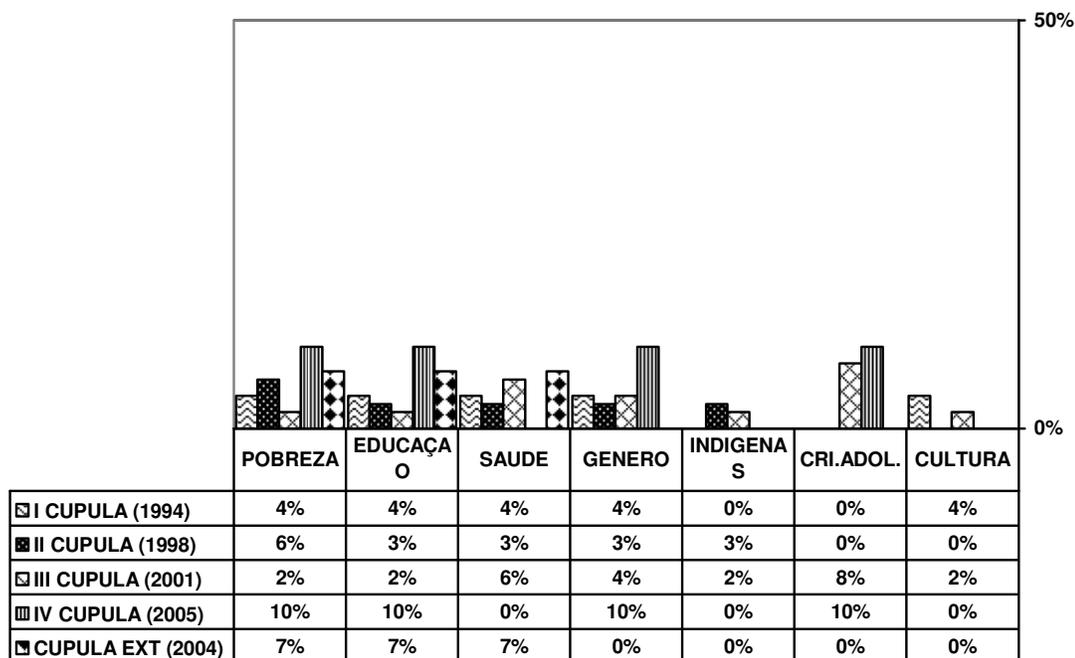
Gráfico 22



A diminuição de compromissos, demonstrada nas categorias de livre comércio e mercado financeiro, pode ser interpretada como desinteresse pelas discussões que acaloraram as primeiras cúpulas, bem como pelos encaminhamentos frustrados das negociações da ALCA. Por outro lado, o desenvolvimento econômico numa perspectiva de produção, evidenciada tanto pelo lema da Cúpula como pelos compromissos assumidos em torno desse eixo, parece estar sendo retomado no cenário das Cúpulas, o que demonstram as permanentes disputas de propostas e modelos de desenvolvimento.

Categorias sociais e compromissos assumidos nas cinco cúpulas das Américas:

Gráfico 23

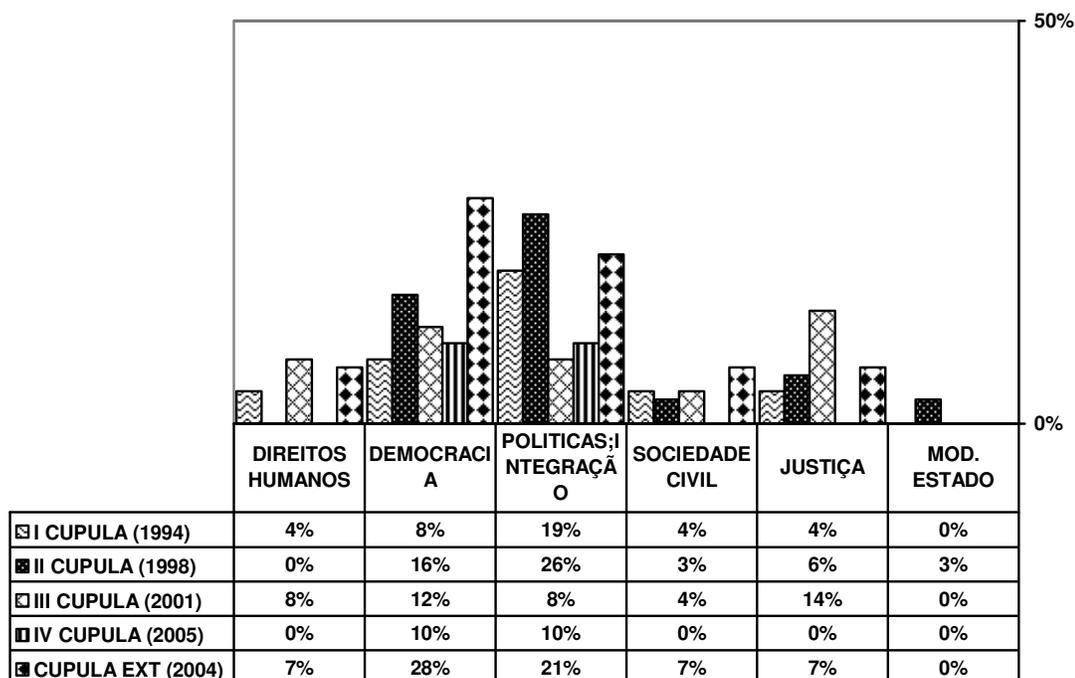


Os compromissos de erradicar, de superar ou de reduzir a pobreza está registrado em todas as cúpulas. A partir da Cúpula extraordinária, nota-se a relação multidimensional da pobreza, a qual é vinculada à educação e à saúde e é orientada pelo princípio da equidade, com respeito às diferenças de gênero e proteção à criança.

A participação da sociedade civil é conclamada em todas as reuniões, exceto quando o tema é trabalho, caso em que o apelo de envolvimento se volta para o capital privado.

Categorias de análise políticas e compromissos assumidos nas cinco Cúpulas das Américas:

Gráfico 24



As políticas de integração, seja na dimensão política, seja na econômica, evidenciam a natureza das Cúpulas das Américas, como um fórum de discussão e de deliberação internacional do qual se retiram as orientações dos governos nacionais. A construção de consensos diante de temas bastante polêmicos tende, de forma conjuntural e circunstancial, a influenciar a definição de compromissos dos governantes.

Diferentes concepções convivem nesta instância, com seu caráter processual e transitório, influenciado pela conjuntura econômica e pelos organismos financeiros.

Observa-se, portanto, que os temas “pobreza”, “educação”, “democracia” e “política de integração” estão presentes em todas as cúpulas, sendo mais enfatizados os temas de integração econômica na I, II e na Cúpula Extraordinária. Cabe ressaltar que a I Cúpula foi convocada pelos Estados Unidos, com o objetivo de instalação da ALCA. O tema democracia na Cúpula Extraordinária é enfatizado diante do receio, dessa organização internacional, de um possível abalo na

estabilidade política devido à posse de novos presidentes com trajetória de esquerda.

A geração de trabalho e de emprego ganha intensidade na última Cúpula. Isso acontece não só pelo tema que pautava o “trabalho decente”, como também pela tentativa de vincular o desenvolvimento e o combate à pobreza com a geração de trabalho. Essa relação não é evidenciada nas Cúpulas anteriores, nas quais são mínimos os compromissos com o aumento de investimentos internos para gerar trabalho e emprego.

O desenvolvimento econômico, principalmente na III Cúpula, parece estar vinculado muito mais ao livre comércio, com desenvolvimento sustentável e mercado financeiro.⁷⁴ Nesta mesma Cúpula, observa-se a relação com os direitos humanos e as especificidades relacionadas a diferentes segmentos populacionais. Gênero, crianças e adolescentes têm maior visibilidade na IV Cúpula, o que demonstra a preocupação dos dirigentes com a desigualdade de gênero no mundo do trabalho e com o trabalho infantil.

Na dimensão econômica, verificam-se compromissos assumidos com o desenvolvimento econômico relacionado ao livre comércio, e mercado financeiro na I Cúpula com mais ênfase, os quais perdem relevância para o desenvolvimento sustentável na III Cúpula. Na última Cúpula, os temas trabalho e emprego dominam a pauta econômica. Pode-se perceber o recuo dos compromissos de livre comércio e mercado.

Quadro síntese das cúpulas: declarações e planos de ação

CÚPULA ANO	DECLARAÇÃO	PLANO DE AÇÃO
 <p>Mar del Plata, Argentina 4-5 de noviembre de 2005 IV Cumbre de las Américas</p>	<p><i>DECLARAÇÃO DE MAR DEL PLATA</i> <i>“Criar Trabalho para Enfrentar a Pobreza e</i> <i>Fortalecer a Governabilidade Democrática”</i></p>	<p>I. Criar trabalho decente ii. Crescimento com emprego iii. Desenvolvimento social iv. Fortalecer a governabilidade democrática</p>

⁷⁴ O crescimento econômico sustentável foi adicionado como mais uma dimensão para avaliar a pobreza na última década e envolve o equilíbrio entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social, isto é, com a sustentabilidade ambiental.

 <p>Miami, Florida, EE.UU. 9-11 de diciembre de 1994 Primera Cumbre de las Américas</p>	<p>DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS Pacto para o Desenvolvimento e a Prosperidade Democrática, Livre Comércio e Desenvolvimento Sustentável nas Américas</p>	<p>I. Preservação fortalecimento da comunidade de democracias das Américas II. Promoção da prosperidade por meio da integração econômica e do livre comércio III. Erradicação da pobreza e da discriminação no nosso hemisfério IV. Garantia do desenvolvimento sustentável e conservação do nosso meio natural para as gerações futuras</p>
 <p>Santiago, Chile 18-19 de abril de 1998 Segunda Cumbre de las Américas</p>	<p>DECLARAÇÃO DE SANTIAGO</p> <p>Continuar o diálogo e fortalecer a cooperação que iniciamos em Miami em dezembro de 1994.</p>	<p>I. Educação II. Preservação e fortalecimento da democracia, da justiça e dos direitos humanos III. Integração econômica e livre comércio IV. Erradicação da pobreza e da discriminação</p>
 <p>Quebec , Canada Abril 20-22, 2001 III Cumbre de las Américas</p>	<p>DECLARAÇÃO DA CIDADE DE QUEBEC renovar nosso compromisso em favor da integração hemisférica e reiterar nossa responsabilidade, coletiva e nacional, de aprimorar o bem-estar econômico e a segurança de nossos povos. Procuramos criar maior prosperidade e expandir as oportunidades econômicas, ao mesmo tempo em que fomentamos a justiça social e a realização do potencial humano.</p>	<p>1. FAZENDO A DEMOCRACIA FUNCIONAR MELHOR 2. DIREITOS HUMANOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS 3. JUSTIÇA, ESTADO DE DIREITO E SEGURANÇA DO INDIVÍDUO. 4. SEGURANÇA HEMISFÉRICA 5. SOCIEDADE CIVIL 6. COMÉRCIO, INVESTIMENTOS E ESTABILIDADE FINANCEIRA 7. 7.INFRA-ESTRUTURA REGULAMENTAÇÃO 8. GESTÃO DE DESASTRES 9. BASES AMBIENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 10. GESTÃO AGRÍCOLA E DESENVOLVIMENTO RURAL 11. TRABALHO E EMPREGO 12. CRESCIMENTO COM EQUIDADE 13. EDUCAÇÃO 14. SAÚDE 15. IGUALDADE DE SEXO 16. POVOS INDÍGENAS 17. DIVERSIDADE CULTURAL 18. CRIANÇAS E JOVENS</p>
 <p>Cúpula extraordinária das Américas Monterrey-Mexico</p>	<p>DECLARAÇÃO DE NUEVO LEON</p>	<p>1. AVANÇAR NA IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS PARA COMBATER A POBREZA 2. EDUCAÇÃO 3. SAÚDE: HIV/AIDS 4. INCLUSÃO SOCIAL 5. DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO 6. CRESCIMENTO ECONÔMICO COM EQUIDADE PARA REDUZIR A POBREZA 7. CONTINUIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS MACROECONÔMICAS 8. CRIAR AMBIENTE PARA O SETOR PRIVADO 9. TRIPLICAR OS EMPRÉSTIMOS DO BID PARA MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS 10. REDUÇÃO DOS CUSTOS DAS REMESSAS INTERNACIONAIS 11. RELEVÂNCIA COMERCIAL 12. MECANISMOS DE FINANCIAMENTO 13. ALCA</p>

3.1.1.2 Análise dos programas de governo e das dimensões com as Cúpulas das Américas

Em que pese toda a pressão das agências internacionais sobre os estados nacionais, o Brasil e o Uruguai, entre outros países da América Latina, foram eleitos numa evidente decepção popular com as políticas implementadas de concepção neoliberal. Esta escolha gerou uma grande expectativa em torno das resoluções para os problemas que mais afetavam a maioria da população, como o desemprego e a pobreza.

A ausência de medidas que afirmem a diferença, desses governos, com o modelo neoliberal constituem-se como alvo de críticas, principalmente pela morosidade de políticas públicas abrangentes que contemplem setores mais vulnerabilizados pela pobreza, substituída por ações emergenciais e focalizadas de transferência de renda. Os governos dos países em análise são identificados como “reformistas e nacionalistas” sob a alegação de afastamento de seus compromissos com setores populares que os elegeram e o não enfrentamento ao modelo econômico vigente, que “enquanto reagiam com êxito às pressões imperialistas e aumentavam seus rendimentos fiscais do capital estrangeiro, menosprezaram a implementação de reformas sociais da mais extrema urgência para os seus apoiantes” (PETRAS, 2006).

Por outro lado, Zaiat (2007) considera “impossível reconstruir em quatro anos o que se levou trinta para destruir”, quando se refere às políticas econômicas e sociais dos países latino-americanos. Ao argumentar sobre a sua preocupação com a política de altas taxas de câmbio, questiona se essa estratégia é suficiente para resgatar a capacidade produtiva e política do continente, mesmo destacando a utilidade dessa política monetária no passado para “salir con celeridad del pozo y regresar de pésimos a malísimos indicadores de reparto de la riqueza” (ZAIAT, 2007). Porém alerta para a incapacidade de esse modelo promover uma alteração na matriz distributiva. Para esse autor, o rumo da América do Sul depende do papel do Estado na economia e do comportamento do setor empresarial diante do compromisso com a recuperação de uma estrutura distributiva relativamente equilibrada (ZAIAT, 2007, p. 12).

3.1.1.3 Análise das propostas de governo do Brasil e do Uruguai

Analisam-se, a seguir, os programas de governo do Brasil e do Uruguai para buscar uma compreensão mais precisa da opção desses governos, em enfrentar ou reproduzir as concepções neoliberais de pobreza, desenvolvimento, livre mercado etc.

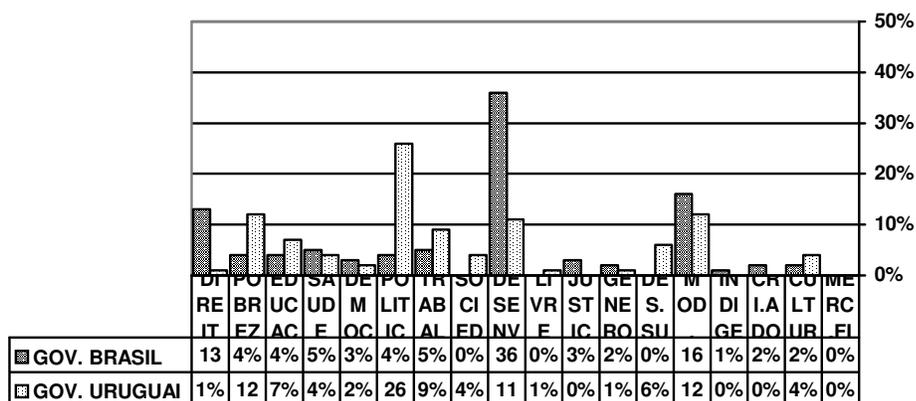
Utilizam-se as mesmas categorias de análise empregadas para a interpretação das declarações das Cúpulas das Américas para detectar, no conteúdo dos programas de governos a afirmação ou a crítica aos conteúdos eminentemente liberais.

A intensidade de propostas programáticas de governo semelhantes aos compromissos assumidos nas cúpulas da Américas identifica a orientação neoliberal e sua influência nos programas de governo.

A incorporação das concepções neoliberais, classificadas em categorias, pelos programas de governo do Brasil e do Uruguai, justificam a adoção dos programas de transferência de renda, adotados por esses governos, os quais corroboram com os instrumentos de amortecimento social para a manutenção do modelo econômico.

Dimensão econômica, dimensão social e dimensão política categorias de análise e compromissos assumidos pelos governos do Brasil e do Uruguai:

Gráfico 25



A intensidade de compromissos com o desenvolvimento econômico, pelo Brasil (36%), justifica-se pelo tema constituir um dos principais eixos do programa de governo desse país, sob o título “**Aprofundamento do novo modelo de desenvolvimento com distribuição de renda e sustentabilidade ambiental**”.

As políticas de integração usadas pelo Uruguai (26%) demonstram as atenções muito mais voltadas às relações internacionais de mercado e a intensa preocupação de ocupar lugar no capitalismo mundial por parte desse país.

A categoria DIREITOS HUMANOS tem significativa presença nas propostas do governo Lula (13%), pela defesa do respeito às diferenças contidas no eixo programático “**Combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade**”, identificada com diferentes segmentos populacionais através de políticas de Igualdade Racial, Política para a pessoa idosa, Pessoas com deficiência e de Cidadania dos Gays, Lésbicas, Bissexuais e Travestis (GLBT).

O programa do Uruguai se refere à categoria de Direitos Humanos de forma menos específica (1%) reportando-se ao Reconocimiento a la indivisibilidad de todos los derechos humanos.

A categoria POBREZA, composta pelas políticas de combate à pobreza e programas de transferência de renda para os pobres, é tratada na concepção de Desenvolvimento social e de Segurança Alimentar.

O programa brasileiro corresponde a 4% das propostas de governo, porém revela sua importância por constituir-se num dos eixos do programa, e também pelo fato de a concepção adotada agregar outras dimensões da pobreza, como as concepções das agências internacionais, as quais envolvem políticas de Educação(4%), saúde(5%), gênero(2%) criança e adolescente(2%) trabalho e emprego(4%) articulando políticas de desenvolvimento social com as de desenvolvimento econômico.⁷⁵

O programa de governo do Brasil reproduz as idéias de “oportunidades” e “capacidades”, as quais, segundo o documento, “depende não apenas da maior ou menor igualdade na distribuição dos rendimentos, mas de uma série de conflitos”.⁷⁶

⁷⁵ A pauta do desenvolvimento social supõe a capacidade política articuladora para a construção de padrões de equidade e reconhecimento da cidadania. Ela se expressa fortemente pelas políticas sociais não como compensadoras de políticas econômicas avessas à inclusão social, mas como vértices de um projeto articulado de desenvolvimento que integra a dimensão econômica à dimensão social.

⁷⁶ Programa de Ação de Governo 2006. Coligação Lula de novo com a força do povo. Caderno temático Desenvolvimento Social (no prelo).

O programa uruguaio, com o eixo URUGUAI SOCIAL, também compartilha da mesma concepção de combate à pobreza (14%) como desenvolvimento social, que define as políticas de “atender la emergencia social através de acciones de asistencia y promoción” ao mesmo tempo em que propõe “atacar las causas de la pobreza estructural”⁷⁷ porém com mais ênfase nos compromissos com a educação (7%). Os dois governos se propõem a trabalhar pelo crescimento com distribuição de renda.

A proposta do Brasil de combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade, através das oportunidades e capacidades ou do Uruguay social ao combinarem com a concepção de desenvolvimento social, aproximam-se muito mais na dimensão política do que na dimensão econômica.

Esta concepção pode ser verificada pela intensidade de propostas para modernizar o Estado (16% no Brasil e 14% no Uruguai) mais no sentido do bom governo, da sua reforma para o combate à corrupção, transparência e gestão eficaz e eficiente, que culminam com a proposta norteadora Uruguay democrático e com o eixo programático brasileiro de ampliação da democracia e da justiça. Porém, isso é mais enfatizado pelo Brasil (3%) por incluir a violência.

A participação da sociedade civil (4%) no Uruguai, pela proposta de um Plano Estratégico de Fomento da Participação Cidadã que conta com a colaboração da sociedade civil, diferentemente do Brasil, é mais relevante, provavelmente porque o Uruguai não passou pelo processo de descentralização da política pública (conselhos e conferências) e também por diferenças históricas nos modelos de democracia adotados.

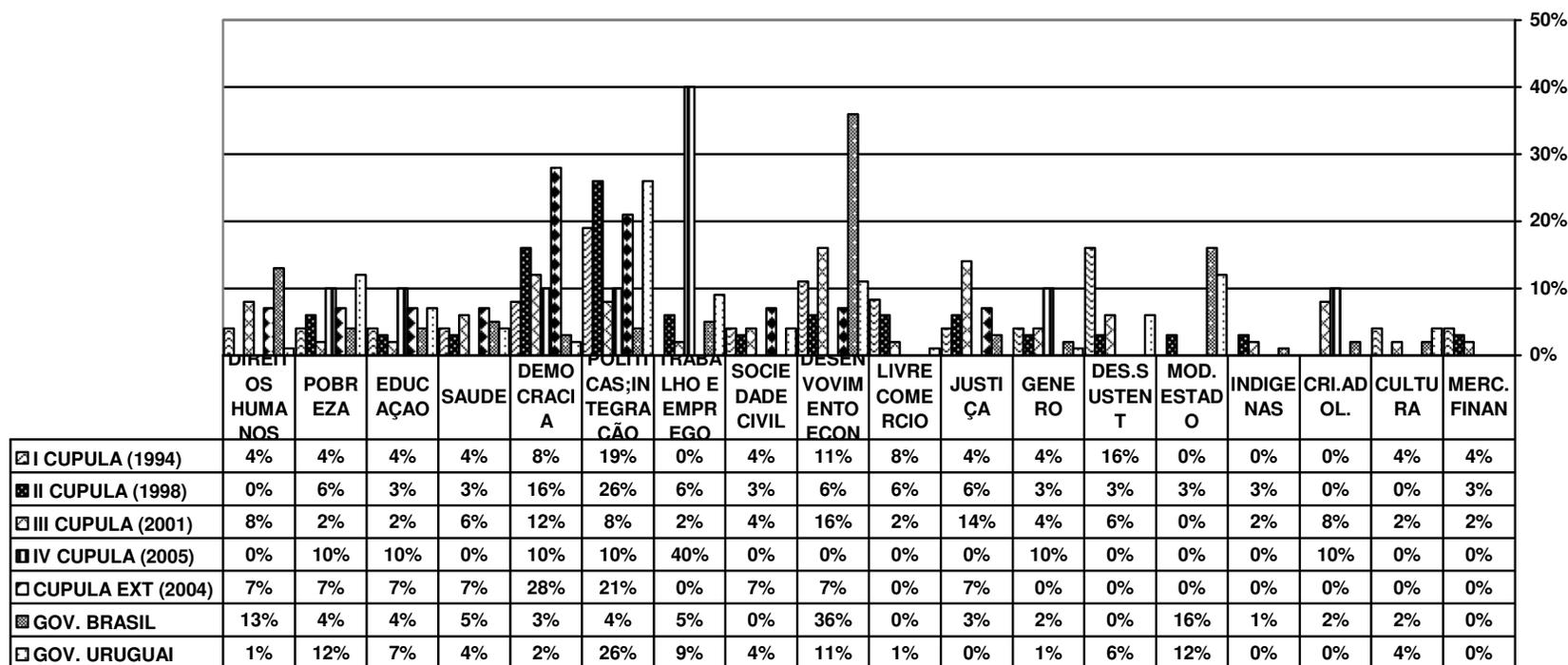
A inexpressividade das propostas de livre comércio e de mercado financeiro no conteúdo programático dos dois governos não significa discordância do modelo de crescimento pautado nessas categorias. Essa falta de destaque, proposital ou não, é compensada pelos eixos de “Uruguay integrado” e **Inserção soberana no mundo”, do programa de governo brasileiro.**

Para a interpretação de influência dos organismos internacionais, em especial a OEA, suas concepções econômicas, políticas e sociais nos governos do Brasil e Uruguai apresentamos o gráfico seguinte:

⁷⁷ El gobierno del cambio. Propuestas e proyectos. Ciclo “La transición responsable” Julio-October 2004. Disponível em <http://epfaprensa.org>. Acesso em: 07 jul. 2007.

Dimensão econômica dimensão social dimensão política/categorias de análise e compromissos assumidos nas cúpulas das Américas e governos do Brasil e do Uruguai:

Gráfico 26



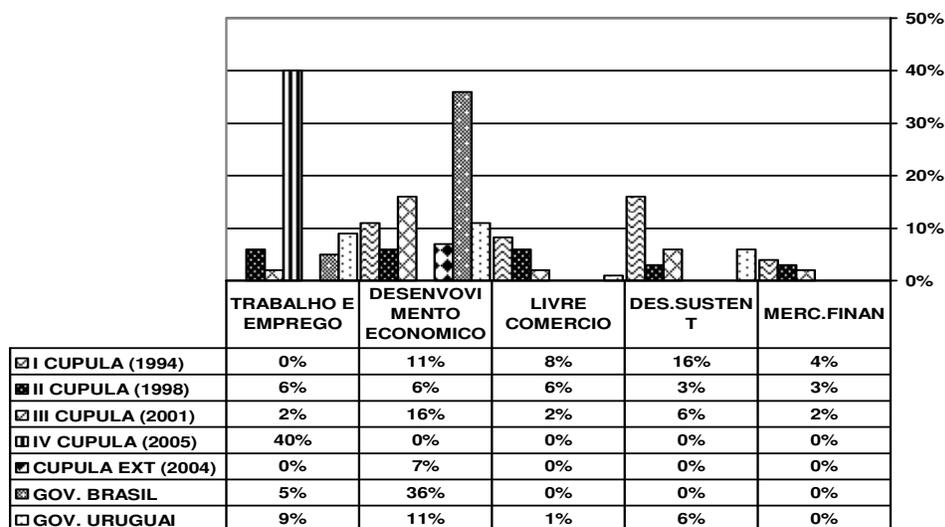
3.1.1.4 Análise dos compromissos assumidos nas cúpulas das Américas e das propostas de governo do Brasil e do Uruguai

Partindo-se do pressuposto de que as categorias de DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, LIVRE COMÉRCIO e MERCADO FINANCEIRO referenciam-se no Consenso de Washington quando relacionadas às medidas expressas nos programas de governo, constatam-se as divergências de propostas, desmistificando o cenário de consensos internacionais.

Entre as categorias que mais se destacam, encontram-se as de trabalho e emprego, desenvolvimento econômico. Pela ordem decrescente, elas vêm seguidas da categoria de políticas de integração, e pela de pobreza, constantes em todas as pautas das Cúpulas e dos programas de governo. Integração para o Uruguai, mais tarde se converteu em acordos bilaterais com os EUA e ameaças de abandonar o MERCOSUL.

Dimensão econômica/categorias de análise e compromissos assumidos nas Cúpulas das Américas e governos do Brasil e do Uruguai:

Gráfico 27



Na dimensão econômica, o Uruguai privilegia os compromissos de governo com base em “Un Plan Estratégico de Innovación sustentado en la creación de conocimiento tecnológico y científico pertinente a nuestra realidad productiva”.

O Brasil destaca sua intenção no seu programa de promover “Desenvolvimento com distribuição de renda, estabilidade dos preços, redução da vulnerabilidade externa e mais investimentos”.

As diferenças conceituais expressam-se nos envolvimento mais internos, pelos compromissos dos programas internos nacionais que divergem dos compromissos assumidos nas Cúpulas das Américas.

No caso do Brasil, essa divergência é mais explicitada, como demonstram as propostas encaminhadas pelo Brasil para o temário da Cúpula Extraordinária, em 2004. Nessas propostas, a saúde, a educação, a promoção do desenvolvimento sustentável em nível regional e o crescimento equitativo, visam combater a fome, a pobreza, as desigualdades e a exclusão social e o fortalecimento da cooperação na área de ciência e tecnologia com reservas ao debate relacionado à Área de Livre Comércio das Américas.

A partir da Cúpula Extraordinária, o Brasil se destaca nos compromissos de direitos humanos e de desenvolvimento econômico.

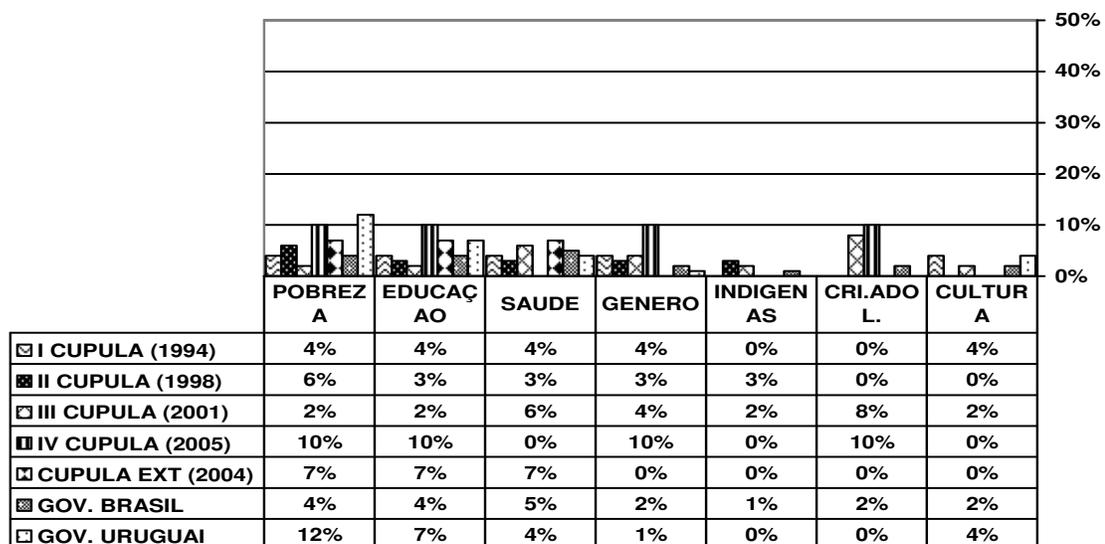
Cabe ressaltar que o programa de reeleição do governo brasileiro foi elaborado após a realização das Cúpulas, o que pode representar um acúmulo das discussões e de influências da IV Cúpula.

Os compromissos e propostas de governo preservam uma certa equivalência nas sua intensidade, não obstante as poucas divergências de conteúdo.

Pela análise das mesmas, é na dimensão econômica que se encontram as diferentes opiniões e a disputa entre mercado interno e livre mercado são evidenciados pela inexistência de propostas nos planos de governo que façam referência ao livre comércio e mercado financeiro.

Dimensão social/categorias de análise e compromissos assumidos nas cúpulas das Américas e governos do Brasil e do Uruguai:

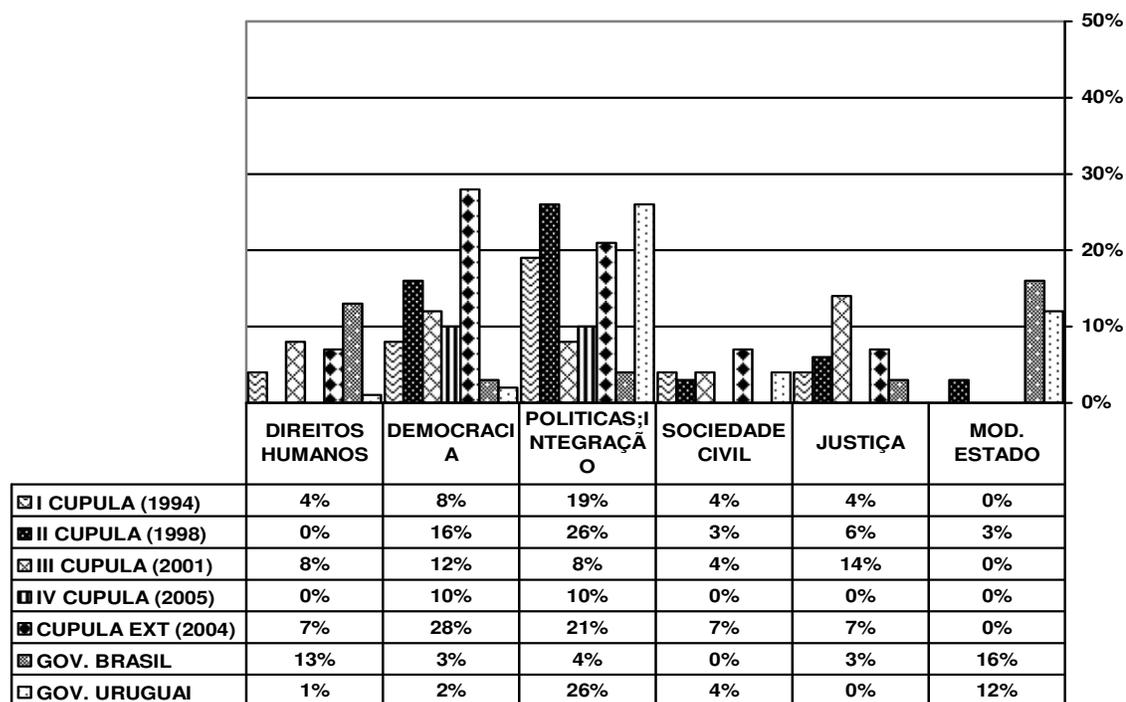
Gráfico 28



Na dimensão social, as divergências desaparecem na categoria de pobreza e sua vinculação com as demais como educação e saúde, evidencia a reprodução nos programas de governo de propostas para o Empoderamento dos pobres, correspondente ao conceito de multidimensionalidade da pobreza e a visão economicista de capital humano.

Dimensão política/categorias de análise e compromissos assumidos nas cúpulas das Américas e governos do Brasil e do Uruguai:

Gráfico 29



As divergências de conteúdo político são mínimas e localizam-se na perspectiva de direitos humanos - o Brasil enfatiza o respeito às diferenças, pelas especificidades não econômicas de gênero, raça ou opção sexual.

O Uruguai pressupõe a igualdade de todos os direitos o que o aproxima da concepção de direitos humanos da declaração americana, pautada na sua defesa com relação à democracia.

Os compromissos de desenvolvimento humano, bom governo ou governança, alinham-se às concepções do Banco Mundial.

Empoderamento, capacidades, vulnerabilidades, para classificar os compromissos de combate à pobreza, são incorporadas nos programas de governo e identificadas como noções modernas, também presentes nos documentos das organizações internacionais.

São esses compromissos, de investimentos nas potencialidades dos pobres, que incorporam a concepção atual de pobreza, e combinam com as políticas de crescimento, pautados na concorrência entre os mercados que irão sustentar e justificar as políticas de transferência de renda.

A utilização das concepções de capacidades e empoderamento revelam o alinhamento no combate à pobreza que se estabelece entre as organizações internacionais e os governos de esquerda do Brasil e do Uruguai.

Os compromissos dos dois governos denotam a preocupação com as suas inserções na economia mundial. A vitória eleitoral é apenas um começo do processo de disputa ideológica entre programas eleitos, antes contra o neoliberalismo, com fortes apelos populares e, depois, reduzidos a correias de transmissão das agências internacionais, na reprodução de concepções e métodos extremamente conservadores.

Esse processo não é algo acabado, ao contrário, é dinâmico e contraditório; as divergências entre modelos econômicos podem acirrar-se.

Na busca de respostas para a questão de os programas de transferência de renda para o combate à pobreza, adotados pelos governos do Brasil e do Uruguai, contribuirão para a manutenção e reprodução do poder econômico, ideológico e político neoliberal, articulados pelas organizações internacionais, encontram-se mais dúvidas. Isso ocorre pela dubiedade em relação às ações de combate à pobreza dos governos do Brasil e do Uruguai. Quando adotam programas de transferência de renda, esses países defendem nos seus planos de governo medidas econômicas de distribuição de renda. e, ao mesmo tempo, individualizam a pobreza e a desvinculam dos processos econômicos de produção.

Ou acreditam mesmo que o modelo adotado no capitalismo é capaz de cumprir a proposta de distribuir renda ou mantêm essa retórica como referência, para revitalizar a disputa no campo ideológico.

A proposta de distribuir renda, sem romper com essa matriz econômica concentradora, mais implícita do que explicitamente, pelos seus compromissos assumidos nas Cúpulas das Américas e programas de governo na qual está presente a defesa do mercado, pode significar que os governantes de esquerda, estão sendo cooptados e convencidos de que o mercado irá favorecer a equidade.

Não há confusões e falta de referencial teórico metodológico para sustentar essa posição. A transformação social não se dará na superação contraditória e dialética no campo objetivo da produção, por decretos ou programas focalizados de Estado, e, tampouco por disputas entre programas e projetos no campo da institucionalidade.

O máximo que bons governos conseguem, presos às amarras das categorias de forças econômicas, ideológicas e políticas é demarcar posições divergentes que não extrapolam o campo do capital e desenvolver programas de renda mínima, submetidos a regras e condicionalidades das agências financiadoras internacionais.

Iludem-se os que não reconhecem os limites da pobreza oficial, alimentada e combatida, ao mesmo tempo pelos capitalistas, historicamente utilizada para promoção midiática de campanhas eleitorais e, mais modernamente, pretexto para financiamentos internacionais para sustentar a democracia liberal como regime político universal, como mera formalidade reduzida às questões administrativas e de governabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos programas de transferência de renda, incluídos nas ações de combate à pobreza implementadas na América Latina, tendo como referência o Brasil e o Uruguai, está diretamente relacionada ao predomínio do projeto neoliberal como um marco de aprofundamento das desigualdades sociais.

Os Programas de transferência de renda, o Bolsa-Família, no Brasil e Ingreso Ciudadano, no Uruguai, demonstram a contradição entre conteúdos programáticos dos governos desses dois países, caracterizados pela origem ideológico de esquerda, suas políticas de proteção social e a concepção neoliberal das organizações internacionais.

A pesquisa buscou demonstrar a reprodução das propostas pautadas pelo neoliberalismo, articuladas às atuais concepções de pobreza. Para isso, problematizou os programas de transferência de renda para o combate à pobreza, adotados pelos governos do Brasil e do Uruguai, tentando verificar se os mesmos contribuem para a manutenção e reprodução do poder econômico, ideológico e político neoliberal, articulados pelas organizações internacionais.

Conclui-se, em que pesem as divergências entre modelos econômicos capitalistas, que as ações de combate à pobreza vigentes, a partir de uma análise, nas dimensões: econômica, política e ideológica, não só seguem os conceitos orientadores do Banco Mundial, os compromissos e Declarações das Cúpulas das Américas como, também reproduzem-se nas propostas de governo da Frente Amplia do Uruguai e da Coligação “Lula de Novo com a Força do Povo/Programa de Ação de Governo 2006”.

A análise relacionou o sentido programático ideológico dos respectivos governos nesses programas, sem considerar as estruturas institucionais que não são coincidentes principalmente pelo aspecto da descentralização político-administrativa que caracteriza a política pública brasileira, através de conselhos deliberativos, nacionais, estaduais e municipais e a característica de administração uruguaia na qual a política é centralizada e a execução é descentralizada.

A década de 90, regida pelo predomínio de políticas inspiradas no modelo neoliberal, marcou um aprofundamento das desigualdades sociais com o

correspondente aumento dos níveis de pobreza e de indigência e, ao mesmo tempo, simulou indicadores, agregando outras dimensões, além da econômica, à pobreza.

A distribuição de renda assimétrica e com menor elasticidade nas situações de recuperação econômica, a desfavorável evolução do crescimento e sua alta volatilidade foi acompanhada por uma tendência crescente do desemprego na região.

No Uruguai, o governo da Frente Amplio - FA, tomou posse em 1º de março de 2005, com a proposta da rápida implementação do denominado Plano de Atendimento Nacional para a Emergência Social (PANES) e a criação, do Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES). O PANES, que previa atingir 200.000 pessoas, 40.000 lares em situação de indigência e pobreza extrema, a partir de um conceito amplo de política social, incorporando a multidimensionalidade da pobreza, vinculando a sua superação à educação, à saúde, à moradia e ao trabalho, no final do mesmo ano supera sua própria meta, atendendo a 67.976 famílias que representam 297.830 pessoas.

O Brasil apresenta uma situação de marcada desigualdade social. O governo da Frente Popular empossado em 1º de janeiro de 2003, precisava administrar 50 milhões de pobres e indigentes que colocavam o país na liderança em desigualdade social no mundo.

A política de Segurança Alimentar, de Assistência Social e o Programa de Transferência de Renda com condicionalidades, o Bolsa Família, unificou os diversos benefícios do anterior governo, como bolsa escola, bolsa alimentação e vale gás, apresentado como o maior programa de transferência de renda já implementado no país que atualmente atinge 11 milhões de famílias.

Em 2005, o governo incorpora todas as ações de combate à pobreza no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Os programas de transferência de renda do Uruguai e do Brasil, resguardada as proporções desses países, possuem o mesmo formato. O PANES, Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social do Uruguay, parte do conceito de indigência, numa perspectiva de situação conjuntural e circunstancial de quem não pode cumprir de maneira satisfatória a alimentação diária e com renda mensal por pessoa inferior a \$ 1.300 pesos uruguaios. O Brasil cadastra as famílias no CADÚNICO, para posterior inclusão no Bolsa - Família, cuja renda *per capita* mensal não ultrapasse o valor de R\$ 100,00 reais.

A pesquisa permitiu reconhecer, através das categorias de análise, as situações de cada país em matéria das ações de combate à pobreza, considerando as especificidades dos processos sócio-históricos das realidades dos dois países. O conteúdo e as justificativas dos programas de transferência de renda reproduzem as mesmas concepções neoliberais das agências internacionais. A idéia de desenvolvimento social, pobreza multidimensional, exclusão social, insere-se no atual modelo estatal dos dois países, uma vez que a utilização da categoria “capacidades” nos documentos oficiais e entrevistas aos veículos de comunicação dos dirigentes do governo, revela a verdadeira intenção de “capacitar os pobres para a superação da sua própria pobreza”, através de investimentos nas potencialidades individuais e das localidades.

Levando-se em conta que os dois países compõem, junto com a Argentina e Paraguai e atualmente a Venezuela, o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, verificou-se que esse bloco propõe uma política de integração entre os países da região e enfrenta sérias dificuldades na sua implementação. Eles conseguem articular-se e captar recursos para seus programas de erradicação da pobreza, principalmente após assumir compromissos de cumprir com as Metas do Milênio (MDM; ONU), a exemplo do MECOVI. Nesse sentido, concluiu-se, também, que a reprodução das categorias utilizadas pelas organizações internacionais e dos métodos de combate à pobreza nos moldes neoliberais refletem a dependência econômica de patrocínios internacionais e o cumprimento de compromissos e condicionalidades, monitoradas e avaliadas pelo Banco Mundial e FMI. As especificidades dos processos sócio-históricos dos dois países, principalmente pela manutenção do bloco hegemônico de tradição conservadora no controle do Estado confirmam a ausência de novidades históricas tanto no sistema econômico como nas formas de “combater” a pobreza. As atuais expressões do capitalismo, não significam transformações no modelo capitalista, em que pesem as mudanças, estão mantidas as estruturas e suas respectivas funções históricas na mesma lógica de acumulação.

As ações focalizadas, distantes da perspectiva do direito, desvinculadas das estruturas do capitalismo, remontam às concepções tradicionais, já experimentadas em momentos de crise da acumulação capitalista.

O Estado e o combate à pobreza, como construções sociais são resultados históricos do movimento da sociedade capitalista, nas suas práticas se localizam o

conflito e a contradição a partir da reprodução e manutenção dos princípios e ideais das categorias burguesas em detrimento da possibilidade de emancipação social e transformação da sociedade.

A trajetória das políticas sociais na América Latina, inspiradas pelo modelo de Estado de Bem-Estar europeu, ora pendendo para o privado e ora para o público, evidencia suas características clientelistas, a partir da necessidade de manter a matriz produtiva de concentração do capital e estabilizar as relações políticas.

A proteção social voltada à pobreza do Estado latino americano, no sentido conservador, justifica sua dinâmica, que se esforça em tratar a desigualdade como “natural”, e não como efeito e, ao mesmo tempo, condição determinante para a existência do sistema de produção e de acumulação capitalista. Sua constante mudança na forma e conteúdo acompanha a organização e reorganização das forças produtivas, e, exige cada vez mais esforços para o aprofundamento teórico - crítico.

As políticas sociais, na perspectiva do atual modelo econômico, tornam-se objeto de disputa entre o público e o privado, regulada pelas leis de mercado.

A pobreza também passa a ser uma mercadoria necessária para a sustentação desse modelo que abdica da produção em nome da especulação, da necessidade em nome da rentabilidade e, ao invés de aprofundar a crítica, os governos de esquerda, promovem a ampliação moralizante, pelas condicionalidades, e mantêm os preceitos de mercado com a transferência de renda.

Unicamente quando se põe o objetivo da emancipação social, quando se expõem os obstáculos colocados pelo próprio mercado e por um modelo extremamente concentrador de riquezas, assim como a pobreza como ausência de renda, pode ser possível uma ressolidarização em outro nível, mais politizada, economicamente justa e socialmente plural. Nesta perspectiva, podem ser reagregadas lutas defensivas coletivas e classistas, contra a lógica das capacidades e vulnerabilidades culturais, étnicas ou de gênero que fazem parte do repertório lobbista da individualização.

Nessa relação negadora, rompe-se com eufemismos de “feminilização da pobreza”, “infantilização da pobreza” entre outros, próprios da estratégia multidimensional que essas categorias tentam impor, reafirmando que é pobre quem possui o único patrimônio da sua força de trabalho, desvalorizado por opção de governo (des)orientado pela macroeconômica neoliberal.

A falsa universalidade dos programas de transferência de renda ou de dinheiro para subsistência mantém a crítica social abstrata, desamparada e nos limites capitalistas.

A pobreza e sua manutenção são necessárias, pois indicam bom êxito no aproveitamento. A regra é manter constante a força de trabalho, em nome da produtividade a exploração acirra-se, precariza-se as condições de trabalho e terceiriza-se mão de obra. O sistema produtivo restringe-se a manter os poucos e “bons” trabalhadores.

Os processos, do mercado e da livre concorrência internacional, que funcionam como uma seleção natural dos vendedores da força de trabalho, não mais se referencia no pleno emprego.

Resta aos que não são aproveitados contarem com "auxílio social". Eles precisam, ao mesmo tempo, disfarçadamente, comportarem-se, cumprirem as condicionalidades individuais e contribuir para o país se manter na posição privilegiada da concorrência global e merecedor de financiamentos internacionais.

O Banco Mundial, ao financiar os países pobres, consegue manter o ambiente favorável aos fluxos de capital. Os países beneficiados, por sua vez, precisam transformar os pobres em sujeitos de consumo.

Os pobres, portadores de renda, mesmo que seja originária de programas estatais, gozam da falsa liberdade prevista nesses moldes, a liberdade de consumo. A possibilidade da escolha de mercadorias comercializadas nos mercados populares ou na pirataria capitalista tende a ilusão de sentirem-se cidadãos.

O mercado, ao colocar à disposição mercadorias não para simplesmente satisfazer necessidades, mas sim, para cumprir a função no movimento de valorização, acolhe a “todos” e não pode desprezar nenhum consumidor.

A transferência de renda cumpre o ritual, ou seja, é dirigida para as pessoas cuja força de trabalho foi desvalorizada; sua reprodução pode ser reduzida às necessidades mais elementares e mínimas, e ao mesmo tempo, as mantêm consumidoras. A falta de interesse na produção e de ampliação dos postos de trabalho é compensada pelo interesse do mercado.

E, justamente por isso, os programas de transferência de renda “mínima” funcionam como possibilidade da redução de custos estatais, principalmente os previdenciários e como versão miserável da transferência social, para indivíduos cujo único patrimônio não tem valor comercial, na concepção econômica dos neoliberais,

contribui para ampliar o mercado. A transferência de renda, em um dos seus principais aspectos, serve para reproduzir uma mercadoria desvalorizada, a força de trabalho, que não mais pode ser sustentada pela seguridade social pública, pois o aumento do déficit primário pode prejudicar as relações internacionais.

A pobreza, sob o discurso ético e moral do neoliberalismo, precisa continuar "funcionando". Somente a crítica à sua existência como sustentáculo ao capitalismo, formulada e referenciada em um debate teórico correspondente, pode gerar uma contra corrente ao falso consenso mundial de erradicação da pobreza.

Em contrapartida, a crítica aos programas de transferência de renda adotados pelos governos de esquerda necessita retomar um movimento que esboce as linhas gerais e indique as diretrizes para uma sociedade, referenciada pela negação da concorrência como forma regulatória social. A superação do debate, que restringe as posições no dualismo emancipação e paternalismo, precisa negar a pobreza necessária, multidimensional e vulnerável, romper com a pretensa lógica de mercado e tutela do Estado, que sustenta em boa medida as críticas a esses programas de transferências mínimas.

A superação da pobreza é resultado da ocupação dos espaços sociais de produção econômica associativa e integradas de consumo, com ênfase na decisão conjunta da utilização consciente e coletiva dos recursos. Não são poucas as experiências de formas alternativas de organização de processos que avançam no sentido contrário à monopolização dos recursos sociais e potenciais de riqueza pelas forças alienadoras do mercado e do Estado. Algumas delas são, inclusive, financiadas pelo próprio Estado, seja pelo sistema de redes de produção e de consumo, associações, empreendimentos coletivos, que fizeram e fazem a diferença pela coerência programática anti-capitalista e anti-livre concorrência.

A pobreza só pode ser erradicada pela apropriação coletiva da riqueza produzida, voltada às necessidades e não à aquisição de mercadorias produzidas em nome da rentabilidade. Objetivar a universalidade abstrata compreende o envolvimento de todos os povos, sem fronteiras, sem a falsidade dos mercados internacionais, que mantêm o caráter protecionista dos países ricos e desregulam os mercados dos países pobres.

O mercado perde sua dimensão fantasiosa quando se depara com a miséria, a qual comprova que uma sociedade que se baseia nos princípios da concorrência de mercado e do egoísmo individual, não pode ser imutável, pois é a demonstração

de que o mercado não trouxe, realmente, para a maioria, uma vida minimamente aceitável. O crescimento fraudulento não conseguirá prevalecer quando, justamente, expulsa milhões de pessoas da condição humana reduzida aos mínimos sociais, na falaciosa igualdade entre as mansões dos condomínios fechados de luxo e a sobrevivência de milhares no lixo, na dissimulada liberdade de outros tantos consumidores e trabalhadores altamente qualificados que suportam a vida na solidão. As extensas atividades para atingir as metas, as dedicações integrais à produtividade que abarcam todas as dimensões da vida dos trabalhadores fragilizam a sociedade que adocece física e psiquicamente. As condições objetivas do atual modelo de produção poderão estar forjando o futuro para uma geração herdeira da violência e de um mundo transformado num deserto.

Contraditoriamente, mesmo com todos os esforços, a pobreza resiste e aumenta. Desafia os governos e escapa do controle, goza de liberdade porque não se enquadra nos exigentes padrões mercadológicos do mundo do trabalho, rompe com a estética das cidades e com padrões alimentares e nutricionais de “qualidade de vida”. Ao mesmo tempo em que a força de trabalho se torna disponível não se aliena pelo mecanização e não se expõe à super-exploração da produtividade.

Os programas de transferência de renda, formulado nos moldes neoliberais são reproduzidos pelos governos nacionais do Brasil e do Uruguai, mesmo quando demonstram um afastamento desses preceitos na dimensão econômica, ao evidenciarem uma retomada às questões internas como trabalho e emprego.

As sutis divergências no modelo capitalista e o consenso de combate à pobreza configuram a necessidade de politizar o debate no campo social. A intenção estatal de responsabilizar os pobres para a superação da sua própria pobreza, orientados pela “mão invisível do mercado” gera contraditoriamente as condições objetivas de uma organização das relações sociais sob direção própria, cada vez mais sem a interferência dos instrumentos de alienação.

O resultado das últimas eleições presidenciais tanto do Brasil como do Uruguai, onde a maioria pobre, votou em programas anti-neoliberais, tendo como compromisso a erradicação da pobreza através de programas de transferência de renda.

A transformação da polaridade social para a polaridade política e ideológica, entre ricos conservadores que votam na direita e pobres que almejam mudanças que votam na esquerda, evidencia a necessidade de articular esses programas às

relações de produtivas com possibilidades de construção e superação da atual matriz econômica. Desde que sejam considerados, como instrumento dos sujeitos coletivos, agentes da transformação estrutural, a médio e longo prazo na perspectiva de distribuição de renda e não mais programas pontuais para solucionar problemas de indivíduos vulneráveis ou sem capacidades.

Retomar a noção da pobreza na contraposição da riqueza significa enfatizar os milhões que são gastos para salvar o mercado e a especulação em detrimento de milhares de pessoas que morrem nas filas dos hospitais. Reafirmar a vinculação da pobreza necessária para a sustentação do modelo neoliberal significa romper com qualquer sistema coercitivo irracional e concentrador do que é produzido por todos e não mais personalizar a pobreza por especificidade genética ou cultural.

Ao não ser captada pelos indicadores oficiais que multidimensionam a ausência de renda, a pobreza não se deixa administrar pelo Estado; se estende cada vez mais. A comprovação de sua dimensão está na ampliação dos recursos e financiamentos, 27 bilhões de reais no caso brasileiro, para programas de transferência de renda. A despesa, ou investimento, como preferem chamar os gestores do desenvolvimento social, em nome do equilíbrio de mercado, poderá tornar insustentável esse modelo.

A pobreza, como contradição capitalista, evidencia-se na dimensão econômica e sobrevive. Não obstante aos esforços internacionais e nacionais, o mercado em permanente desequilíbrio e referenciado pela doutrina neoliberal vem perdendo na disputa ideológica na sociedade.

Os pobres, por sua vez, não têm nada a perder. Resta saber se o capitalismo sobreviverá diante das massas desocupadas e das freqüentes crises sem os necessários investimentos na produção.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Sônia. Observatório da cidadania: monitorando as políticas públicas em âmbito global. **Ciência da Informação**. 1997.

ARISMENDI, Marina. Ministra de Desenvolvimento Social de Uruguay. Conferencia de Prensa. 2004. Disponível em: <http://www.presidencia.gub.uy>. Acesso em: 13 out., 2007.

BALANÇO RESUMIDO DO FOME ZERO. Disponível www.mds.gov. Acesso em: 05 abr., 2006.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. SP: Cortez, 2003.

BID - Apoyo Al Censo Común del Mercosur. 1997. Acesso em: 15 jul., 2006.

BERNAL-MEZA, Raul. América del sur em el sistema mundial hacia el siglo XXI. In: LIMA, Marcos Costa (org). **O lugar da América Latina na nova ordem mundial**. São Paulo: Cortez, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**; para uma teoria geral da política, 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORON, Atílio. A nova ordem mundial e como desmontá-la. In: SEONE, José; TADDEI, Emílio (orgs). **Resistências mundiais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. **Império & Imperialismo**: uma leitura crítica de Michael Hardt e Antonio Negri. Buenos Aires: Clacso, 2002.

_____. *Las "reformas del estado" en América Latina: sus negativas consecuencias sobre la inclusión social y la participación democrática*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 1996. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/>. Acesso em: 17 jun., 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

BRASIL. IPEA. Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise. Boletim n. 9. Governo Federal. Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão, Brasília, 2004.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Governo Federal. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2004.

BRASIL, RELATÓRIO n. 20475. O Combate à Pobreza no Brasil, Relatório sobre Pobreza, com Ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana Volume I: Resumo do Relatório, Brasília: DF, 31 de março de 2001.

C E P A L - Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1998.

CASTELLANO, Ernesto. *El Bienestar de Partidos en el Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República. Tesis de licenciatura del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, 1995.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL - CIDI - Santiago, Chile. Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 23 abril, 2006.

CHESNAIS, François (coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

CHOSSUDOUSKY, M. **Globalização da pobreza e a nova ordem mundial**. Editora: Caminho, 2003.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL - CRESS. Coletânea de Leis. Porto Alegre, CRESS, 10ª Região, 2000.

DABENE, Olivier. **América Latina no século XX**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

DAVRIEUX, Hugo. *El Papel de los Gastos Públicos en el Uruguay 1955-1984*. Montevideo: CINVE-EBO, 1987.

Declaración de los presidentes de las repúblicas americanas en Panamá. Disponible en <http://www.oas.org>. Acceso em: 09 junh.2007.

Declaración de los presidentes de América. Reunión de jefes de estado americanos Punta Del Este, Uruguay, 12 al 14 de abril de 1967
Disponible en <http://www.oas.org>. Acceso em: 09 jun., 2007.

Declaración de la ciudad de Quebec. Quebec. 2001. Disponible en <http://www.oas.org>. Acceso em: 09 jun., 2007.

Declaração segunda Cúpulas das Américas, Santiago de Chile, Chile abril 18-19, 1998, disponível em <http://www.oas.org>. Acesso em: 27 jul., 2007.

Declaração de Nuevo Leon. Cúpula extraordinária das Américas Monterrey, México 13 de janeiro de 2004, Disponible em <http://www.oas.org>. Acesso em: 09 jun., 2007.

Declaração de Mar Del Plata. Quarta cúpula das Américas, Argentina - 5 de novembro de 2005. Disponible em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 09 jun., 2007.

Declaración de Margarita. Recomendaciones de la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social. REUNION DE ALTO NIVEL SOBRE POBREZA, EQUIDAD E INCLUSION SOCIAL 8 – 10 de octubre de 2003 Isla de Margarita, Venezuela. Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) OEA. Disponible em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 24 jul., 2006.

DRUCK, C.; FILGUEIRA, H. *De la Transición a la Consolidación Democrática: Imágenes y Cultura, Política en el Uruguay*. In: *Serie Informes*. Montevideo: CIESU, 2006.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social** - pobreza, emprego, estado e futuro do capitalismo. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FILGUEIRA, Fernando. *Un Estado social centenario*. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista. In: FILGUEIRA, C. H. y F. FILGUEIRA, *El Largo A d i ó s al País Modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: A r c a. Papadópolos, 1991.

FIORI, Gecira Di; SANTOS, Julio Ricardo Quevedo dos. Os desafios e a disputa ideológica na sociedade da esquerda latino-americana. In: **Revista de Integração Latino-Americana** - RILA-UFSM. Santa Maria, v.3 jul/dez., 2006.

FIORI, J. L. **O consenso de Washington**. Centro Cultural Banco do Brasil. UFRJ, 1996. Disponível em: www.febrae.com.br. Acesso em: 31 abr., 2007.

_____. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. **Brasil no espaço**. Petrópolis: Vozes, 2001.

FRANCO, Rolando. *Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Chile. 2003. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>. Acesso em: 04 jul., 2007.

FRANCO, R. *Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe*. Disponível em: <http://www.clacso.com.br>. Acesso em: 18 jul., 2006.

GODIO, Julio. *Las tensiones en el Mercosur y el rediseño del mapa sudamericano*. Inprecór América Latina. n. 401. 2006. Disponível em: <http://www.inprecór.org.br>. Acesso em: 04 jul., 2007.

IAMAMOTO, Marilda. A questão social no capitalismo. In: **Revista Temporalis**, nº 3, ano III, jan-jun, 2001, p. 9-32.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS – INDEC. República Argentina. Encuesta Permanente de Hogares 2003-2004. Disponível em: <http://www.indec.mecom.ar>. Acesso em: 04 jul., 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS - INE. República Oriental del Uruguay. Encuesta Continua de Hogares, 2004. Disponível em: <http://www.presidencia.gub.uy>. Acesso em: 04 jul., 2007.

IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da questão democrática**. Governabilidade e pobreza. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p3.pdf>. Acesso em: 04 jul., 2007.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão da Questão Social e a retórica da pobreza nos anos 1990. In: **A pobreza do Estado**: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 2006. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/pobreza/02brito.pdf> . Acesso em: 30 mai., 2007.

KLIKSBURG, Bernardo. **América Latina**: uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social. Brasília: UNESCO, 2002. 78p. (Cadernos UNESCO Brasil. Série desenvolvimento social; 1).

LEIGUE, Antonio Peredo. *Integración con soberanía*. 2006. Inprecor América Latina. n. 401. Disponível em: < <http://www.inprecor.org.br> . Acesso em: 04 jul., 2007.

MARINGONI, Gilberto. Após 12 eleições, para onde vai a América Latina? **Revista Carta Maior**. 2006. Disponível em: < <http://www.cartamaior.com.br>. Acesso em: 09 jul., 2007.

MARX, K. **O capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v.1. t.1.

MARX, K. **O capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. v.1. t.2.

MESTRINER, Maria Luisa. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MIDAGLIA, Carmen. Desigualdad, pobreza y situación de la infancia. In: *Alternativas de protección a la infancia carenciada*. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay, 2001.

MIDAGLIA Carmen; ROBERT, Pedro. **Uruguay**: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables, 2005.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Educação**, Porto Alegre, v. 22, n.37, p. 7-32, mar., 1999.

OEA - Carta Democrática Interamericana: Documentos e interpretaciones, 2001. Organización de los Estados Americanos. Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 09 de jun., 2007.

ONU - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (CIDI). 2001. Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 23 abr., 2006.

PETRAS, James. **Mitos e realidades**. Estará realmente a América Latina a virar-se para a esquerda? 2006. Disponível em: <http://www.counterpunch.org/petras06032006.html>. Acesso em: 09 jul., 2007.
Plano De Ação Quebec.2001. Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 09 junh., 2007.

Proyecto de documento final de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Naciones Unidas Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey (México) 18 a 22 de marzo de 2002, Español Original: inglês. Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em: 18 junh., 2007.

Reunião de Cúpula das Américas sobre o Desenvolvimento Sustentável, Santa Cruz de la Sierra, Bolívia, 7 ao 8 de Dezembro de 1996, Disponível em: <http://www.oas.org>. Acesso em 09 junh., 2007.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SADER, Emir. *ALBA: Del sueño a la realidad en ALAI*. Inprecór América Latina. n. 401. 2007. Disponível em: <http://www.inprecór.org>. Acesso em: 04 jul., 2007.

_____. Gentili Pablo (org). **Pós Neo-liberalismo**. As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

SANTAYANA, Mauro. **Nem unidos, nem dominados**. 2006. Inprecór América Latina. Disponível em: <http://www.inprecór.org.br>. Acesso em: 04 jul., 2007.

SOTO, Silvia Fernandez. El concepto de pobreza en la teoría marxista. Revista Serviço Social e Sociedade, nº. 73, ano XXIV, São Paulo, Cortez, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza. Processos de Globalização. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 2002. Disponível em: www.eurozine.com/articles. Acesso em: 4 jul, 2007.

_____. O socialismo do século XXI. **Revista Carta Maior**. 05/2007. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br>. Acesso em: 09 jul., 2007.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

_____. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, Laura Tavares R. **O desastre social** (Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização) Rio de Janeiro: Record, 2003.

THERBORN, Goran. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org). **Pós Neo-liberalismo**. As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TUMOLO, Paulo Sergio. **Trabalho, vida social e capital na virada do milênio**: apontamentos de interpretação. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 159-178, abr., 2003. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 27 abr., 2007.

URUGUAY. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS – INE. República Oriental del Uruguay. Encuesta Continua de Hogares, 2004. Disponível em: <http://http://www.presidencia.gub.uy>. Acesso em: 12 out., 2007.

URUGUAY. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. Código de la Niñez y de la Adolescencia. 2003.

WASSERMAN. Claudia. **História Contemporânea da América Latina**: 1900-1930. PORTO Alegre: EDUFRGS, 1992.

VÁZQUEZ, D. *El gobierno del cambio*. Propuestas e proyectos. Ciclo “La transición responsable”, 2004. Disponível em <http://epfaprensa.org>. Acesso em: 10 ago., 2007.

WILLIAMSON, J. *In Search of a Manual for Technopols*. Washington: Institute For International Economics, 1992.

YASBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social. In: **Revista Temporalis**, n° 3, ano III, jan-jun 2003, p. 9-32.

ANEXO

ANEXO A - Descrição das Categorias

DIMENSÃO ECONÔMICA

TRABALHO E EMPREGO

Apoio aos microemprendimentos, investimentos em infra-estrutura para sanar o fraco desempenho na América Latina, com 10% da população desempregada.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O Consenso de Washington define o modelo de desenvolvimento orientado para o mercado como o único modelo compatível com o novo regime global de acumulação (WILLIAMSON, 1993, p. 1332).

LIVRE COMÉRCIO

Abolição das barreiras à entrada de investimentos externos diretos no país; privatização das empresas estatais; abolição das regras que impedem a entrada de novas firmas do setor (WILLIAMSON, 1993, p. 1332).

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Desenvolvimento com preservação dos recursos naturais e respeito ao meio ambiente A boa gestão de assuntos públicos é indispensável para um desenvolvimento sustentável. A aplicação de políticas econômicas racionais, a existência de instituições democráticas sólidas que respondam às necessidades da população para o melhoramento da infra-estrutura constituem a base de um crescimento econômico sustentado.

MERCADO FINANCEIRO

Liberalização financeira, cujo objetivo máximo é deixar que a taxa de juros seja determinada pelo mercado; manutenção da estabilidade da taxa de câmbio; liberalização comercial; abolição das barreiras à entrada de investimentos externos diretos no país (WILLIAMSON, 1993, p. 1332).

DIMENSÃO POLITICA

DIREITOS HUMANOS

Segue a orientação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, com ênfase nas liberdades civis e políticas, ameaçadas pelas ditaduras.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos contem os valores e princípios de liberdade, igualdade e justiça social e são intrínsecos à democracia; a promoção e proteção dos direitos humanos é condição fundamental para a existência de uma sociedade democrática.

DEMOCRACIA

“Concepção minimalista de democracia historicamente presente na América Latina como mera formalidade reduzida às questões administrativas e de governabilidade” (BORON, 2001, p. 45).

Caráter participativo Nos diferentes âmbitos da atividade pública.

POLITICAS DE INTEGRAÇÃO

Ênfase na cooperação comercial e na segurança hemisférica.

Solidariedade e a cooperação dos Estados americanos requerem a organização política.

Segurança do exercício efetivo da democracia representativa, do crescimento econômico e do desenvolvimento social, com independência e reforço mútuo.

Promoção da prosperidade por meio da integração econômica e do livre comércio.

SOCIEDADE CIVIL

Estrategia de descentralización para fortalecer a los gobiernos locales y mejorar la capacidad de respuesta a las demandas sociales; ampliar la participación de las comunidades en la definición y ejecución de las acciones y programas.

JUSTIÇA

Os três principais componentes do Consenso de Washington: consenso da democracia liberal, consenso do primado do direito e do sistema judicial.

O sistema legal deve assegurar direitos de propriedade (WILLIAMSON, 1993, p. 1332).

MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

Consenso do Estado fraco (SANTOS, 2001).

Disciplina fiscal, ou seja, redução dos gastos públicos, na tentativa de manter um superávit orçamentário; prioridades de gasto público – reduzir o papel do Estado na economia, redirecionando o gasto para as áreas desinteressantes para o investimento privado – geralmente, bens públicos; reforma tributária, tornando a tributação menos progressiva.

DIMENSÃO SOCIAL

POBREZA

A questão da exclusão evidencia a inserção ou não de indivíduos no sistema produtivo, expõe a dinâmica das empresas transnacionais no processo de globalização que implica alteração no papel do Estado e no mundo do trabalho. (DUPAS, 2000).

Fenômeno multifacetado, decorrente de múltiplas privações, produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si. (1) a pobreza pode ser sensatamente identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes (em contraste com a renda baixa, 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 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).

O Relatório de 2000-2001 (WORLD BANK, 2000-2001) considerou a pobreza seguindo a definição de Amartya Sen (SEN, 2000, p. 110).

A justiça social e a redução da pobreza contribuem para a estabilidade política.

Entre as principais causas de instabilidade na região, estão a pobreza, a desigualdade e a exclusão social.

A luta contra a pobreza, especialmente a eliminação da pobreza crítica, essencial para a promoção e consolidação da democracia.

EDUCAÇÃO

Considerada componente do desenvolvimento humano, precisa ampliar a cobertura como investimento nas capacidades. A educação é fator decisivo para o desenvolvimento humano, por incidir na vida política, social, cultural, econômica e democrática de nossas sociedades.

Meio eficaz para fomentar a consciência dos cidadãos, participação significativa no processo de tomada de decisões, importância de desenvolvimento dos recursos humanos para atingir um sistema democrático e sólido.

SAÚDE

Considerada componente do desenvolvimento humano, precisa ampliar a cobertura como investimento nas capacidades.

Estratégias de prevenção, atendimento e promoção, bem como o investimento neste âmbito, a fim de oferecer serviços de qualidade para todos e melhorar, na medida do possível, a proteção social a todas as pessoas, com ênfase particular nos grupos mais vulneráveis.

Impacto do HIV/AIDS, sua proliferação e a ameaça que essa representa para a segurança de nossos povos.

GÊNERO

Feminização da pobreza, diferenças de salários e maiores níveis de desemprego feminino

Nível de educação da mãe e o nível de pobreza determina a educação e pobreza de seus filhos.

Feminização e infantilização da pobreza.

INDÍGENAS

Segmento populacional, desapropriado do seu território e das suas formas produtivas, atingido por doenças infecto-contagiosas, rebaixam o IDH dos países.

Avanço nas negociações realizadas no âmbito da Organização dos Estados Americanos acerca da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, com a participação efetiva de representantes desses povos.

Promoção e proteção de seus direitos humanos e liberdades.

CRIANÇA E ADOLESCENTE

Objeto de pactos internacionais, com forte influência da UNICEF e UNESCO; segmento populacional que necessita de proteção nas áreas da assistência social, da saúde e da educação; significa para as organizações internacionais o chamado “capital social”.

Proteção à criança contra a exploração econômica e a realização de tarefas que possam interferir em sua educação e desenvolvimento integral, em conformidade com o princípio da abolição efetiva do trabalho infantil, constante da Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho da OIT (1998).

Erradicação das piores formas de trabalho infantil, de acordo com a Convenção 182 da OIT (1999).

Melhora no acesso e na qualidade da educação básica de todas as crianças, reconhecendo que a oferta de oportunidades de educação é um investimento no futuro de nossas sociedades.

CULTURA

Diversidade cultural que caracteriza a região como fonte de grande riqueza. O respeito e a importância à diversidade, fator de coesão que fortalece o tecido social e o desenvolvimento das nações.