



1º Encontro Internacional de Política Social e
8º Encontro Nacional de Política Social

1º Encontro Internacional de Política Social e 8º Encontro Nacional de Política Social

“As transformações do Estado no mundo hoje”
10 a 13 de junho de 2013

PANORAMA SOCIAL DA AMÉRICA LATINA: ENFRENTANDO O FUTURO?

Rosilaine Coradini Guilherme

Carlos Nelson dos Reis

Resumo

O presente artigo inclui o debate sobre recente diagnóstico da pobreza e desigualdade que instituiu um panorama social da América Latina. Para a análise, utiliza-se documento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Adota posição adversa à prática que classifica o ‘ser pobre’ no sentido estrito de não possuir renda suficiente para atender as necessidades básicas que, na visão liberal, devem ser sanadas no âmbito do mercado. Refuta a visão convencional da relação entre o crescimento econômico e o desenvolvimento, pois esta supõe que se atingindo taxas significativas de crescimento, o mesmo se ‘derramaria’ para os setores desfavorecidos tirando-lhes da pobreza. Defende que a pobreza somente será superada com base num patamar em que o campo do direito universal seja critério orientador fundamental da política social.

Palavras-chave: pobreza; desigualdade; América Latina; desenvolvimento; Cepal.

Abstract

This article covers the recent debate on the diagnosis of poverty and inequality establishing a social outlook in Latin America. For the analysis, the document is used by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean - ECLAC. Adverse position adopts the practice that classifies 'being poor' in the strict sense of not having enough income to meet basic needs, the liberal view, should be resolved within the market. Refutes the conventional view of the relationship between economic growth and development, because it assumes that achieving significant growth rates, even if the 'shed' for the disadvantaged sectors taking away their poverty. Argues that poverty will only be overcome with a base level in the field of law is the universal criterion of the fundamental guiding social policy.

Keywords: poverty; inequality; Latin America; developing; Eclac.

1. Introdução

Nesta revisão, incorpora-se o trato das inconsistências cometidas no campo da análise da relação entre crescimento econômico e desenvolvimento, buscando aprofundar questões relativas à pobreza. O trato teórico deste último fenômeno é admitido com base numa discussão estrutural. Isto, porque o ponto de vista norteador prevê que diferentes concepções teóricas levam a diferentes preceitos na concepção de direitos e de políticas públicas.

Ao incluir o debate sobre recente diagnóstico da pobreza e da desigualdade que instituiu um panorama social da América latina, pensa-se numa contribuição qualitativa a discussão das concepções que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL forjou em suas propostas de enfrentamento à pobreza. Isso significa incluir o desprendimento de uma visão conformista, procurando, contudo, não recair numa visão fatalista.

A opção pela análise do documento da CEPAL intitulado “Enfrentando o Futuro da Proteção Social: acesso, financiamento e solidariedade”, publicado no ano de 2006, se justifica em razão do mesmo aludir à premeditação de uma possível resposta no que se refere ao enfrentamento do futuro da América Latina no campo da proteção social, especificamente para o século XXI.

Neste escopo, utiliza-se como pressuposto inalienável a defesa de que a pobreza somente será superada com base num patamar em que o campo do direito universal seja critério orientador fundamental da política social. Esta é a aposta política do estudo, em face de prever o estímulo ao debate sobre o diagnóstico da pobreza e da desigualdade na América Latina, a partir de referências teóricas críticas que visam provocar uma revisão conceitual do sentido genérico destes fenômenos.

Deste modo, a presente reflexão encontra-se organizada da seguinte maneira: inicialmente destaca questões relativas ao estudo das inter-relações entre o processo de desenvolvimento econômico e social, enfatizando o caráter metafórico do termo denominado ‘desenvolvimento’; na seqüência apresenta a noção de desenvolvimento sobre a América Latina, situando-a no âmbito dos denominados países periféricos e ou/ subdesenvolvidos; logo em seguida parte para a análise do documento da CEPAL, tendo como contraprova referências bibliográficas tanto do campo teórico crítico como tradicional visando confrontá-las; por último, apresenta as considerações finais que almejam, unicamente, estabelecer aproximação ao debate proposto.

2. Metáfora do desenvolvimento

A acepção formal da palavra desenvolvimento se refere a termos como ampliação, progresso, crescimento, expansão, e propagação. Na linguagem coloquial, o desenvolvimento apresenta

um processo pelo qual são liberadas as potencialidades de um objeto ou de um organismo para que alcance sua forma acabada (Esteve; Gronemeyer,2000). Entende-se que daí surge o uso metafórico do termo para explicar o crescimento natural de plantas e animais. Observa-se que diante do fracasso, quando a planta ou o animal não cumprisse seu programa genético, o crescimento seria considerado não como desenvolvimento e sim como uma anomalia. Nesta perspectiva, a metáfora do desenvolvimento absorveu um poder colonizante e converteu a história em um dogma. Isto é, o modo de produção industrial tornou-se por definição o estágio final de um caminho unilinear de crescimento para evolução social da humanidade global.

Nota-se que os equívocos cometidos nos campos conceituais sobre o termo desenvolvimento, acrescidos de fortes dogmatismos e convencionalismos, tiveram irremediáveis ônus para os povos com culturas diferentes, uma vez que lhes foi tirada as liberdades de definirem as formas de sua vida social. Paradoxalmente, uma recorrente compreensão do desenvolvimento prevê a sua associação ao crescimento, a evolução e a maturação, indicando um sentido de mudança e progresso comumente favorável.

Em termos históricos, na terceira década do século XX, a associação entre o desenvolvimento e o colonialismo, construída um século antes, adquiriu um novo significado. esclarecem que:

A modificação efetuada em 1939 pelo governo britânico na sua Lei de Desenvolvimento das Colônias transformando-a na Lei de Desenvolvimento e Bem-Estar das Colônias era um reflexo das profundas mudanças econômicas e políticas ocorridas no decorrer de menos de uma década. Com a intenção de dar à filosofia do protetor colonial um sentido positivo, os britânicos sustentavam que seria necessário assegurar níveis mínimos de nutrição, saúde e educação aos nativos. Um ‘duplo mandato’ começou a ser esboçado: o conquistador deveria ser capaz de desenvolver a região conquistada economicamente e, ao mesmo tempo, de aceitar a responsabilidade de cuidar do bem-estar dos nativos. Quando o nível de civilização passou a ser identificado com o nível de produção, o duplo mandato deu lugar a apenas um: o desenvolvimento (Esteve; Gronemeyer , 2000, p.64).

Com o mesmo intuito inglês, os Estados Unidos, a partir da II Guerra Mundial, executa um programa de assistência técnica aos países ‘subdesenvolvidos’, visando sua organização hegemônica mundial. Neste período, “o globo parecia um extenso espaço homogêneo, esperando para ser organizado pelos programas e tecnologias universalmente aplicáveis, e os desenvolvimentistas não perderam tempo. Trataram de transferir o modelo social ocidental para países de culturas as mais variadas” (SACHS, 2000, p. 366). Referida estratégia americana se fortalece após a posse presidencial de Truman, em 1949, pois, introduz a expressão ‘áreas subdesenvolvidas’, como um símbolo de sua política externa.

Contudo, enquanto a primeira década do desenvolvimento considerava os aspectos sociais e econômicos separadamente, a segunda década, anunciada em 1970, por meio de resolução das Nações Unidas, dedicou-se a fundi-los. Porém, na prática, a preocupação acerca da abordagem unificada entre os aspectos econômicos e sociais, se dispersou. Já os anos 1980, em termos de desenvolvimento, foram intitulados ‘década perdida’, pois ‘o processo de ajuste’ motivado pelos vigorosos desequilíbrios conjunturais significou, para muitos países, o colapso de conquistas anteriores. Por outro lado, a direitização do clima ideológico e político do Ocidente nos anos 1980 trouxeram um duplo movimento: por um lado, a exaltação do mercado e, por outro, a satanização do Estado como causador dos infortúnios que afetaram as sociedades capitalistas. (Borón, 1998).

Por sua vez, os anos 1990, geraram um novo *ethos* desenvolvimentista. Sendo que, concluem segue duas vertentes claramente distintas:

No norte, clama-se por ‘re-desenvolvimento’, ou seja, desenvolver outra vez o que foi mal desenvolvido ou já está obsoleto [...] no Sul, no entanto, a ênfase do re-desenvolvimento não recairá sobre os empreendimentos que já existem na forma de enclaves tecnológicos ou sócios-políticos. Ao contrário, o re-desenvolvimento envolverá a colonização econômica daquilo que se chama setor informal. Em nome da modernização, e sob a bandeira da guerra à pobreza – que, como sempre, lança os assalariados contra os pobres, e não combate a pobreza em si – re-desenvolver o Sul significa desfechar o ataque último e definitivo contra a resistência organizada ao desenvolvimento e à economia. (Esteva; Gronemeyer, 2000, p.71-72).

É a percepção dessas mudanças que permite ampla difusão da idéia de uma globalização. A que atinge as coisas, as pessoas e as idéias, e, também, as sociedades, as nações, as culturas e as civilizações (IANNI, 1995). De fato, a globalização é o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista e, no seu atual estágio, os territórios tendem a uma compartimentação generalizada ou, ainda, transformam-se em espaços da economia capitalista internacional.

Oportunamente, linhas de pensamento crítico lançam três características negativas da economia capitalista internacional: em primeiro lugar, o capitalismo sistematicamente produz desigualdades de recursos e de poder; em segundo lugar, as relações de concorrência exigidas pelo mercado capitalista produzem formas de sociabilidade empobrecidas, baseadas no benefício pessoal em lugar da solidariedade; em terceiro lugar, a exploração crescente dos recursos naturais em nível global põe em risco as condições físicas de vida na Terra. Por fim, concluem que, todas as linhas de pensamento crítico têm em comum, tornar incomoda a reprodução e a hegemonia do capitalismo (Quijano; Melo et al (2002).

Já no século XXI, e tendo como contraprova os processos históricos revisitados, certamente os grandes desequilíbrios entre o Norte e o Sul do planeta permanecem e as desigualdades se agravam. A colonização – agora acentuadamente econômica e justificada sob a bandeira da ajuda e da guerra à pobreza – determina um caminho unilinear, aniquilando as diversidades e riquezas culturais e, sobretudo, a autonomia e soberania dos Estados-Nação. Nesta perspectiva, por mais obviamente fraudulento que seja o uso da palavra ‘ajuda’ para descrever a ‘ajuda para o desenvolvimento’, ela continua aceita como uma verdade sagrada (Esteve; Gronemeyer, 2000) Ou seja, a metamorfose de um colonialismo que ‘toma’ para um que supostamente ‘oferece’, completou-se sob a proteção deste “sonoro” vocábulo.

3. Noção de desenvolvimento sobre a América Latina

Com o final da II Guerra Mundial sob o comando do líder das forças aliadas um conjunto de acordos e transformações no cenário internacional consagrou solidamente a hegemonia Norte Americana. Dentre as ações daí decorrentes tem-se uma série de programas de assistência técnica e financeira aos países envolvidos no conflito e aos considerados pobres, incluindo-se, neste rol, os latino-americanos. A experiência do período bélico propiciou aos Estados Unidos organizar-se hegemonicamente em nível mundial. Um dos exemplos desta soberania foi a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, que instituiu um núcleo centralizador de poder, pois OEA incorporou caráter jurídico multinacional, permitindo aos Estados Unidos legalizar e enraizar sua intervenção e sua dominação no continente (Castro, 2000).

Na América Latina, as preocupações da ONU para com as áreas subdesenvolvidas se aliam às preocupações da OEA e do governo americano. Expande-se, assim, o Desenvolvimento de Comunidade no final da década de 50, numa perspectiva de modernização dos diversos setores de vida das populações subdesenvolvidas. Esta expansão traz como consequência a abertura de um mercado de consumo para os produtos industrializados e a modernização da mão-de-obra para preencher as exigências do mercado de trabalho penetrado pelo capital monopolista. Nessa região a problemática própria da penetração do capital monopolista tende a ser projetada como problema cultural da população (SOUZA, 2004, p. 43).

Institucionalizado pela ONU, após a II Guerra Mundial¹, o Desenvolvimento de Comunidade é postulado num momento histórico marcado pela chamada ‘Guerra Fria’, tendo a frente: os

¹ A política exportadora adotada após a II Guerra Mundial permitiu que as empresas dos países industrializados se legitimassem enquanto economia hegemônica e dominassem todo o mercado, impedindo que nos outros

Estados Unidos e a Rússia. A finalidade do Desenvolvimento de Comunidade, como acervo metodológico e técnico, pressupunha incumbir à população a responsabilidade pelo desenvolvimento de sua comunidade e pelo progresso do país. Desta maneira, esta perspectiva não permitia uma abordagem aos problemas estruturais e de dependência; e a realidade social era concebida a partir de uma visão parcial empírica.

Neste contexto, a ONU assumia a função estratégica de garantir a ordem social e preservar os regimes e ‘ideologias democráticas’. O esforço de ajuda aos povos almejava um nível de vida sadio e economicamente produtivo, buscando eliminar focos de ideologia comunista em potencial². O crescimento econômico e o progresso tecnológico configuravam objetivos supremos a serem atingidos por esse paradigma de desenvolvimento que teve como condutores os denominados países centrais. Esse intuito revelou uma divisão global, visto que produziu uma verdadeira ‘divisão’ de países periféricos e centrais ou, ainda, desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Nesta linha de raciocínio percebe-se a existência de importantes contradições no que se refere ao modelo de desenvolvimento latino-americano, tendo em vista que de um lado é perceptível uma crescente prosperidade, e de outro uma pobreza extrema, configurando-se como um sistema excludente (Prebisch, 1981). Tal posição discute o capitalismo periférico a partir de sua característica desigual. Ou seja, destaca o fenômeno estrutural em que o centro detém os frutos do progresso técnico, provocando, no que se refere ao processo de crescimento, a fragilização da estrutura social da periferia. O subdesenvolvimento, por sua vez, é definido como fruto de um desequilíbrio na assimilação das novas tecnologias produzidas pelo capitalismo industrial, o qual favorece as inovações que incidem sobre o estilo de vida (Furtado, 1992). Essa proclividade à absorção de inovações nos padrões de consumo tem como contrapartida o atraso na absorção de técnicas produtivas mais eficazes.

Ambos expoentes do pensamento econômico são filiados a denominada Escola Estruturalista que surgiu no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Curiosamente também é datada de 1948 a criação da CEPAL. Esta Comissão foi idealizada

países se consolidasse um parque industrial forte, o que favoreceu à manutenção desses países na condição de atrasados economicamente (Oliveira, 2005).

² Tanto na literatura como na realidade é possível vislumbrar a história para a apreensão de diferentes acontecimentos. Drummond (1998, p. 122) retrata, nas entrelinhas de um poema, as ideologias comunistas da época: “É tempo de meio silêncio, de boca gelada e murmúrio, palavra indireta, aviso na esquina. Tempo de cinco sentidos num só. O espião janta conosco. É tempo de cortinas pardas, de céu neutro, política na maçã”.

pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com a finalidade de auxiliar os países latino-americanos na missão de promover o desenvolvimento econômico. Neste cenário peculiar do pós-segunda guerra, a partir da Escola Cepalina, a América Latina passou a ser analisada com base em novas teorias como a do subdesenvolvimento e a da pobreza.

A CEPAL expôs minuciosamente toda uma linha ideológica que explicava o caminho que deveria ser percorrido para alcançar o desenvolvimento e as transformações que dele surgiriam. Atingir a industrialização integral era vista, então, como via fundamental da superação da pobreza e do subdesenvolvimento dos países latino-americanos [...] Caberia ao Estado, o papel de ordenar a execução da expansão necessária à industrialização, captando e orientando recursos financeiros nacionais e internacionais e promovendo investimentos diretos em setores prioritários e naqueles em que a iniciativa privada fosse insuficiente, assim como propiciar a cooperação técnica externa nestes países (HAFFNER, 2002, p.11)

A teoria Cepalina, tendo como campo de referencia de pesquisas e análises, estudos que resultassem em alternativas para a superação do subdesenvolvimento da região e, supostamente, o alcance de um patamar do desenvolvimento e de superação da pobreza, previa como pressuposto o alcance da industrialização integral. Esta idéia de subdesenvolvimento como explicação da pobreza, em fins da década de 1940, período em que também houve a criação das Nações Unidas, CEPAL, Banco Mundial, FMI e OEA, entre outros organismos internacionais, parece ter instituído o mito do crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento social e de alívio à pobreza.

Esta constatação permite evidenciar, para fins de análise, a essencial necessidade de discussão das características das estruturas sociais e o tipo de dominação enfrentado na América Latina. Nota-se que é necessário incluir uma análise das relações sociais de produção para entender tanto a pobreza como o tipo de desenvolvimento alcançado pelo território latino. A mera suposição de que o crescimento econômico, por si só, provocaria o desenvolvimento social remete a denominada ideia do derrame. Ou seja,

As suas conhecidas hipóteses básicas giram em torno da visão de que realizando enormes sacrifícios para alcançar metas de caráter macroeconômico que impliquem equilíbrios econômicos e financeiros, haverá progresso econômico e, finalmente, este se “derramará” para o conjunto da população e chegará aos setores mais pobres, arrancando-o de sua situação de pobreza “dura”. Para que esta etapa de adiamentos e acumulação quase forçada produza, no futuro, um “cenário feliz”, seria necessária, então, uma espera difícil. Como ocorreu tantas vezes na história, uma vez mais os fatos reais não responderam às suposições do modelo. O caminho para o desenvolvimento parece ser muitíssimo mais complexo do que estas suposições (KLIKSBURG, 1998, p.21).

Entende-se que a noção de pobreza na América Latina encontra-se estritamente ligada as extremas desigualdades que imperam na estrutura social decorrente dos modos de produção e

de desenvolvimento. Com base nisto, demarca-se a opção teórica para explicar a pobreza no contexto latino, visto que relaciona o fenômeno com as extremas desigualdades que imperam na estrutura social. Esta resulta dos modos de produção e modos de desenvolvimento que se formaram em cada sociedade nacional (Wanderley,1997).

A compreensão do panorama social Latino Americano exige que se faça uma revisitação crítica dos processos históricos que instituíram essas sociedades (Wanderley,1997). Considerando que a ‘questão nacional’, a ‘situação rural’ e a ‘situação operária’ compõem processos históricos relacionados a dimensões da questão social Latina. Logo a ‘questão nacional’, desde a colonização, permanece problemática, pois a internacionalização do capital, reforçada pela expansão transnacional, divide a sociedade, colocando de um lado esse segmento e de outro o resto da população. A ‘situação rural’, considerada um obstáculo à industrialização, culminou com a ‘Aliança para o Progresso’, amplamente seguida, por exemplo, pelo Brasil.

A ‘situação operária’ emergiu da expulsão rural e migrações internas que forjaram a urbanização das capitais industriais, implicando na expropriação dos trabalhadores e no surgimento das periferias (Wanderley,1997). A expulsão do campo, a urbanização sociopática, as contradições entre o desenvolvimento econômico e social, e a precarização das relações de trabalho³ constituem as origens da disseminação dos chamados ‘excluídos’.

Por certo, a desigualdade e a pobreza resultam do modelo de desenvolvimento adotado que adquire novos contornos com o processo da globalização, especialmente nos países latinos, visto que a repartição do crescimento econômico se expressa desigual e, portanto, servil a continuidade do processo de acumulação do capital. É recorrente o tratamento dado a desigualdade e a pobreza que não ultrapassa o âmbito da remediação, isto é, se limita a respostas assistenciais individualizadas, visto que utilizam políticas voltadas ao desenvolvimento de ‘capacidades’ e de ‘oportunidades’. Esvaziadas, desta maneira, de uma análise social estrutural.

4. Enfrentando o futuro?

³ Antunes (1999) refere que a precarização das relações de trabalho representa a expressão mais profunda da crise estrutural contemporânea. Para ele, destrói-se força humana que trabalha; destroçam-se os direitos sociais; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho, criando-se uma monumental sociedade do descartável, mantendo-se, entretanto, o circuito reprodutivo do capital.

Ao que parece, a ‘metáfora do desenvolvimento’, já discutida, se reedita na atualidade incorporando novos arranjos. Esses arranjos podem ser confirmados, por exemplo, no campo ideológico-político que propaga subterraneamente a idéia da ‘ajuda’ e da ‘solidariedade’ às avessas. Ou seja, utiliza palavras ‘sonoras’ que envolvem e convencem os povos dependentes economicamente de que a prática civil dessas receitas irá propiciar o seu desenvolvimento. Essa visão, claramente liberal, remete a preceitos que obscurecem a natureza das desigualdades e podem ser confirmados, por exemplo, em documento publicado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, do ano de 2006.

Este documento intitula-se “Enfrentando o Futuro da Proteção Social: acesso, financiamento e solidariedade”. O seu propósito é instituir o ponto de vista de que um desenvolvimento mais justo e sustentado requer sociedades mais integradas, e propõe avançar na atenção a proteção social. Esta última, por sua vez, é tida como resultante da idéia de que o crescimento deve basear-se na competitividade sistêmica, já que incide na formação do capital humano. No documento, encontra-se a inferência de que “a desigualdade está refletida de forma muito clara na exposição a riscos e, sobretudo, na capacidade de reagir na presença deles” (CEPAL, 2006, p. 7).

O problema encontrado no referido pressuposto ancora-se no mecanismo liberal que relega ao patamar individual a superação da desigualdade, claramente confirmado ao preconizar termos como *capacidade de reagir, formação de capital humano, recursos humanos capacitados, desenvolvimento de capacidades e oportunidades, focalização na oferta de serviços*. Estas categorias encontradas no documento remetem ao aporte teórico desenvolvido por Amartya Sen.

Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais [...] com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável – e até mesmo o papel positivo da impaciência construtiva (SEN, 2000, p. 26).

Para uma melhor análise é possível identificar que este aporte teórico prevê que ‘ser pobre’ não se resume somente no não possuir renda suficiente para atender necessidades básicas. Por outro lado, considera a renda como um importante ‘meio’ para se acessar dimensões como

saúde, educação, moradia. Postula que para uma pessoa ter autonomia de exercer a vida que valoriza e deseja levar, ela precisa de outros aspectos tão importantes quanto à renda, como saúde, educação, moradia, segurança. Contudo, é neste ponto que reside o problema fundamental, pois ao prever a autonomia através da renda como ‘meio’, acaba por obscurecer o seu ‘fim’ que é o mercado.

A pobreza, nesse enfoque, é associada à falta de oportunidade e baixa capacitação individual, denotando uma alusão a sua naturalização e individualização. Neste contexto, “o pobre é constantemente incluído, por mediações de diferentes ordens, no nós que o exclui, gerando o sentimento de culpa individual pela exclusão”(SAWAIA, 2002, p. 9). Sobre este aspecto, é possível identificar no documento da Cepal a inferência de que um pacto de proteção deve reger-se por princípios de universalidade, solidariedade e eficiência. Porém, curiosamente ressalva que,

Diante de necessidades e direitos considerados universais, o Estado deve apoiar especialmente os que não estão em condições de se autofinanciar e cuja voz é mais fraca no debate público. Por conseguinte, a seletividade e a focalização bem entendidas não contradizem o caráter universal dos direitos sociais, mas todo o contrário: são um instrumento de redistribuição que, levando em conta os recursos disponíveis para repartição, apontam para a titularidade de um direito social por parte daqueles que se vêem mais privados de seu exercício. Isso, entretanto, não pode justificar uma política em virtude da qual o Estado somente proporcione serviços ou benefícios aos pobres, dado que esse corolário contradiz abertamente o caráter universal dos direitos sociais (CEPAL, 2006, p.14).

Nota-se que as idéias gerais apresentadas pela Cepal, em que evoca os direitos sociais como critério orientador fundamental da política social e, mais ainda, de que a noção de proteção social baseada em direitos não se limita a respostas assistenciais, mas estende-se a um sistema integrado de acesso universal a benefícios explicitamente garantidos, são derrubados por terra – ou, na melhor das hipóteses, devem ser considerados contraditórios – se comparados com as últimas idéias citadas na forma literal. Em especial, nas poucas linhas contidas num único parágrafo é possível perceber a contradição existente, visto que inicia com um discurso de que *o Estado deve apoiar especialmente os que não estão em condição de se autofinanciar*, configurando a seletividade e a focalização; já no seu final encerra fazendo uma referência abertamente fiel ao caráter universal dos direitos sociais.

Esta intrigante percepção motiva uma nova incursão analítica visando o alcance da compreensão dos possíveis signos contidos no documento. Na busca de resposta, esbarra-se com nova idéia de que a *importante focalização na oferta de serviços* se justifica no fato de se

realçar a eficiência na alocação dos escassos recursos orçamentários disponíveis. Uma vez mais vem à tona a relação entre o pressuposto da Cepal e a necessária análise estrutural mundial. A partir dessa relação, percebe-se que esse panorama restritivo foi estimulado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, visto que decretaram como condição para o crescimento econômico, ajustes fiscais com repercussões sociais e estabilidade interna da moeda.

A acelerada desregulamentação dos mercados financeiros ‘emergentes’, instigada pelo FMI e pelo Banco Mundial, significou a completa submissão desses países ao neoliberalismo, mas também trouxe consigo mais um elemento de risco sistêmico, no plano internacional. Incorporar, ao sistema ‘incompleto’ de mundialização financeira, países que, antes, tinham sistemas fechados, com dirigentes pouco experimentados nas sutilezas das finanças do mercado, acaba resultando na criação de economias muito frágeis (Chesnais, 1998, p. 265).

Trata-se, então, da recomendação que prevê o controle dos gastos públicos orçamentários com os direitos e políticas sociais e, conseqüentemente, com a geração do superávit primário, tendo em vista saldar os juros da dívida externa a favor dos países centrais. Esse discurso, efetivamente bancado pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional parece coincidir com o da Cepal, em face desta creditar importância à focalização para se realçar a eficiência na alocação dos escassos recursos disponíveis. Com base nisto, a saída para a pobreza e a desigualdade na América Latina é concebida pela Cepal a partir dos programas de transferências condicionadas. Esta Comissão diz que estes programas “combinam o alívio imediato da pobreza (como déficit de renda) como fortalecimento do capital humano das novas gerações, o que fomenta as sinergias positivas entre esses objetivos a curto e longo prazo e entre distintas dimensões do capital humano. Para conseguir tal efeito, condiciona a ajuda monetária a requisitos educacionais ou de saúde” (CEPAL, 2006, p.47).

No que diz respeito à identificada alusão relacional dos programas de transferências condicionadas com os desafios para o futuro, é possível supor que a proteção social na América Latina, no contexto das propostas da Cepal, vincula-se ao incremento de mecanismos seletivos e focalizados. Neste caso, torna-se ‘coerente’ a afirmação da Cepal de que “a seletividade e a focalização bem entendidas não contradizem o caráter universal dos direitos sociais, mas ao contrário: são instrumentos de redistribuição que, levando em conta os recursos disponíveis para repartição, apontam para a titularidade de um direito social por parte daqueles que se vêem mais privados de seu exercício” (CEPAL, 2006, p.14). Esse enfoque parece convocar preceitos morais, uma vez que sinaliza para uma construção de consciência coletiva

em torno da idéia de que a titularidade de um direito social deva, meritocraticamente, caber àqueles mais privados de seu exercício.

Ao que se sabe, “a distribuição de renda está longe de ser a mesma nos países subdesenvolvidos. Ela é particularmente desigual na América Latina e na África, e menos na Ásia, com algumas excessões, como a Tailândia”(SALAMA, 2002, p.30). Neste caso, importa destacar a diferença substancial entre distribuir e redistribuir renda. Ora, se redistribuir renda e riqueza implica o reconhecimento de que a mesma pertence a alguém e será socializada – no patamar de um programa de transferências condicionadas de distribuição de renda, pode o acesso esporádico ao recurso monetário permitir incorporar o status clássico redistributivo?

Sobre o caso brasileiro,

No futuro imediato, pois, o que vai se impor é, surpreendentemente, a continuação da política econômica de FHC, enfeitada com uma política social tipo Fome Zero. Que não é tão original assim, posto que programas compensatórios, nem tampouco se inscrevem na estruturação da reprodução do capital, são já quase obrigatórios, *urbis et orbis* [...] O salário mínimo tem mais dignidade semântica: chama-se mínimo (OLIVEIRA, 2004, p.40).

Por outro lado, e retomando a análise do documento a fim de não esbarrar numa análise exclusivamente fatalista, é possível destacar algumas reflexões importantes. Entre elas o reconhecimento dos direitos sociais como critério orientador fundamental da política social e, mais ainda, o fato da CEPAL propor que se pense o século XXI. Diz que,

Pensar o século XXI é visualizar o futuro reconhecendo problemas que parecem conhecidos, mas que diferem em relação aos padrões seculares. A região se encontra em um período histórico caracterizado por maior incerteza, crescente instabilidade dos projetos de vida e vulnerabilidades associadas a esses novos signos. Nesse contexto, cabe formular ou reiterar a pergunta sobre o fundamento ético do desenvolvimento: como se garantem os direitos sociais e, sobretudo, o direito à proteção social? (CEPAL, 2006, p.11).

Nesse aspecto se têm convergência com a mensagem escrita no documento da CEPAL. O que se coloca em questão no âmbito da discussão deste estudo é o distanciamento e, também, a contradição entre a idealização e a recomendação. É neste ponto que se identifica o ‘nó crítico’ que, por sua vez, faz com que haja uma alusão às velhas formas assistenciais de ajuda. Os ditos ‘problemas’ do século XXI realmente se diferem – ou melhor – se reeditam com novas roupagens em relação aos padrões seculares e, por esse motivo, requerem padrões de proteção social assentados na lógica do direito.

Portanto, esta lógica transcende a prática que classifica o ‘ser pobre’ no sentido estrito de não possuir renda suficiente para atender as necessidades básicas que, na visão liberal, devem ser sanadas no âmbito do mercado. Defende que a pobreza somente será superada com base num ‘efetivo’ patamar em que o campo do direito universal seja ‘de fato’ critério orientador fundamental da política social. Sendo assim: eis aí o real desafio ‘ainda posto’ no tempo presente para se enfrentar o futuro da proteção social na América Latina.

Considerações finais

Retoma-se, neste espaço destinado às considerações finais, alguns pontos referidos no transcorrer desta reflexão, tendo em vista apresentar algumas conclusões de caráter introdutório acerca do panorama social da América Latina. Buscou-se tematizar de modo interconectado a pobreza, desigualdade e os processos de desenvolvimento econômico impostos ao território latinoamericano. A intenção foi destacar o entendimento de que a análise do panorama social da América Latina exige reter suas especificidades sem, contudo, desconsiderar as determinações estruturais externas.

Deste modo, houve a inferência de que a colonização sofrida por países latinos se reedita no tempo presente através de ‘bandeiras da ajuda e da guerra à pobreza’. Este aspecto indicou que encontra-se em curso um reforço da visão convencional da relação entre o crescimento econômico e o desenvolvimento. A falsa idéia de desenvolvimento social por meio do alcance de taxas de crescimento pareceu mesmo aludir que o mesmo pode se estender para os setores desfavorecidos tirando-lhes da pobreza.

A América Latina foi então situada no âmbito dos denominados países periféricos em que a noção de pobreza encontra-se estritamente ligada as extremas desigualdades que imperam na estrutura social decorrente dos modos de produção e de desenvolvimento. Notou-se que é recorrente o tratamento dado a desigualdade e a pobreza que não ultrapassa o âmbito da remediação, isto é, se limita a respostas assistenciais individualizadas.

Foi possível notar – no momento da análise da concepção original da teoria cepalina – de que o seu foco remetia a idéia de superação do subdesenvolvimento para que, dessa maneira, se alcançasse o patamar do desenvolvimento e de superação da pobreza. Fato curioso destacado é

que, assim como a CEPAL foi criada em fins da década de 1940, também houve a criação das Nações Unidas, Banco Mundial, FMI e a OEA, entre outros organismos internacionais.

No âmbito do diagnóstico da pobreza e da desigualdade que instituiu um panorama social da América Latina elaborado pela CEPAL, constatou-se um problema fundamental: a existência de uma incongruência uma vez que, ao mesmo tempo em que evoca *os direitos sociais como critério orientador fundamental da política social*, também defende *a seletividade e a focalização bem entendidas*.

Ao final, tendo como parâmetro o acúmulo das análises, defendeu-se que a pobreza somente será superada com base num ‘efetivo’ patamar em que o campo do direito universal seja ‘de fato’ critério orientador fundamental da política social. Sendo assim, se lançou a idéia de que o real desafio ainda esta ‘posto’ no tempo presente para se enfrentar o futuro da proteção social na América Latina.

Referências

ANDRADE, Carlos Drummond de. **Antologia poética**. 40. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

ANTUNES, Ricardo. Crise capitalista contemporânea e as transformações no mundo do trabalho. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo I: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social. Brasília: CEAD, 1999.

BORÓN, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). **Pós-neoliberalismo: às políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

CASTRO, Manuel Manrique. **História do Serviço Social na América Latina**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

CEPAL. 2006. Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xm>>. Acesso em: 24 jun. 2012.

CHESNAIS, François. **A mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: **Reforma do Estado: políticas de emprego do Brasil**. Campinas: Instituto de Economia/GDF/SETER, 1998.

ESTEVA, Gustavo; GRONEMEYER, Marianne. SACHS, Wolfgang. Desenvolvimento, ajuda, introdução: um só mundo. In: **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FURTADO, Celso. **BRASIL: a construção interrompida**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HAFFNER, Jacqueline Angélica Hernández. **A CEPAL e a industrialização brasileira (1950-1961)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

IANNI, Octávio. Globalização: novo paradigma das Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**. Porto Alegre: UFRGS, 1995.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 1998.

MÉSZÁROS, István. Economia, política e tempo disponível: para além do capital. **Revista Margem Esquerda – Ensaio Marxistas**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Ednéia Alves de. O atual estágio de acumulação capitalista: destruição criativa ou criação destrutiva? **Serviço Social & Sociedade**. Ano XVII, n. 82. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. O enigma de Lula: ruptura ou continuidade? **Revista Margem Esquerda – Ensaio Marxistas**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PREBISCH, Raúl. **Capitalismo Periférico: crisis y transformación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

QUIJANO, Aníbal; MELO, Alberto; SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUES, César. In: **Produzir para viver: os caminhos da produção não-capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder**. Petrópolis: Vozes, 2000.

SALAMA, Pierre. **Pobreza e exploração do trabalho na América Latina**. São Paulo: Boitempo, 2002

SAWAIA, Bader. Exclusão ou inclusão perversa? In: SAWAIA, Bader (Orgs). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Vozes, 2002.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: CASTEL, Robert; WANDERLEY, Mariângela Belfiore (Orgs). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 1997.