

POBREZA E PARTICIPAÇÃO: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais

Ivete Simionatto

Vera Maria Ribeiro Nogueira¹

Abstract

The present text ransoms the social protection proposals of the multilateral agencies towards the retaking of the economic growth and the fight against poverty, articulated according this ideology. It also intensifies the discussion around topics such as poverty and participation and its dimensions in the current economic, politic and social context.

Key-words: social protection - povertu - participation

INTRODUÇÃO

As três últimas décadas do século XX são marcadas pela articulação intrínseca entre as estratégias de acumulação capitalista e a expansão da pobreza e da exclusão social. Há um relativo consenso que o cenário internacional, na década de setenta, é marcado por uma crise econômica que evidencia o esgotamento dos padrões de acumulação que vinham sendo mantidos desde os anos quarenta. Os países capitalistas hegemônicos, na segunda metade dos anos 1980, articulam uma resposta à crise através de um conjunto de propostas monitoradas pelo Banco Mundial, que enfatizava a necessidade de desregulamentação e privatização dos mercados e do Estado (Lopes, 1994, p.32). Tais propostas, que passaram a ser conhecidas como *Consenso de Washington*, delegam, ao mercado, a definição das regras para a solução dos problemas econômicos e sociais. A adesão ao *Consenso de Washington* representou uma ampla e profunda revisão das funções e papéis do aparelho estatal, cujas medidas podem ser sintetizadas em três grandes blocos: medidas de cunho administrativo, econômico e ideológico.

No plano administrativo as alterações exigem orçamentos estatais equilibrados, redução dos gastos públicos e reforma tributária (com impostos voltados sobre o consumo e não à propriedade e ao lucro); no plano econômico indicam a necessidade de ampliação de capitais excedentes no mercado mundial,

¹ Professoras do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina.

em taxas de juros favoráveis à captação de capitais ociosos, na fixação cambial estável e alta em relação ao dólar e na abertura comercial; no plano ideológico impõem a ótica da iniciativa privada em todas as políticas sociais e reformas institucionais reafirmando os direitos da propriedade individual. Estas medidas significaram não apenas uma reforma na esfera econômica, mas um conjunto de políticas que erodiram os pactos estabelecidos durante os trinta anos do *Welfare State*, impondo uma nova racionalidade à organização do capitalismo, com incidência direta em outras dimensões da vida social, exigindo, conseqüentemente, a revisão do papel e das funções do Estado e da sociedade. A crise dos anos setenta demoliu, portanto, as bases sociais dos Estados nacionais construídas nas décadas do pós-guerra e colocou o desafio da reconstrução das mesmas em distintas partes do mundo (Cox, 1997b apud Gomes, 2000).

De Seattle a Praga as agências internacionais, pressionadas por movimentos da sociedade civil, passam a reconhecer que a política econômica ortodoxa adotada principalmente na década de 1990 pelos chamados países em desenvolvimento, longe de promover crescimento com igualdade, tem provocado o empobrecimento crescente e aprofundado a exclusão social de grande parte da população mundial. Reaparece assim, no ideário das propostas das agências internacionais o novo (velho) discurso sobre a pobreza e a participação revestida pelo discurso “neoliberal modernizado”.

O presente texto pretende resgatar as propostas de proteção social das agências multilaterais para a retomada do crescimento econômico e combate à pobreza articuladas em torno desse ideário e aprofundar o debate sobre temas como pobreza e participação e suas dimensões no atual contexto econômico, político e social.

AS PROPOSTAS DAS AGÊNCIAS MULTILATERAIS PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO E COMBATE A POBREZA

No debate das agências internacionais – Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD/Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL² - observa-se na década de noventa³, três idéias centrais para a retomada do crescimento e do combate à pobreza:

² O Banco Mundial – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD foi fundado em 1945, com o objetivo de realizar empréstimos financeiros aos países com taxas comerciais. A Associação Internacional de Desenvolvimento – AID foi fundada em 1959, para realizar empréstimos de longo prazo para governos de países mais pobres. O Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID foi fundado em 1959 e tem linhas de financiamento para os países da América e Caribe. A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL foi estabelecida pela Resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social da ONU e começou a funcionar em 25 de fevereiro de 1948. Em 1984 passou a chamar-se Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. Tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico da

- desenvolvimento das economias da América Latina, sob a ótica da competitividade;
- crescimento econômico com equidade;
- redimensionamento dos serviços sociais, com eficiência e eficácia.

A partir dessas idéias, esboçam-se distinções no tocante a aspectos econômicos, políticos e institucionais, conforme quadro a seguir.

	Banco Mundial/ Consenso de Washington	CEPAL	PNUD/BID
Objetivos da reestruturação econômica	Equilíbrio fiscal e monetário; Racionalização, eficácia e redução do gasto social	Transformação produtiva com equidade ⁴ Segurança social para ampliar a produtividade da força de trabalho	Racionalidade redistributiva ⁵ ; Incorporação de todos os Segmentos da sociedade no crescimento econômico Redução da pobreza estrutural
Relação entre Política Econômica e Social	Subordinação da Política Social à Política Econômica	Articulação intrínseca entre Política Social e Econômica Papel estratégico da Política Social no aumento da produtividade	Crescimento do excedente econômico viabilizando a ampliação de programas sociais A equidade do sistema sócio-econômico regula indiretamente a eficiência econômica
Focalização	Grupos de risco social;	Pobreza	Pobreza

América Latina e Caribe e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as demais nações do mundo. Posteriormente, o desenvolvimento social foi incorporado aos seus objetivos.

³ De 1980 a 1990, a agenda das reformas das agências multilaterais centrava-se na busca de equilíbrio macroeconômico, de curto prazo e realinhamento das políticas sociais com uma dimensão tópica e seletiva.

⁴ A transformação produtiva com equidade, proposta pela Cepal no início dos anos 1990, articula três linhas básicas: transformação produtiva, reformas nos programas sociais, ampliação e reforço da democracia. A transformação produtiva em um contexto de competitividade internacional, para a CEPAL (1990) deve ser obtida a partir da inovação tecnológica, e não através da redução dos salários reais.

⁵ A racionalidade redistributiva tem na leitura de Lopes (1994) sobre a proposta do PNUD/BID, o significado de relativizar o papel do mercado como mecanismo alocador de recursos.

	Segmentos vulneráveis Pobreza		
Concepção de Política Social	Compensatória	Compensatória ⁶ e redistributiva	Compensatória e redistributiva
Princípios de Política Social	Seletividade e focalização	Mix seletividade-universalidade	Mix seletividade-universalidade
Função da Política Social	Fator de compensação social; Combate a carências extremas	Caráter ativo, dinâmico e endógeno à estruturação produtiva. Relação funcional entre crescimento, equidade e competitividade.	Promover a Reforma Social ⁷ Crescimento social e econômico Ampliar a eficiência redistributiva da sociedade; Fator de inovação tecnológica e do aumento da produtividade
Gasto Social	Redução	Ampliação na ótica das necessidades básicas	Reordenamento na ótica das necessidades básicas ⁸

⁶ Para a CEPAL 1992, (apud Tapias e Henrique, 1995) a focalização e a seletividade seriam estratégias para obrigar, do lado do Estado, maior agilidade operacional, maior eficiência na aplicação dos recursos e uso mais técnico da informação. Do lado dos pobres, os programas focalizados permitiriam o aprendizado social cujo resultado seria o desenvolvimento de capacidades de vocalização, negociação e execução de projetos. "Representariam, assim uma inovação institucional representativa de um novo padrão de intervenção estatal" (Tapias e Henrique, 1995, p.71).

⁷ A Reforma Social na proposta do PNUD/BID inclui: geração de empregos, revisão e reorientação do gasto público, aumento de eficiência e equidade nos serviços sociais, fortalecimento de instituições públicas e sociedade civil, incluindo o setor privado na prestação de serviços sociais (PNUD, 1993).

⁸ O OPNUD (1993 apud Lopes, 1987) indica, como medidas que articulam eficácia e eficiência no gasto público: integração e coordenação de gastos entre os setores, racionalidade de infraestrutura física e compatibilidade dos modelos de gestão, distribuição do gasto a partir de identificação de necessidades, qualificação de recursos humanos, transferência de responsabilidade do Estado para organizações da sociedade civil e mobilização de recursos da sociedade civil para complementar o gasto público.

Natureza dos serviços sociais	Privado	Mix público-privado ⁹	Mix público-privado
Crítérios avaliação	Eficiência e eficácia	Eqüidade	Eficiência e eqüidade
Estratégias	Programas emergenciais (alimentação, saúde, assistência). Manutenção infra-estrutura básica Programa de emprego de emergência ¹⁰ Subvenção de custos trabalhistas a empresas privadas	Programas universais nas áreas de educação básica, saúde e nutrição. Programas de atendimento às necessidades básicas Programas de formação recursos humanos	Programas de geração de empregos Incorporação do setor informal à economia Capacitação da força de trabalho
Funções do Estado	Redução das funções sociais com transferências de ações para sociedade civil e mercado ¹¹	Intervir no fortalecimento da competitividade e busca da eqüidade Articulação de grupos organizados da sociedade civil e	Redução das funções executivas nas Políticas Sociais

⁹ Nem o Estado nem o mercado têm a proeminência na prestação de serviços sociais, sendo estes, alocados para a esfera pública não estatal. As organizações não governamentais situam-se nessa esfera e tem como características a absorção de parte das funções do Estado. Essa nova articulação público e privado exige uma revisão nas relações Estado-sociedade civil.

¹⁰ O Banco Mundial justifica tal estratégia tendo em vista o risco de desemprego na fase de ajuste estrutural e ainda a necessidade de qualificação da força produtiva para os novos postos de trabalho (Lopes, 1994).

¹¹ Documento do Banco Mundial sugere que: "Os Estados, seja qual for sua capacidade institucional, devem respeitar, incentivar e aproveitar a iniciativa privada e voluntária e os mercados competitivos; concentrar-se na pura prestação de bens e serviços públicos que os mercados não podem oferecer". (Banco Mundial, 1997, p.42).

		do mercad	
Papel da Sociedade Civil	Incorporação na execução política e prestação de serviços sociais Refilantropização ¹² Organizações de pobres ¹³ .	Pluralista, ativa na construção de consensos estratégicos. Reconstrução de identidades nacional, locais e regionais.	Ampliação da participação na execução de Políticas e prestação de serviços com recursos públicos
Dimensão Política	Governabilidade para articulação de consensos na definição de prioridades e administração de conflitos	Ampliação e reforço da democracia; Fortalecimento dos partidos políticos; Estímulo à formas associativas intermediárias em defesa dos direitos de cidadania	Reforço da democracia através da estabilidade jurídica, social e política.

:

Guardadas certas diferencialidades, os objetivos da reestruturação econômica das agências internacionais para a retomada do crescimento econômico e combate à pobreza, materializam-se em programas de estabilização monetária, de ajuste estrutural, de reformulação do papel do Estado e de alteração do desenho das políticas sociais, especialmente nos chamados sistemas de proteção social. A clara subordinação da política social à política econômica longe de indicar caminhos para a superação da pobreza, “consolida novas formas de exclusão social” comprometendo “os mecanismos de proteção sociais” voltados para o seu enfrentamento. A solução da pobreza e de seus complicadores é

¹² O papel da sociedade civil na execução das políticas públicas, através do que vem sendo denominado terceiro setor, pode ser considerado, segundo Bebbington e Farrington (apud Souza Santos, 1998, p.12) de três tipos: como instrumento do Estado, como amplificador de programas estatais e como parceiro nas estruturas de poder e coordenação. Confirmando, Coraggio (1997) indica que há que se distinguir entre as organizações do terceiro setor com características históricas de clientelismo e as de um novo modelo, que poderiam desempenhar um papel mais eficiente na implementação dos programas.

¹³ Denominação utilizada pelo Banco Mundial (2000) no Relatório *Luta contra a pobreza*.

empurrada para fora do Estado sendo a sociedade civil responsabilizada pelas soluções e enfrentamento de “novas e velhas formas de exclusão social” (Pochmann, 1998, pg. 140) mediante programas assistenciais e focalizados.

Para o Banco Mundial (1997, p.1), “o papel do Estado é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social, porém não enquanto agente direto do crescimento, senão como sócio elemento catalisador e impulsionador desse processo”, indicando como funções do mesmo: a) estabelecimento de um ordenamento jurídico básico; b) manutenção de um conjunto de políticas macroeconômicas; c) investimento em serviços sociais básicos e em infraestrutura; d) proteção de grupos vulneráveis e defesa do meio ambiente. “Nesse sentido, indica a redução do papel do Estado, que “mesmo com uma seletividade maior e uma participação maior do corpo cívico e da empresa privada,” não desaparece, mas articula-se” para atender de maneira mais eficaz a toda uma série de necessidades coletivas”. Para o BIRD (1997, p.3), ainda, é preciso “que a capacidade do Estado de realizar e promover ações coletivas de maneira eficiente seja aumentado para fomentar o bem-estar humano”. Esse redirecionamento aproxima o BIRD das tendências cepalinas e do PNUD, que colocam ao Estado uma função de coordenador, articulador e impulsionador do desenvolvimento, em conjunto com a sociedade civil e o mercado.

Na esfera da proteção social ocorre uma inversão das premissas do pacto keynesiano, sendo as políticas públicas visualizadas como “forma de assegurar que o crescimento seja compartilhado por todos e contribua para reduzir a pobreza e a desigualdade” (Banco Mundial, 1997, p. 7), pois, mesmo tendo ocorrido um relativo crescimento econômico, este não foi compartilhado, acentuando os processos de exclusão social e o aumento da pobreza.

A efetiva redução do papel do Estado e de sua responsabilidade com a esfera pública se traduz através da trilogia: descentralização, focalização e privatização. Descentralizam-se as ações estatais como argumento para buscar a eficiência e eficácia do gasto muito mais afeitas ao aspecto quantitativo do que qualitativo. A descentralização, compreendida como possibilidade de socialização do poder e da participação “de baixo para cima” é despolitizada e esvaziada de sentido na medida em que domínio do mercado sobre o Estado é o fundamento das novas relações societais.

As estratégias de redução de pobreza - para o BIRD, desde 1990 até 2000, consistem no fortalecimento dos serviços de infraestrutura, garantia dos serviços básicos de saúde e educação para os segmentos pobres e, no plano econômico, a promoção do crescimento, através do uso intensivo de mão de obra, e a abertura dos mercados. A exigência de complementaridade entre Estado e mercado vem sendo reafirmada, em todas as propostas, como imprescindível para diminuir a exclusão social; as estratégias programáticas do PNUD e CEPAL mesmo indo além da ótica dos programas emergenciais oriundas do BIRD, na medida em que

propõem duas dimensões para a política social: de curto prazo - emergencial e a de médio e longo prazos, com propostas de “transformação produtiva com equidade”, e, ainda que, incorporando, a partir de 1995, os enunciados políticos e econômicos firmados na Declaração de Copenhague sobre Desenvolvimento Social¹⁴. não superam o ideário de “modernização neoliberal”.

As focalizações dos recursos disponíveis nos setores de extrema pobreza justificam a tese de Milton Friedmann para o qual a responsabilidade da esfera pública deve abarcar apenas os programas dirigidos aos segmentos estritamente pobres.

O deslocamento de bens e serviços de natureza pública para o setor privado apresenta-se, nas diferentes propostas das agências internacionais, como saída para aliviar a crise fiscal, buscar maior racionalidade dos recursos e benefícios, repassando para associações filantrópicas, organizações comunitárias e não-governamentais a produção e distribuição de bens e serviços, principalmente os de primeira necessidade como saúde e educação. As políticas de proteção social, articuladas pelo neoliberalismo transformam-se, assim, numa “espécie de neobeneficência”, agora não mais a cargo das damas de caridade, mas do próprio Estado e da sociedade civil através das novas solidariedades, mediadas pelos interesses do mercado.

Esta forma capilarizada de participação tem suas raízes nas propostas comunitaristas revitalizadas pelo liberalismo norteamericano dos anos 1970, em que valores como família, comunidade e indivíduo, tomado em sentido universalista abstrato e destituído de seu caráter ontológico, são os novos pilares para manter a coesão social. A dimensão moralista e comunitária, assentada nos deveres cívicos de solidariedade homogeneiza as diferenças de classe nos planos econômico, político e cultural, cancelando “as conquistas da liberdade, da subjetividade, da pluralidade e da dinâmica da sociedade civil”, perdendo de vista as conquistas democráticas das camadas de classe subalternizadas, favorecendo o anonimato e desinteresse com claro esvaziamento da dimensão da participação democrática (Semeraro, 1999, p.262).

Essas falsas representações sobre participação, mantidas pelas classes dominantes, ajudam a preservar os privilégios das mesmas, impedindo os grupos denominados “pobres” a organizarem-se conscientemente em torno de um projeto realista e revolucionário de sociedade (Konder, 1992).

¹⁴ A Conferência de Copenhague sobre Desenvolvimento Social e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social foi realizada de 06 a 12 de março de 1995, promovida pela ONU.

É nesse contexto que ressurgiu o Terceiro Setor¹⁵, fortalecendo a hegemonia do mercado e da lógica empresarial fortalecendo a concepção de responsabilidade social como compromisso individual com a qualidade de vida e a construção de uma sociedade mais justa. Alia-se a esta lógica a idéia de cidadania empresarial, em que os dirigentes cuidam para que “os valores, políticas e práticas da organização se orientem para uma política de responsabilidade diante de toda a sociedade. A atuação social do mundo corporativo já não se limita mais, como antes, à ações filantrópicas eventuais, voltadas para um público específico. Agora, além da comunidade, ela abrange todas as relações – com funcionários, fornecedores, clientes, meio ambiente, acionistas, concorrentes e governo - , influenciando nas decisões e ajudando a definir estratégias e modelos de gestão. A responsabilidade social da empresa começa por uma decisão política, assumida pela direção, que deve estar sempre a frente do processo e se comprometer com a aplicação de seus princípios e valores em todas as operações” (Grajew, 2000, p.31). Esta promiscuidade entre público e privado descaracteriza a noção de bem público indicando que “ as velhas ágoras foram ocupadas por empreiteiras e recicladas como parques temáticos, enquanto poderosas forças conspiram com a apatia política para recusar alvarás de construção de novos espaços” (Bauman, 2000, p.11-12).

A articulação Estado e mercado recolocam, portanto, o tema da participação no âmbito da política com um significado instrumental e reducionista.

Tendo em vista a importância do conteúdo da participação na socialização da política, na construção da representação de interesses, na ampliação da cidadania e na construção de um projeto de sociedade mais justa e democrática, esta merece uma discussão mais cuidadosa e qualificada, face aos diferentes contextos em que vêm sendo utilizada e aos conteúdos, papéis e funções a ela atribuídos pelas agências multilaterais.

O NOVO (velho) DISCURSO SOBRE A PARTICIPAÇÃO

A preocupação com a participação não é recente. De tempos em tempos ressurgiu assentada em pressupostos ídeo-políticos, ora progressistas ora conservadores. Um olhar retrospectivo nas décadas de 1950 e 1960 já indicava sua utilização por parte das agências e organismos de fomento internacional.

No período pós-Segunda Guerra, com as economias dos países desenvolvidos em crise, impõe-se de um lado, a necessidade de recuperação financeira do mundo ocidental, e, de outro, a superação do atraso dos países denominados subdesenvolvidos. Foi a época dos programas desenvolvimentistas, onde, ao lado do crescimento econômico, buscava-se a integração dos países

¹⁵ Existem várias designações vernáculas para o Terceiro Setor que variam de país para país, refletindo sua história, sua cultura e seu contexto político. Na França é designado de economia social, nos países anglo saxônicos de Setor Voluntários e Organizações Não Lucrativas e nos países chamados do Terceiro Mundo de Organizações Não Governamentais.

ditos atrasados ao processo de desenvolvimento internacional e às mudanças modernizadoras dos anos 1950.

A participação, nesse período, era um conceito largamente utilizado, no âmbito das teorias sociológicas e políticas, contendo implicitamente a idéia de modernização e democracia. Elemento chave durante o período desenvolvimentista, a participação tinha como objetivos a adesão aos programas de desenvolvimento local, regional e nacional, voltados para acelerar os processos de mudança; a alteração dos padrões socioculturais considerados arcaicos; a construção de interesses corporativos e como instrumento de compatibilização de conflitos entre grupos de interesses.

No final de 1980 reaparece o debate sobre a participação, com velhos e novos atores determinando o roteiro, o conteúdo e o cenário das mudanças em curso: os Estados nacionais, as agências multilaterais e as Organizações Não Governamentais - ONGs. Passadas duas décadas, questiona-se, hoje, qual a importância real da participação nesse tempo, quais foram as conseqüências para a sociedade civil? A participação tem propiciado maior democratização e controle social ou a sociedade civil assumiu um papel de simples executora, perdendo um possível protagonismo? Até que ponto as influências das agências multilaterais moldaram as formas participativas de acordo com seus interesses? Quais as distinções entre as diversas propostas? Como se expressam as relações entre a participação e as proposições na esfera das políticas sociais?

Na transição dos anos 1980 para 1990, a reduzida performance dos projetos do BIRD¹⁶, aliados à colaboração deste com as ONGs e os conflitos derivados de diferentes grupos populacionais expulsos de suas terras devido à construção de obras de infra-estrutura repuseram, no debate, a importância do apoio e da participação popular. No mesmo período, no âmbito das políticas de ajuste estrutural, sinaliza-se para a necessidade de alteração das funções do Estado, reduzindo seu papel de indutor do desenvolvimento e promotor de serviços sociais. São estes dois aspectos, interligados, que determinam a disseminação dos ideais participacionistas, recolocando em cena o protagonismo da sociedade civil.

Contrariamente ao que ocorreu em outros períodos históricos, quando a participação era articulada em torno de organizações coletivas, com uma clivagem de classe, em torno de projetos e interesses mais universais, a sociedade civil hoje é convocada, em nome da cidadania e de um dever cívico, a assumir as funções estatais nas tarefas relativas à proteção social. O fortalecimento da sociedade civil, ora proposto, se afasta da construção de vontades coletivas e da idéia de Estado-nação e volta-se para ações localizadas e pontuais de combate à pobreza.

¹⁶ Relatada no documento "Informe Wapenhans" (apud Tussie, 1997)

Segundo Tussie (1997), a retomada do discurso participacionista é fortalecido, a partir de 1978, com a criação do programa de pequenos projetos do BID. Essa iniciativa expandirá o contato com as ONGs, que, posteriormente, virão a assumir grande parte dos serviços sociais, em virtude da retração do papel estatal nessa área¹⁷. Em uma segunda etapa, reafirma-se a preocupação do BID com a participação comunitária, no contexto das novas prioridades estabelecidas pela agência, ou seja, a erradicação da pobreza e o fortalecimento da sociedade civil¹⁸.

Também o BIRD expressa sua preocupação com a participação, através de um conjunto disperso de documentos, nos quais se verifica sua crescente inserção em projetos e atividades indiretamente relacionadas com avaliação da pobreza, em projetos relativos ao meio ambiente e de assistência social em vários países.

Os estudos sobre o tema indicam que, para o BIRD, a participação tem um sentido instrumental, relacionado à maior eficácia dos projetos financiados, enquanto que, para o BID, a tônica recai no fortalecimento da sociedade civil, fomentando a participação cívica e democrática.

“El interés del BM em mejorar la participación es instrumental; se basa en el supuesto de que una mayor participación popular garantiza el retorno de las inversiones y su sustentabilidad a largo plazo. Por ello, se fomenta la participación en forma más activa en aquellos sectores de mayor riesgo y en los que este efecto ya está demostrado. Para el BID la participación está relacionada con el fortalecimiento de instituciones para la modernización del Estado, incluyendo la capacidad de la sociedad civil para asumir actividades económicas y de bien público, antes desempeñadas por el Estado” (Nelson, 1997, p. 47-48).

A expansão da participação nas propostas do BID coincide com as alterações ocorridas na sua política de empréstimos, sendo que 40% destes são destinados aos setores sociais. Essa focalização em tais setores ocorre pela necessidade de fortalecer a sociedade civil e a construção de um Estado moderno e melhor dimensionado (para o BID), na medida em que grande parte de suas funções são deslocadas para o mercado e para a própria sociedade.

Os bancos multilaterais conduzem de três maneiras as práticas participativas: “prescribiendo, permitiendo y promoviendo las mismas dentro de las instituciones y en los países. [...] En algunos casos promueven y en otros limitan la participación” (Nelson, 1997, p.46). Observa-se, assim, uma regulação quanto ao limite permitido ou desejado de participação, de acordo com os

¹⁷ Retração em conformidade com as orientações dos organismos multilaterais desde a década de 80.

¹⁸ De acordo com a crítica de Coraggio (1996) o sentido de comunidade colocado já espelha uma primeira questão, ao refletir um conceito mais próximo de comunidades rurais, semi-isoladas e não as complexas redes de comunidade orgânicas e complexas dos contextos urbanos.

interesses das agências, ampliando ou reduzindo o controle social sobre os projetos financiados pelos bancos.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial do BIRD (1997, p. 116) indica claramente a necessidade de incentivar a participação, buscando maior aproximação entre governo, empresas e organizações cívicas:

“É preciso que o revigoramento das instituições públicas comece com uma aproximação do governo com o povo. Isso significa inserir a voz do povo na formulação de políticas: abrir campos para que indivíduos, organizações do setor privado e outros grupos da sociedade civil expressem suas opiniões. No cenário apropriado também pode significar maior descentralização do poder e dos recursos do governo”.

O revigoramento proposto impõe, como estratégias mecanismos, tanto de informação e consulta junto à população como de elaboração e implementação de serviços e programas públicos. Tais mecanismos de informação e consulta congregam os setores públicos e privados, organizados em grupos de interesses que buscam definir alguns consensos mínimos no encaminhamento das agendas públicas. O êxito de tais consensos está vinculado à qualificação da representação, que exige uma “educação pública suficientemente ampla, para que o processo ganhe apoio geral, apoio técnico e assistência [...] e uma ênfase na formação de confiança e na monitoria mútua entre os participantes dos setores público e privado” (BIRD, 1997, p.127).

Pode-se levantar alguns óbices a tal proposta, sendo que um deles refere-se à tendência de uma participação despolitizada da sociedade civil, expressa em opiniões ou interesses individuais e particularistas, podendo sinalizar para outras formas de corporativismo, com a inscrição de demandas isoladas de grupos de representação com maior poder de pressão. Amplia-se, assim, o fosso entre segmentos da sociedade civil e Estado sendo que estes ficarão entregues à própria sorte, envoltos em tendências de fragmentação e corporativismo, despolitizando-se e deixando de funcionar como contraponto ao Estado corporativo e clientelista (Nogueira, 1998).

Um outro aspecto refere-se à qualidade da representação, mencionada pelo próprio BIRD. Estudos (Offe, 1984, Simionatto e Nogueira, 1997) têm apontado que as representações em grupos de interesse guardam uma diferenciação de classe, que, se não apreendida em suas especificidades, acentuará as desigualdades, reduzindo, anulando ou escamoteando os diferentes interesses, principalmente dos grupos com menor poder de pressão e capital cultural. Pode-se indicar que, se de um lado, o alargamento da participação proposto pelo BIRD pode dar visibilidade aos grupos sociais que são “invisíveis para as autoridades públicas”, de outro corre-se o risco de que estes não consigam “inscrever seus interesses como questões sociais, como problemas – objeto das ações políticas concretas” (Cecílio, 1994, p.26), devido às fragilidades

de tais grupos nas esferas política e cultural. Poderá ocorrer, assim, a predominância do saber científico e técnico, uma vez que tais grupos não se reconhecem como capazes de desempenhar uma ação política efetiva, devido a sua histórica subalternidade cultural. Essa lógica não permite o rompimento do velho princípio bizantino, em que o poder concentra-se nas mãos “dos possuidores de conhecimento” ou “dos sujeitos de classe mais iluminada” (Kagarlitz, 1993, p.80).

O Relatório do Banco Mundial (2000-2001), *Luta contra a pobreza*, repõe a relevância da “participação dos pobres nos processos políticos e nas decisões locais” como condição fundamental para o processo de crescimento em geral. O fortalecimento da sociedade civil não se encontra mais nos institutos representativos de classe (partidos e sindicatos), mas “no fortalecimento das organizações de pobres” para “assegurar a prestação de serviços e adoção de políticas sensíveis às necessidades dos pobres” (BIRD, 2000, p. 7). Aos pobres é destinada a tarefa de controlar a corrupção, a arbitrariedade das ações estatais, a prestação de serviços sociais e o gasto público. Adquire, assim, centralidade o conceito de *empowerment* utilizado como forma de distribuição do poder e autogestão. Em recente artigo publicado na *Folha de São Paulo*, Schwartz (2000, B2), critica a proposta do BIRD, apontando que “ao fazer o deslocamento da questão social do campo da política econômica para o da participação política na distribuição de verbas sociais, a exclusão surge como uma falta de organização e consciência dos pobres. [...] Em tese os pobres, organizados, com voz e poder, seriam capazes de aumentar a transparência e eficácia dos programas sociais”.

A participação é vinculada, ainda, às estratégias de descentralização do poder e ao desenvolvimento comunitário, favorecendo a aproximação “das instituições e das comunidades e populações pobres, aumentando o controle dos serviços por parte das pessoas que tem direito a recebê-los”. O engajamento de comunidades e famílias também é indicado como fundamental na execução de ações relativas à educação, práticas sanitárias e melhoria de infra-estrutura. Reatualiza-se, com estas estratégias, um discurso participacionista veiculado em épocas pretéritas, com conteúdos acrílicos e aclassistas, vinculados a uma idéia de participação restrita em associações organizativas e associativas, que lutam pela solução de carências mais imediatas, encobrendo as questões estruturais que alicerçam a própria construção da pobreza. Assemelham-se às estratégias adotadas pela ONU no segundo Pós- Guerra, mediante uma visão de participação conservadora, acrílica e apolítica.

Aprimorou-se o discurso da participação, que se alinha ao processo de globalização, pois os pobres devem organizar-se não só no âmbito local, mas também empreender ações para fortalecer sua influência em espaços estaduais e nacionais, bem como nas organizações internacionais, que “devem apoiar as coalizões globais de pobres para que possam participar dos debates mundiais” (BIRD, 2000, p. 12).

Como promover a idéia de *empowerment* se na prática assistimos a reprodução do ciclo da pobreza, em que “o pobre não supera a exclusão porque não tem poder, mas ele não tem poder porque a pobreza é também uma forma de exclusão dos circuitos de educação, saúde e participação política”? (Schwartz, 2000, B2).

A CEPAL (apud Lopes, 1994, p. 42), em sua proposta de redução da pobreza e recuperação do desenvolvimento na América Latina, também inclui o ideal participacionista no contexto das novas “solidariedades políticas e sociais”, implicando “num esforço para fortalecer os mecanismos institucionais [...] o revigoramento dos partidos políticos e o estímulo à criação de formas associativas intermediárias em defesa dos direitos da cidadania”. A estabilização democrática, para a CEPAL, exige não só o fortalecimento de grupos coletivos, mas igualmente interações solidárias da sociedade civil. Desponta, nessa proposição, o risco das instituições articuladas em torno do terceiro setor ressurgir como o grande mito na esfera da participação, desempenhando um papel amortecedor nos conflitos decorrentes do atual estágio e situação das relações estabelecidas entre Estado, sociedade civil e mercado. Sousa Santos (1998) adverte que, longe de minimizar as potencialidades do Terceiro Setor na construção de uma regulação social e política mais solidária e participativa, as oportunidades que se nos deparam nesse domínio acontecem num contexto de grandes riscos e de vazio ideológico, tanto pelo desmantelamento da social-democracia, como das perspectivas socialistas que, durante décadas, apareciam como contraponto às forças conservadoras.

Embora no plano discursivo se preconize uma participação de caráter mais coletivo, apontando para um sentido político mais amplo, efetivamente o que se verifica é o caráter acessório de adesão aos programas. “La palabra participación normalmente hace referencia a la movilización de comunidades o de asociaciones para llevar adelante un proyecto.[...] El interés del Banco Mundial en mejorar la participación es instrumental; se basa en el supuesto de que una mayor participación popular garantiza el retorno de las inversiones y su sostenibilidad a largo plazo” (Nelson, 1997, p.47).

O discurso da participação aparece descaracterizado e reduzido a uma cooperação solidária entre os cidadãos, mediada pelo Estado, ausente de sentido político e envolto em uma grande opacidade e maleabilidade. Estas características decorrem do alto grau de externalidade conferido à participação pelo Estado, que, no limite, remete seu conteúdo aos preceitos da democracia liberal. No plano econômico a participação está, de um lado, articulada com as estratégias de hegemonia e de outro, com as estratégias de acumulação, que, dominadas por esta última, têm fortalecido todas as funções do Estado que contribuem para o próprio fortalecimento do capitalismo global.

Longe de desqualificar os processos participativos torna-se importante sublinhar a sua relevância na construção de um Estado mais democrático, na

organização de espaços coletivos e na co-gestão do poder, superando as determinações prevalentes da economia e do mercado e fortalecendo a política enquanto espaço de representação de interesses universais. Nesse sentido, a participação da sociedade civil não é apenas “o *locus* da razão discursiva e o encontro de sujeitos falantes sobre regras universais, mas também o território da disputa e da definição do poder, o campo onde se lançam as premissas concretas, capilares e abrangentes de um projeto global de sociedade” (Semeraro, 1999, p. 258).

A reatualização do discurso sobre a pobreza

Paralelamente ao discurso da participação, as estratégias de combate à pobreza também vêm ocupando as pautas dos organismos internacionais há pelo menos meio século, variando em tom, intensidade e extensão, de acordo com os rumos econômicos de cada tempo histórico. A criação da ONU, em 1946, trazia como suporte a necessidade de erradicar a pobreza, “sendo esta um entrave e uma ameaça tanto para as populações (pobres) como para as áreas mais prósperas” (Ammann, 1985, p.29).

A ameaça dos mais pobres à ordem capitalista não é, portanto, uma preocupação recente, mas é reposta em diferentes períodos sob novas perspectivas, sempre com o claro objetivo de regulação da força de trabalho. Os artifícios utilizados em favor dos pobres seguem na agenda dos organismos internacionais que, a partir da crise dos anos de 1970, sob o ângulo da necessidade da redução das funções do Estado, adquiridas no período do *Welfare State*, repõem as estratégias que defendem ações estatais mínimas destinadas aos estritamente pobres. É no rastro dessa crise que a polarização do debate “mais Estado” ou “menos Estado” ganha expressividade, ao lado das políticas macroeconômicas. Em 1980 o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* argumentava “que as melhorias em saúde e educação eram importantes não só por si próprias, mas também para promover o aumento da renda da população pobre” (BIRD, 1980). Tal é reafirmado também no Relatório de 1990, que inclui uma dupla proposta, “promover o crescimento intensivo com o uso de mão de obra mediante a abertura econômica e investimento em infra-estrutura e proporcionar serviços básicos de saúde e educação para os pobres” (BIRD, 1990, p.6). O BIRD apontava como metas:

- reduzir pela metade o número de pessoas em pobreza extrema (menos de U\$ 1 dólar por dia);
- garantir a educação primária universal;
- suprimir as desigualdades de gênero na educação primária e secundária;
- reduzir a mortalidade infantil em dois terços e a mortalidade materna em três quartos;

- assegurar acesso universal aos serviços de saúde reprodutiva;
- proteção aos recursos ambientais e incremento do desenvolvimento sustentável.

A preocupação do BIRD acentuou-se nos últimos anos da década de 1990 ao se constatar que a pobreza passou a representar uma ameaça em termos de “fratura social”, causada pela grande brecha entre ricos e pobres, capaz de desestabilizar o mundo, conforme James Wolfensohn, presidente do BIRD (Folha de São Paulo, 2000, B6). Essa desestabilização é uma ameaça real, se forem levados em conta dados que expressam a atual situação de pobreza no mundo: 20% da população controla 80% das riquezas mundiais; do total de 6 bilhões de habitantes do planeta, 2,8 bilhões sobrevivem com U\$S 2 por dia; a população mundial passará de 6 bilhões para 8 bilhões nos próximos 25 anos, indicando um crescimento daqueles que detêm a maior parte da riqueza, mantendo-se essa tendência de concentração de riqueza.

O *Relatório do Banco Mundial 2000/2001, – Luta contra a pobreza*, reafirma que a superação da pobreza e a redução das desigualdades passam pelo incentivo aos investimentos privados, com medidas para fortalecer as pequenas empresas que incluem “assegurar acesso ao crédito promovendo a intensificação financeira e reduzindo as fontes de problemas no mercado; reduzir os custos de transação para entrar nos mercados de exportação, ampliando o acesso à tecnologia da Internet, organizando feiras de exportação e proporcionando treinamento em práticas comerciais modernas e construir estradas alimentadoras para reduzir as barreiras físicas” (BIRD, p.8).

Na visão do BIRD (2000, p. 12), os pobres são os principais agentes da luta contra a pobreza devendo ocupar um lugar central na elaboração, implantação e monitoramento das estratégias de redução da mesma. A culpa pela miséria, nessa versão, é, em última instância, dos próprios pobres, uma vez que aparentemente descolada do receituário ortodoxo utilizado pelo BIRD e pelo FMI é fruto das políticas implementadas por esses organismos nas duas últimas décadas.

As indicações para os Estados nacionais, no trato da pobreza, dizem respeito a criação de “um patrimônio para os pobres”, a partir de três frentes:

“concentrar o gasto público nos pobres, ampliando a oferta de serviços sociais e econômicos básicos e reduzindo as restrições sobre a demanda (por exemplo, mediante bolsas de estudo para crianças pobres); assegurar a prestação de serviços de boa qualidade, mediante ações institucionais que envolvam uma boa administração pública e o uso do mercado e múltiplos agentes. Isso poderia implicar a reforma dos serviços públicos, como a educação, ou uma privatização que assegure a expansão dos serviços para os pobres, como o abastecimento urbano de água e saneamento; assegurar

a participação de comunidades e famílias pobres na escolha e implantação dos serviços e sua monitoração, para que os provedores assumam a sua responsabilidade” (BIRD, 2000, p. 8).

Assim, os últimos projetos aprovados pelo BIRD em 2000, para a América Latina se referem a: educação secundária, redução da pobreza na área rural, abastecimento de água e saneamento, financiamento de micro-empresas e reformas da saúde e previdência (World Bank, 2000).

A indicação anterior sugere algumas reflexões:

- os contingentes populacionais que vivem em situação de extrema pobreza são desprovidos tanto de condições materiais (meios de produção) quanto de capital cultural para o ingresso em uma lógica de mercado. Na esfera do mercado, há uma diferença substancial entre os proprietários dos meios de produção e os possuidores apenas da força de trabalho, sendo que os pobres estarão sempre em desvantagem nessa relação entre vendedores e compradores. Como fortalecer a estratégia de mercado em uma sociedade baseada “no economicismo, no liberalismo integral, no totalitarismo dos mercados e na tirania da mundialização” ? Como incluir os pobres no mercado se os representantes dos mercados internacionais são “os verdadeiros senhores do mundo”? (Gomes, 2000, p.159).
- não se vislumbra perspectivas em futuro próximo, conforme indica Kemal Dervis, responsável pelo programa de redução da pobreza do Banco Mundial, “de que os países ricos se disponham de fato a abrir seus mercados” (Folha de São Paulo, 2000, B6), o que, de certa forma, invalida grande parte das estratégias de combate à pobreza sugeridas pelo próprio Banco;
- ao encaminhar a solução da pobreza ao mercado e aos próprios pobres, oculta-se o conflito entre exploradores e perdedores, ou seja, entre capital e trabalho, ou seja, como pensar na inclusão dos pobres se continuamos vivendo em um mundo onde “as relações governantes-governados, produtores-consumidores, intelectuais-massa, nações ricas-nações pobres permanecem profundamente desequilibradas” (Semeraro, 1999, p. 255).

As políticas macroeconômicas levadas a cabo pelos organismos internacionais de financiamento incluem, agora, o combate à pobreza como um de seus objetivos, sem, no entanto, alterar o eixo das propostas. Nesta perspectiva, o FMI alterou o nome do Serviço Reforçado de Ajuste Estrutural (SRAE) para Serviço para o Crescimento e a Luta contra a Pobreza (SCLP), e espera que os documentos estratégicos de combate à pobreza tomem-se o parâmetro para regular as ações entre os países, proporcionando as bases para os empréstimos do BIRD e do FMI e o perdão da dívida para os países pobres e endividados. Contraditoriamente, não alterou as condições macroeconômicas

(reforma administrativa e fiscal, liberação do comércio, juros favoráveis à captação de capitais e fixação cambial) para os empréstimos e o alívio da dívida.

Há que se indicar ainda, que as proposições das agências caminham em uma direção oposta ao que foi acordado na reunião de Copenhague e, nesse sentido, algumas questões centrais podem ser marcadas:

- desqualifica o componente político do desenvolvimento, na medida em que não traz uma proposta efetiva de democracia includente dos pobres. “Está claro que ‘un mundo mejor para todos’ há debilitado el ambiente político. Aunque de labios para afuera habla de la necesidad de ‘empoderar a los pobres’, de hecho los menosprecia. Mientras habla de la importancia de la ‘democracia incluyente’, realmente la socava. La introducción de conceptos ‘crescimiento pro-pobres’ coloca la responsabilidad de salir de la pobreza sobre los hombros de los pobres, particularmente en el Sur” (Social Watch, 2000).
- No aspecto econômico, o último documento não reconhece que as políticas macroeconômicas são um obstáculo para que os governos nacionais desenvolvam políticas sociais.

O documento do BIRD, *Luta contra a Pobreza* (2000), não apresenta, portanto, mecanismos econômicos, políticos e institucionais para responder aos efeitos adversos do ajuste estrutural nem tampouco propõe acordos adequados e adicionais, entre os países ricos e pobres, para a inversão nos setores sociais. É quase inevitável que o documento se torne mais um instrumento de pressão por parte dos países que usualmente concedem empréstimos aos governos nacionais que deles necessitam, uma vez que “outro passo fundamental rumo ao domínio quase incontestado do neoliberalismo foi dado com a recente assinatura do Acordo Multilateral de Investimentos, que para todos os efeitos amarra as mãos dos governos nacionais e desamarra as das empresas extraterritoriais” (Bauman, 2000, p.36). Isto fará com que estes governos sejam responsáveis pelo desenvolvimento social sem controlar os meios ou recursos para implementar políticas para tanto.

O apelo do documento, no sentido de que os governos nacionais são responsáveis pelo desenvolvimento social, escamoteia que as políticas desenvolvidas para reduzir a pobreza não resolveram a contradição fundamental entre as políticas de ajuste estrutural, o papel do Estado e o Desenvolvimento Social. Os novos arranjos nos papéis e funções do Estado no combate a pobreza e a retórica da participação, estão estrategicamente orientados para o fortalecimento da dinâmica de acumulação capitalista.

Assistimos hoje, a uma inflexão retórica do discurso neoconservados no tocante às políticas sociais em que as propostas de combate a pobreza reforçam a separação entre poder e política e a perda de sua materialidade.

Referências Bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *O Estado num mundo em transformação. Relatório sobre o desenvolvimento mundial* Banco Mundial: Washington, 1997. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*. 1990.
- BAUMAN, Z. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- CECÍLIO, L. C. de. (org.) *Inventando a mudança na saúde*. São Paulo: Hucitec. 1994.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad*. Santiago: CEPAL, 1990.
- CORAGGIO, J.L. “Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales”. In TUSSIE, D. (oorg.) *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*. Buenos Aires: Flacso, 1997.
- DRAIBE, S. “Welfare State no Brasil: características e perspectiva”. Trabalho apresentado na ANPOCS, Aguas de São Pedro, 1988.
- FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- GOMES, J. M. *Política e democracia em tempos de globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- GRAJEW, O. Somos todos responsáveis. In. *Revista Exame*, Edição 728. São Paulo: Abril. 2000.
- KAGARLITZ, B. *A desintegração do monólito*. São Paulo: UNESP, 1991.
- KINDER, L. *O futuro da filosofia da práxis*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- LOPES, J.R.B. *Novos parâmetros para a reorganização da política social brasileira*. Textos para discussão, n. 358. Brasília: IPEA, 1994.
- NELSON, P.J. “Transparencia, fiscalización y participación”. In TUSSIE, D. (oorg.) *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*. Buenos Aires: Flacso, 1997.
- NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política*,. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS- NEPP. *Brasil, 1986: Relatório sobre a situação do país*. UNICAMP: Campinas, 1988.
- PEREIRA, L. C. B. “A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle”. *Cadernos do Mare*, Vol.1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO PNUD. *Reforma Social e Pobreza: hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington/New York, 1993.

SEMERARO, G. *Gramsci e a Sociedade Civil: cultura e educação para a democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SANTOS, B. S. “Reivenção solidaria e participativa do Estado”. *Anais do Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado*, Ministério da Administração e Reforma do Estado: Brasília 1998.

SOCIAL WATCH. Las ONGs piden a la que retire su aval al documento “Un Mundo Mejor para Todos, Disponível em Internet. <http://www.ibase.org.br> Em 20/09/2000.

SOUZA, C. e CARVALHO, I.M.M.de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. In *Lua Nova*. N. 48. São Paulo: CEDEC, 1999.

TAPIAS, J. R. B. e HENRIQUE, W. “Crise, reforma e políticas sociais na América Latina”. In *São Paulo em perspectiva*. São Paulo: SEADE, 1995.

TUSSIE, D. (org.) *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas formas de financiamiento internacional*. Buenos Aires: Flacso, 1997.

WORLD BANK. www.worldbank.org/html/extdr/newprojects/ 2000. Acessado em 11 de dezembro de 2000.