

## **Desenvolvimento, pobreza e políticas sociais**

**Development, poverty and social policy**

**Ana Paula Ornellas Mauriel\***

**Resumo** - O presente artigo discorre sobre como e com que sentido a questão da pobreza veio sendo incorporada na agenda social do desenvolvimento da periferia capitalista. Caracteriza, inicialmente, a política social na primeira geração de ajustes neoliberais de enfrentamento à crise, cuja principal feição da política social era a focalização e o alívio da pobreza mais urgente. Em seguida, mostram-se evidências de uma segunda geração de ajustes, autointitulada com face humana, que, com o intuito de manter a política econômica austera em curso, incorpora a temática do desenvolvimento atrelada ao combate à pobreza para o centro do discurso oficial da política social, ampliando o escopo das ações do Estado na área social, tentando compatibilizar a focalização com um novo tipo de universalismo básico sob uma nova roupagem ideológica: o discurso da equidade.

**Palavras-chave** - desenvolvimento; pobreza; política social

**Abstract** - This article discusses how and with which sense poverty issue has been incorporated in social agenda of capitalist periphery development. Characterizes, at first, social policy in first generation of neoliberal adjustments to cope with the crisis, whose main feature of social policy was targeting and poverty alleviation more urgent. Then show evidences of a second generation of adjustments, self titled with human face, which brought development theme linked with poverty combat to the center of the official discourse of social policy, expanding the scope of government actions in the social area, trying to reconcile the targeting with a new kind of basic universalism under a new ideological guise: the discourse of equity and justice.

**Keywords** - development; poverty; social policy.

---

\* Assistente social, doutora pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e professora adjunta da Escola de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional – ambos da Universidade Federal Fluminense (UFF). *Correspondência*: Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis, bloco E, sala 517, Campus Universitário do Gragoatá, São Domingos, Niterói/RJ – CEP: 24210-201. E-mail: <apmaurriel@gmail.com>.

## **Introdução**

A agenda social do desenvolvimento só se fez ampliar nos anos 2000. E esse alargamento esteve sempre atrelado, direta ou indiretamente, à preocupação com a pobreza. De início, ainda nos primeiros momentos da década de 1990, a tendência foi o reforço de iniciativas compensatórias com base em um assistencialismo precário que elegia determinadas “clientelas” como alvo de atenção. A focalização foi, até o final dos anos 1990, uma resposta engenhosa para contrabalançar o ajuste fiscal necessário para manter a estabilização monetária sob a alegação da suposta escassez de recursos públicos. Contudo, não se constituiu, em si, uma alternativa para o equacionamento das graves contradições resultantes da crise e da própria saída proposta a ela, haja vista que comprometeu gravemente a garantia das condições de efetivação dos direitos sociais, normalmente atrelados ao princípio de universalização (MAURIEL; RAIS, 2013).

Esse perfil contemporâneo de política social centrada fortemente na preocupação com os mais pobres teve origem na preocupação que as instituições multilaterais – especialmente FMI e Banco Mundial – tinham com a instabilidade econômica e política dos países periféricos, particularmente com a forma com a qual esses países deveriam responder à crise que se abateu (não só) sobre eles desde o início dos anos 1980. A partir daí, um conjunto de medidas passaram a ser dirigidas aos países periféricos sob o auspicioso apelido de “Consenso” de Washington, “com a substituição crescente dos poucos direitos sociais conquistados pelas ‘políticas de combate à pobreza’” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p.26).

A focalização, como justificativa para maior eficiência dos gastos, tem seu maior paradoxo na desvinculação da ideia de direito social. E foi justamente na tentativa de superar tal contradição que se evidenciava nos resultados da primeira geração de ajustes, que se partiu, na primeira década do século XXI, para “uma rediscussão da escolha entre universalização e focalização” (WERNECK VIANNA, 2010, p. 38).

Mais uma vez, os organismos multilaterais – Banco Mundial e Nações Unidas, por exemplo – se empenharam em refinar seus argumentos a favor de uma nova agenda de desenvolvimento que agregasse ações econômicas voltadas ao crescimento, mas com ampla atuação na área social, numa visão “mais ampla e integrada” de desenvolvimento com equidade (WORLD BANK, 2006), conformando uma mudança estrutural voltada para a igualdade (NAÇÕES UNIDAS, 2012), reforçando as assertivas sobre o papel do Estado sob o mote da governança (UNCTAD, 2009).

Esse conjunto de referências compõe uma segunda geração de ajustes, configurando-se a partir daí o que se convencionou chamar por pós-Consenso de Washington (STIGLITZ, 1998a; RODRIK, 2006; MERRIEN, 2007) ou, para ser mais fiel aos fatos, uma “nova versão do Consenso de Washington” (SALAMA, 2005; GONÇALVES, 2012).

A partir de então, o que vem se construindo em termos de agenda para as políticas sociais na periferia capitalista não é mais uma simples contraposição entre focalização e universalização como princípios organizadores das intervenções públicas, como se fossem excludentes. Mas, ao contrário, passa-se a examinar formas de conciliá-los a partir dos conceitos de equidade e justiça, lançadas como inovações para se garantir a eficiência na distribuição e no uso dos recursos.

A lógica que pauta o debate é a de que se todos que têm direitos a esses serviços conseguem acessá-los, então o foco nos grupos que “merecem” esses serviços não seria algo limitador, mas uma forma de cumprimento efetivo desses direitos, pois se o programa é destinado aos mais pobres, os esforços devem se voltar para delimitar com acuidade quem são esses beneficiários. Diante disso, a solução estaria no desenvolvimento de políticas de combate à pobreza (ou classificadas como uma dimensão não contributiva da política social) que, por atingir a quase totalidade do público-alvo pretendido, estariam trazendo um novo tipo de “universalismo básico” (NARBONDO, 2006). Assim, o foco muda da contraposição entre focalização e universalização como princípios organizadores da oferta de serviços públicos na área social, para examinar os caminhos pelos quais novas formas de compatibilização entre eles vêm sendo construídas.

Os temas da inclusão e da equidade passam a ter, paulatinamente, maior destaque nos documentos oficiais, que passam a tratar as políticas de “distribuição” como epicentro das políticas de estímulo produtivo, tendo como base uma noção de desenvolvimento centrada no fortalecimento de “forças produtivas individuais” (capacidades, talentos, habilidades, autonomia) (SEN, 2000), ao lado do fortalecimento de fatores institucionais e econômicos (geração de oportunidades, nivelamento do acesso a recursos estratégicos no setor público – setor judiciário, por exemplo – e no setor privado – nível tecnológico) (WORLD BANK, 2006). Isso justificaria o investimento em setores-chave da economia, tais como a inovação e conhecimento, exportação, ao lado de estratégias cambiais e creditícias, sob a alegação de que essas ações sinergicamente implementadas fortaleceriam a cadeia produtiva como um todo (CÊPEDA, 2012).

Ao contrário do que vem se afirmando nos discursos e documentos oficiais internacionais, o texto busca demonstrar que essa agenda de desenvolvimento com equidade advinda do “ajuste do ajuste” (SOARES, 2000), vem servindo como campo de força ideológico para acomodar o financiamento da estabilidade econômica e a recuperação do capital, utilizando a gestão da pobreza para criar a ilusão de que a disponibilidade de capital social, linhas de microcrédito e rotas de empoderamento configuram oportunidades de mobilidade social.

A primeira parte do texto investe na caracterização do padrão de política social na geração de ajustes advindas do Consenso de Washington, para, em seguida, evidenciar os principais elementos que configuram a se-

gunda geração de ajustes, atentando para a atuação do Estado, as noções de pobreza e equidade e para o perfil de política social daí derivada.

### **Ajustes neoliberais de primeira geração e política social**

O padrão de políticas sociais da periferia que veio se construindo a partir dos anos 1990 se baseou em um receituário decorrente do chamado “Consenso de Washington”<sup>1</sup>. Isso conformou o que podemos classificar como uma primeira geração de ajustes, quando as políticas sociais sofreram com sérios cortes de recursos e a prioridade era a estabilização econômica para atender aos interesses externos.

As medidas recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (BIRD) para o ajuste das economias periféricas foram aplicadas em mais de sessenta países e combinavam políticas recessivas de estabilização – redução do gasto público e reestruturação dos sistemas de previdência pública para obtenção de superávits fiscais primários – e “reformas estruturais” – liberalização financeira, abertura comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais. O pretexto era de que só assim os países da periferia poderiam ingressar em uma nova etapa de crescimento econômico.

Para Tavares e Fiori, as políticas de ajuste adotadas

Fazem parte de um movimento de ajuste global que se inicia com a crise do padrão monetário e os choques do petróleo da década de 70, ao lado do processo simultâneo de reordenamento das relações entre o centro hegemônico do capitalismo e os demais países do mundo capitalista. Passa também por uma derrota do chamado ‘socialismo real’ e desemboca numa generalização das políticas neoliberais em todos os países periféricos, começando pela América Latina, passando pela África e estendendo-se ao Leste europeu e aos países que surgiram com a desintegração da União Soviética. (1993, p. 18)

De acordo com as organizações financeiras internacionais – essencialmente FMI e BIRD –, além da conjuntura de desequilíbrio externo que enfrentava o conjunto de países capitalistas na década de 1980, a crise econômica nas nações em desenvolvimento revelava também fatores inerentes à sua estrutura política e econômica, ou seja, elementos resultantes do modelo desenvolvimentista de modernização posto em prática entre os anos 1950 e 1970. O ponto principal da discórdia era que o processo de crescimento das economias periféricas tinha o Estado como ator central do

.....  
<sup>1</sup> A expressão, de autoria do economista norte-americano John Williamson, procurou traduzir o conjunto de medidas, formuladas em novembro de 1989, por economistas das instituições financeiras situadas em Washington D.C., quais sejam: o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, mas que já vinham sendo implementadas em muitos países da periferia capitalista durante os anos 1980.



desenvolvimento econômico. Assim, mesmo reconhecendo a gravidade da crise, FMI e BIRD defendiam que a causa principal dos desajustes econômicos dos países em desenvolvimento estava ligada aos fatores internos de cada país. Nesses termos, a crise da década de 1980 também acabava por indicar os limites da política de substituição de importações. (SANTOS JUNIOR, 2010)

Ademais, os governos dos países em desenvolvimento praticaram uma política de proteção ao mercado interno, trabalhando com barreiras alfandegárias e não alfandegárias, direcionando capitais de outras atividades econômicas para a indústria e criando empresas estatais para dinamizar setores estratégicos ao desenvolvimento nacional. A questão-problema, na visão dos organismos multilaterais, é que a proteção aos mercados internos não impediu a estagnação econômica. Pelo contrário, os países em desenvolvimento chegaram aos anos 80 com suas economias sob forte pressão inflacionária.

Isto posto, foram essas variáveis, chamadas pelas organizações financeiras internacionais de fatores inerentes das políticas internas dos países em desenvolvimento, que deveriam ser “ajustadas”. Era necessário construir uma nova política cambial, equilibrar a balança de pagamentos, diminuir as restrições alfandegárias e não alfandegárias, reduzir as tarifas públicas e impor um rigoroso controle fiscal e orçamentário. Só assim, superando seus obstáculos estruturais, seria possível aos países periféricos sair do circuito vicioso da crise conjuntural vigente e voltar a crescer.

A expressão material mais óbvia desse movimento de mudança dos fatores estruturais está nos programas de ajuste encampados pelo FMI e pelo Banco Mundial, que monitoraram de perto as decisões políticas dos governos locais, avaliando suas medidas de desempenho através de indicadores pré-estruturados, impondo condicionalidades aos empréstimos, aos financiamentos de projetos e às renegociações de dívidas.

A visão antiestatista da Nova Direita foi um forte componente definidor das propostas de contrarreforma do Estado, incitando decisões supostamente despolitizadas e neutras, baseadas em aparatos técnicos de altíssimo nível empírico e de alta complexidade econométrica. De forma indutiva, criaram normas para que a atuação do Estado e as políticas sociais fossem paulatinamente deixando de ser um modo de conexão e de representação de interesses, e fossem se transformando em mera “administração gerencial” de uma determinada ordem social, esvaziando o conteúdo político das mesmas.

Tanto que o FMI ficou responsável pelo financiamento de projetos de controle da inflação e correção da balança de pagamentos, atrelando a concessão de novos empréstimos à implantação de um ajuste fiscal de curto prazo, controle dos preços, reformas monetárias e econômicas. Já o BIRD preocupou-se em monitorar as ações relativas à reestruturação produtiva e institucional, reivindicando o financiamento de programas direcionados

às “reformas” trabalhistas e da seguridade social, com intuito de modificar a base econômica e política dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que garantia que as condicionalidades impostas pelo FMI fossem cumpridas. O fato é que, dentro dessa lógica, o fomento da política social estava ligado a mudanças em outras áreas. Nesses termos, o Banco Mundial condicionou o custeio da política social à capacidade orçamentária dos países prestatários de honrar seus compromissos com o pagamento dos juros das extensas dívidas. Essa era uma velha máxima do Banco, pois desde que passou a conceder empréstimos para a área social na década de 1970 impunha essa condicionalidade como limite para a ampliação de gastos no setor. (SANTOS JUNIOR, 2010).

Assim, as renegociações das dívidas foram sendo cada vez mais submetidas aos ajustes com suas respectivas condicionalidades, em uma conjuntura de crescente desregulamentação e de liberalização dos fluxos comerciais e financeiros (MORAES, 2000). Dessa forma, a inflação – grande vilã até os anos 1980 – recuou para dar lugar à dívida pública, que cresceu vertiginosamente nessa mesma década<sup>2</sup>. A dívida pública tornou-se, assim, uma alternativa funcional e cômoda que permitiu, e ainda permite, aos governos, acessar fontes de recursos que ainda não produziram concretamente para completar os gastos do momento. E, com isso, poder honrar os juros das respectivas dívidas. (LUPATINI, 2012; STREECK, 2012; BRETAS, 2012)

O mecanismo que permite essa artimanha é basicamente o seguinte: o governo emite papéis, os chamados títulos da dívida pública, que representam, pura e simplesmente, um direito de apropriação sobre parte do fundo público proveniente, em grande parte, dos impostos a serem cobrados. Tais papéis dão direito aos que os possuem de receber parte das receitas do Estado, recolhida na forma de impostos. Esses títulos são considerados fictícios ou ilusórios, pois os valores emprestados ao Estado já foram despendidos, e o que se prevê é a arrecadação futura dos valores tomados de empréstimo sob a forma de tributação da população (tendencialmente nos países periféricos a maior carga de impostos recai sobre os trabalhadores). (SILVA, 2011, p. 87).

Assim, a dívida pública, um tradicional instrumento de finança pública para cobertura de déficit público, se torna uma importante aliada da reprodução do capital no período contemporâneo. Nessa perspectiva, a contenção orçamentária foi o mote que transformou ainda mais as políticas sociais dos Estados nacionais em políticas residuais.

A lógica era compensar as populações mais vulneráveis à estagnação econômica, às elevadas taxas de desemprego, à falta de perspectivas

<sup>2</sup> “As dificuldades logo surgiram com a crise da dívida dos países em desenvolvimento da década de 1980. Mais de 40 países, principalmente na América Latina e África, tiveram dificuldade para pagar suas dívidas quando as taxas de juros de repente subiram após 1979. O México ameaçou ir à falência em 1982.” (HARVEY, 2011, p. 24).

de futuro, mas também contrabalançar os efeitos perversos dos cortes orçamentários impostos pelas políticas de ajustamento. Assim, os programas de ajustes estruturais de primeira geração restringiram a política social a políticas compensatórias, de alívio, voltadas às camadas mais vulneráveis, que precisavam de urgente ajuda, mas que deveriam ser transitórias, só até quando as políticas de ajustamento auferissem resultados e as economias em desenvolvimento voltassem a crescer (SANTOS JUNIOR, 2010; MAURIEL, 2011).

É por essa lógica que os programas de ajustes estruturais de primeira geração defendiam focalizar as políticas sociais como a solução mais adequada para uma política de equidade com responsabilidade fiscal.

### **Segunda geração de ajustes: desenvolvimento, pobreza e equidade. O que é novo na agenda das políticas sociais?**

Em maio de 1987, um simpósio realizado em Helsinki discutiu o tema “O Banco Mundial abandonou seu foco de Alívio da Pobreza?” como efeito de uma onda de críticas ao Banco por parte da opinião pública, que vinha crescendo desde 1985, muitas delas centradas nas medidas econômicas austeras que formavam o núcleo das políticas de ajuste estrutural. A maior objeção veio do Fundo das Nações Unidas para as Crianças (UNICEF), que publicou uma coleção de papers, intitulada “Ajuste com uma Face Humana”, composta por estudos de casos que demonstravam uma piora dos indicadores de saúde, educação, emprego e renda nos países que estavam passando por reformas macroeconômicas orientadas pelo FMI e Banco Mundial.

Em fevereiro de 1988, as discussões sobre os programas de alívio da pobreza se tornaram mais significativas no setor de trabalhos econômicos, que supervisionava e preparava os projetos que subsidiavam os empréstimos. Incorporando os propósitos de combate à pobreza, elevou rapidamente o patamar da pobreza e das formas de combatê-la na agenda de pesquisas do Banco durante 1989, concordando e reforçando a escolha da pobreza como principal tema do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990.

Em maio de 1988, os membros do Comitê Político da Presidência do Banco recomendaram ações para identificação e implementação de um “núcleo duro de programas de combate à pobreza” em cada país, consistindo de uma série de estratégias e operações cujo objetivo principal e imediato era o alívio da pobreza extrema, ao lado de empréstimos orientados para o combate à pobreza, ampliando o programa de empréstimos para ajuste estrutural vinculado ao combate à pobreza. Essas duas inovações foram acompanhadas pela composição de um fundo adicional, o *Special Poverty Fund*, que subsidiava a criação dos Fundos Sociais de Emergência

e dos Programas de Ação Social, conhecidos de forma geral como “*safety nets*” (redes protetoras). (MAURIEL, 2011).

Paralelamente, em 1989, é publicado o Relatório *Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth* do Banco Mundial, onde analisa a situação da África Subsaariana, e reconhece que os programas de ajustes estruturais de primeira geração não foram suficientes para a retomada do crescimento e que as políticas restritivamente econômicas teriam agravado os problemas sociais da região. A partir daí, emerge a ideia de que variáveis políticas intervêm em resultados econômicos, fazendo surgir duas novas condicionalidades nos empréstimos do Banco Mundial: governabilidade e governança. Agora, os novos empréstimos deveriam incorporar problemas institucionais e de reforma do Estado (SANTOS JUNIOR, 2011). Testemunhava-se um resgate do Estado no fomento ao mercado, mas sob novos patamares de atuação.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1997) do Banco, intitulado *O Estado num Mundo em Transformação*, defende que a reforma do Estado não deveria reduzir-se a questões ideológicas de Estado mínimo ou hiperestendido, mas num Estado eficiente capaz de alavancar o desenvolvimento. (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 217)

Merrien (2007) alude a essa tendência sinalizando um possível “Consenso Pós-Washington”, cujo ideário alega se afastar do neoliberalismo puro e abre novas vias para a extensão da proteção social. Já de acordo com Gonçalves (2012), tal vertente que se intitula novo desenvolvimentismo converge com o Consenso de Washington e o Pós Consenso de Washington, podendo ser considerada como um “programa alternativo ao projeto monetarista neoliberal” (GONÇALVES, 2012, p. 639), porém adotando feições da tradição liberal de desenvolvimento<sup>3</sup>.

Salama (2005) destrincha com acuidade os termos do debate quando afirma que as mesmas dez prescrições<sup>4</sup> que levaram ao sucesso do Consenso de Washington, em termos de contenção da inflação, também corroboraram para seu fracasso, em termos de expectativa de crescimento. Ademais, a incapacidade dessas prescrições de lidar com a pobreza absoluta, de traduzir as questões econômicas do caso chinês e da situação asiática e de construir formas de controlar o funcionamento dos mercados financeiros, conduziu a uma “nova versão” mais estendida do Consenso de Washington, agora com investimentos no fortalecimento de “boas instituições”, incorporando novas prescrições:

<sup>3</sup> “Estes argumentos nos remetem à hipótese central deste artigo: o novo desenvolvimentismo é mais uma versão do liberalismo enraizado (*embedded liberalism*), da mesma forma que o Consenso de Washington, o Pós-Consenso de Washington e as formulações da Nova Cepal.” (GONÇALVES, 2012, p. 639).

<sup>4</sup> 1) disciplina fiscal; 2) reorientação das despesas públicas, centradas nas necessidades mínimas; 3) ampliação da base fiscal e redução das alíquotas; 4) liberalização das taxas de juros; 5) taxa de câmbio competitiva; 6) liberalização do comércio externo; 7) liberalização para os investimentos estrangeiros diretos; 8) privatização das empresas públicas; 9) abandono das regulamentações; 10) garantia dos direitos de propriedade. (SALAMA, 2005, p. 13-14).

governança corporativa; medidas contra corrupção; liberalização ampliada ao mercado de trabalho; adesão aos princípios da Organização Mundial do Comércio; adesão às regras e padrões que regulam a finança; abertura 'prudente' da conta capital; ausência de regimes de câmbio intermediários entre o fixo e o flexível; independência dos bancos centrais e estabelecimento de metas de inflação; *constituição de redes de proteção social*; e, finalmente, *objetivos claramente definidos de redução da pobreza absoluta*. (SALAMA, 2005, p. 14 – grifos nossos).

A ampliação da agenda do Consenso ou sua suposta ultrapassagem é atestada por Joseph Stiglitz durante a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1998, quando ocupava o cargo de vice-presidente sênior e economista-chefe do Banco Mundial:

Se bem sucedida, a nova estratégia de desenvolvimento não só elevará o PIB per capita, mas também os padrões de vida, como evidenciado por padrões de saúde e alfabetização. *Vai reduzir a pobreza*, cuja meta deve ser a sua eliminação, uma meta que as economias mais bem sucedidas têm realmente atingido (pelo menos pelo padrão de pobreza absoluta). *Será sustentável, fortalecendo o meio ambiente*. E as transformações sociais reais vão aumentar a probabilidade de que as políticas subjacentes tornem-se duráveis, resistindo às vicissitudes que, por vezes, acompanham os processos democráticos. (STIGLITZ, 1998b, p. 15 – tradução própria, grifos nossos)<sup>5</sup>.

A mudança estratégica, porém, foi acompanhada da necessidade de construção de uma nova estrutura intelectual que conciliasse a sustentabilidade financeira do Banco, reafirmasse a busca pelo ajuste econômico, crescimento e liberdade dos mercados e os associasse ao renascimento dos empréstimos orientados ao combate à pobreza. Dessa forma, a ilustração desse novo consenso encontra sua expressão mais visível nas estratégias de combate à pobreza, que apresenta um novo quadro de referências marcadas pela ideia de desenvolvimento que vai sendo atrelado a diferentes adjetivos: liberdade, equidade, justiça, sustentabilidade.

Para isso, os programas de ajustes estruturais de segunda geração passam a entender o Estado como um mecanismo estratégico para a consolidação dos mercados nos países em desenvolvimento. Mais que substituir as falhas de mercado, os Estados deveriam atuar em parceria com eles para corrigi-los sem ocupar ou substituir seu lugar. O Banco Mundial passa a ter uma nova compreensão da relação entre Estado, sociedade e mercado. Agora, os mecanismos liberais de mercado seriam fortalecidos pelo Estado e não o contrário, como se defendia anteriormente (SANTOS JUNIOR, 2011). Tudo isso leva à necessidade de reforma do aparelho estatal,

<sup>5</sup> Tradução nossa do original em inglês.



sob o discurso de fortalecer uma sociedade aberta, democrática e pluralista (BRESSER-PEREIRA, 2012).

A leitura social da realidade implícita nessa perspectiva conserva uma paradoxal utopia que hoje se apresenta como consensual: a realização social do indivíduo livre, autorrealizado, auto-orientado, autodefinido e responsável civil, econômica e ecologicamente.

Nessa sociedade, define-se pobreza por carências de capacidades e de poder dos pobres ou por falta de acesso a titularidades (*entitlements*), ou pelo enfoque participativo (ou (in)capacidade de participação), baseado nos conceitos de agência e em termos de “carteiras de ativos”, ambos desenvolvidos por Amartya Sen (2000)<sup>6</sup>.

Para Sen (2000), desenvolvimento significa um processo de eliminação das privações de liberdade e ampliação das liberdades substantivas de diferentes tipos, e subdesenvolvimento equivale à privação de liberdade. E a forma de privação mais recorrente no mundo contemporâneo é a pobreza. A expansão das liberdades está ligada a um conjunto de capacidades que uma pessoa dispõe e pode comandar em uma sociedade. Os meios para o desenvolvimento concernem ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e “intitulentos” contribuem para o aumento da liberdade humana e para o desenvolvimento social geral.

Esses meios ou liberdades instrumentais, de acordo com Sen, são: *liberdades políticas*, que envolvem direitos civis e políticos, e estão ligadas a uma ordem democrática; *facilidades econômicas*, que significam oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos (consumo, produção e troca), e devem ser criadas mediante ações públicas distributivas, como, por exemplo, o microcrédito; *oportunidades sociais*, que são dadas por políticas de saúde e educação, para facilitar a vida do indivíduo; *garantias de transparência*, que implica considerar o grau de confiança e sinceridade em que a sociedade opera. Aqui Sen cita a corrupção, as transações ilícitas e a irresponsabilidade financeira como principais fatores inibidores da transparência e confiança, corrompendo o mecanismo de mercado e as relações de trocas sociais entre os indivíduos; *segurança protetora*, ou uma rede de segurança social. Sen divide a proteção em ações fixas – benefícios a desempregados; suplementos de renda regulamentados a indigentes – e emergenciais – distribuição de alimento em crises de fome coletiva; empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados.

O exercício de liberdade individual, para Sen, é influenciado por essas condições habilitadoras (como boa saúde e educação, por exemplo), poderes sociais de participação política e oportunidades econômicas para empreenderem no mercado. E o crescimento econômico só importa na medida em que seus frutos sejam aproveitados para eliminar as privações

<sup>6</sup> A abordagem da carteira de ativos considera que a produção da pobreza deve-se a problemas locais, à falta de capacidade das pessoas e de ativos para sair da pobreza (ALVAREZ LEGUIZAMON, 2007, p. 110).



de liberdade: combatendo a pobreza, gastando com saúde e educação, criando oportunidades de emprego etc. Isso significa que, sob a posse de determinados recursos que têm valor social – tais como acesso a conhecimento e tecnologia; potencial para vender e comprar mercadorias; determinar os preços relativos de diferentes produtos artesanais e alimentos básicos, entre outros – os indivíduos podem potencializar sua ação no mercado.

A noção de pobreza atrelada às características individuais muda radicalmente o estatuto do discurso em relação às teorias tradicionais, pois ao atrelar sua existência à condição humana e não à estrutura societária, torna-a um fenômeno inextinguível, tornando-a ontológica (MURILLO, 2007).

A ideologia já não se funda em construir uma falsa consciência acerca do fenômeno, um espectro que oculte o real do antagonismo subjacente às formações capitalistas. Hoje, a ideologia quer mostrar o fenômeno em toda sua crueza e apresentá-lo como inevitável. (MURILLO, 2007, p. 65)

Sob essa perspectiva, a pobreza aparece naturalizada, como algo que sempre existiu, ou ainda, como um fato inevitável, pois suas “causas” referem-se aos próprios indivíduos, ou melhor, às suas características individuais, ou às instituições,

sendo que os problemas que delas decorrem são vistos (i) como entraves criados pelo Estado às ações dos indivíduos (‘instituições estatais’) ou, ainda, (ii) como insuficiência ou carência de ‘instituições sociais’, entendidas enquanto recursos ou ativos a serem usados pelos indivíduos. (UGÁ, 2008, p. 204).

Daí, a noção de empoderamento social (*empowerment*) aparece, então, como um tipo de instrumento de interdependência entre Estado e sociedade civil, no sentido de munir os cidadãos de recursos que lhes permitam ter capacidade para tomarem as próprias decisões. É uma abordagem que coloca as pessoas e o poder no centro do desenvolvimento e um processo em que indivíduos, organizações da sociedade civil e comunidades tomam para si o controle e monitoramento de seus assuntos e de suas vidas e reconhece suas habilidades e competência para criar e produzir. (SANTOS JUNIOR, 2011)

O Banco Mundial, dentro dessa perspectiva, vai fomentar um conjunto de políticas sociais para provocar uma situação em que as instituições funcionem bem (boa governabilidade), alicerçada por boa governança e por requisitos de empoderamento. Com isso, combater a pobreza se torna importante ou um contraponto necessário ao mercado.

Os Relatórios de 1990, 1991 e 1992 do Banco Mundial, e os de 1990, 1994 e 1997 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvi-

mento (PNUD) atestam essa aderência e mostram como a retórica do combate à pobreza foi montada e passou a ser ressaltada como objetivo central a ser atingido não só pelo Banco Mundial, mas de forma ampla por governos e instituições multilaterais<sup>7</sup>, o que funcionou como um dispositivo para refrear uma insatisfação generalizada com um quadro social descontrolado e, ao mesmo tempo, impor o critério econômico, pois as preocupações com a sustentabilidade ambiental e outros objetivos sociais passaram a ser vistos mais como meios para aumentar a renda, através do lema do combate à pobreza, do que como fins em si mesmos.

Por essa perspectiva, as políticas sociais fomentadas pelo Banco Mundial passam a ter como finalidade expandir as pessoas de liberdades individuais (econômicas e políticas). Nesses termos, política e economia são vistos como parte de um mesmo processo, organicamente articulados, que se retroalimentam, com foco nas capacidades humanas, que podem gerar oportunidades sociais e riqueza. É esse conjunto de proposições que leva o Banco a defender o investimento em educação e saúde básicas, pois serviriam para potencializar a aquisição de títulos/direitos (*entitlement*) e estimular iniciativas individuais capazes de superar as privações.

Dessa forma, as políticas sociais sofrem uma refuncionalização, pois passam a promover condições para que os mais pobres possam adquirir títulos/habilitações que os possibilitem ampliar as liberdades pessoais e gerar suas próprias rendas, tornando-os mais competitivos e empreendedores, com mais condições de criar soluções para suas demandas econômicas e políticas.

Isso reforçaria a manutenção e ampliação das políticas sociais compensatórias e de alívio da pobreza e de certos riscos sociais mais específicos e localizados, as quais teriam agora função reparadora, pois corrigiriam distorções advindas de “desigualdades injustas” (KERS-TENETZKY, 2008) causadas por certas distribuições prévias de recursos e vantagens que predeterminariam as chances de sucesso dos indivíduos no mercado. Ou seja, certas condições que escapam de escolhas e responsabilidades individuais – como ser pobre, negro, mulher, etc. –, que acometem certos grupos sociais, deveriam ser motivo de ação do Estado para correção e nivelamento das condições ou igualdade de pontos de partida.

Com essas assertivas, outro elemento importante passa a conformar a agenda social do desenvolvimento nos anos 2000: a noção de equidade.

Retratada pelo Banco Mundial no *World Development Report* de 2006, intitulado Equidade e Desenvolvimento, a noção de equidade, aparece definida a partir de dois princípios básicos: a igualdade de oportunidades, entendida como um conjunto de condições em que as realizações da vida de uma pessoa deveriam ser determinadas, principalmente, por seus talentos e esforços; e a prevenção de privação absoluta ou pobreza

<sup>7</sup> Os Objetivos do Milênio para 2015 retratam bem a dimensão dessa agenda internacional.

absoluta, particularmente observando as condições de saúde, educação e os níveis de consumo.

Equidade não é a mesma coisa que igualdade de rendas ou no estado de saúde ou de qualquer outro resultado específico. É a busca de uma situação em que o esforço pessoal, preferências e iniciativa – mais do que o contexto familiar, de casta, gênero ou raça – conta para as diferenças entre as conquistas econômicas das pessoas. (WORLD BANK, 2006, p. 74 – tradução nossa).

Neste relatório, as condições de equidade são vistas como intrinsecamente importantes para o desenvolvimento, pois a partilha de oportunidades econômicas e políticas é considerada instrumento para o crescimento. Assim, para perseguir a “prosperidade a longo prazo”, o Banco recomenda que o Estado promova a “igualdade de condições”, onde todos os membros da sociedade têm chances similares de se tornarem socialmente ativos, politicamente influentes e economicamente produtivos. Diante disso, quatro eixos de atuação são propostos para o nivelamento das condições, onde três são relativos a políticas em âmbito nacional e uma em âmbito internacional: 1) investimento nas capacidades humanas; 2) expansão do acesso à justiça, à terra e à infraestrutura; 3) promoção da justiça nos mercados; 4) políticas para maior equidade global de acesso aos mercados, fluxos de recursos e governança.

Nogueira (2001) sinaliza que, para o Banco Mundial, equidade se traduz em focalização e discriminação positiva de grupos de risco, sinalizando uma mudança nas linhas programáticas internacionais e nacionais, particularmente no que se refere em escolhas ao tipo de assistência, seletividade, ampliação da cobertura e cuidados. Primeiro, porque equidade supõe o princípio da diferença<sup>8</sup>, referindo-se mais ao que cabe a cada um do que a todos<sup>9</sup>, independentemente do princípio de igualdade estabelecido, e, segundo, porque traz embutido de forma oblíqua o critério de eficiência.

A ideia de equidade remete à justiça, ao que é justo ou não e em que medida podemos avaliar ou auferir a justiça. Essas questões hoje ganharam o epicentro do debate sobre política social, pois a agenda do desenvolvimento contemporânea vem colocando a questão da distribuição em posição prioritária combinada com políticas de estímulo ao crescimento. Ou seja, o princípio da equidade começa a ganhar escopo no momento em que se amplia a posição da teoria econômica normativa na justiça dis-

<sup>8</sup> Para John Rawls (1992), por exemplo, o “princípio da diferença” se caracteriza quando existem casos em que a distribuição desigual de bens primários – tais como direitos, liberdade, oportunidades, renda e riqueza – seja vantajosa para todos, caracterizando uma desigualdade justa.

<sup>9</sup> Tradicionalmente, no Direito, a equidade consiste na adaptação da regra existente à situação concreta, observando os critérios de justiça e igualdade, pode-se dizer que a equidade busca adaptar a regra a um caso específico, a fim de deixá-la mais justa. (TERRA, 2012).

tributiva, quando se passa a refletir sobre o que é equitativo sob a lógica da eficiência e não mais dos direitos (NOGUEIRA, 2001, p. 18).

Para Lara e Mello (2008) o termo equidade passou a constituir o arcabouço ideológico que deu sustentação às políticas sociais na última década, conformando um tipo de “novo consenso pragmático”, em que o Estado deveria assumir o desafio de corrigir algumas desigualdades sem, contudo, realizar qualquer ruptura com os pressupostos liberais.

Na visão de Castelo (2010), o conceito de equidade ganha uma nova roupagem de tipo progressista, mas sem perder sua característica essencial – herdado da tradição liberal clássica desde os tempos de John Locke – ao contribuir para naturalizar um tipo ideal de indivíduo e as relações capitalistas de produção.

A equidade, na perspectiva que vem sendo apresentada pelos organismos multilaterais, contribuiria para a reprodução ampliada do capital nessa nova ordem tardia, haja vista que se pauta em uma concepção de justiça cujo princípio se refere ao estabelecimento de “mínimos sociais”, a fim de garantir a manutenção da força de trabalho sob as condições exigidas pela flexibilização, precarização e desregulamentação (RIZOTTO; BORTOLOTO, 2011).

Observando o que foi apontado como diferencial na segunda geração de ajustes, o que de fato é novo na política social é a ampliação do escopo das ações pré-existentes de combate à pobreza. Além das políticas ditas de “distribuição” – transferência direta de renda, crédito popular e economia social – outras ações de estímulo ao consumo e à renda vêm multiplicando ações de empreendedorismo vinculadas ao consumo popular, associando a distribuição de recursos estratégicos de “empoderamento” com “geração de capabilities” (CÊPEDA, 2012). Isso demarcaria a base da fórmula inclusiva da política social de nova geração. Mas ainda se somariam ações voltadas a grupos específicos – de gênero, raça e regionais – e redistribuição estratégica de recursos – água, luz, acesso a justiça, cotas de cultura, etc. – formando uma espécie de “potencialização social” também na direção proposta por Sen (2000).

Contudo, a predominância da perspectiva das capacidades (SEN, 2000) na agenda de desenvolvimento contemporâneo tem se mostrado muito mais retórica do que em termos de alocação em políticas públicas. Colclough (2011) demonstra que, apesar da boa intenção e da aderência por muitos governos e organismos multilaterais, os fatores-chave propostos pelo Índice de Desenvolvimento Humano (principal indicador dessa proposta de desenvolvimento) têm permanecido bastante limitados.

Para além das limitações de natureza prático-empírica, cabe também inferir que, tal como nos alerta Castelo (2012),

A incorporação dos valores da justiça social em sistemas ideológicos burgueses, na maior parte dos casos ocorre – e esta advertência vale

para os novo-desenvolvimentistas – não como um fim em si mesmo, mas para legitimar ações de técnicos do planejamento econômico, em particular, e dos *policy makers*, em geral. Os ‘aspectos sociais’, quando figuram em projetos heterodoxos de desenvolvimento, figuram em termos secundários, adjetivos, uma espécie de retórica da consciência moral e ética dos formuladores bem intencionados de política econômica, que ora propõem intervenções na questão social para neutralizar seus opositores – à direita e à esquerda -, ora para pacificar tensões sociais. (CASTELO, 2012, p. 51).

### Considerações finais: para anunciar o debate

O texto procurou discorrer sobre a trajetória recente da agenda social do desenvolvimento voltada para a periferia capitalista, atentando para o perfil que a política social veio ganhando desde o início dos anos 1990. É importante salientar que as duas gerações de ajuste estão organicamente articuladas pelo eixo liberal de pensamento, e que a agenda social do combate à pobreza “ampliada” da segunda geração não poderia ter ocorrido se a primeira não tivesse sido devidamente implementada, em termos econômicos e no que se refere à política social.

Na primeira geração, uma operação importante foi realizada, de despolitização da realidade social. A forma de leitura da realidade que veio se construindo por meio da formulação das políticas públicas conformou a ideia de que a solução técnica era o único caminho efetivo de resposta. Assim, as “políticas públicas converteram-se em soluções para um mundo despolitizado” (WERNECK VIANNA, 2008, p. 4).

O próprio foco no combate à pobreza dirigia o olhar para um horizonte nebuloso, longe das verdadeiras causas reprodutoras das desigualdades, reparando apenas a dimensão mais urgente e aparente do fenômeno. Em trabalho anterior a autora já sinalizava:

Os programas de combate à pobreza são a expressão mais visível de um movimento de refuncionalização das políticas sociais e reestruturação (aliado ao desmonte) da proteção social, a partir da *‘erosão das referências cognitivas e valorativas pelas quais as noções de bem público e responsabilidade pública poderiam ser formuladas como horizonte possível’*<sup>10</sup>; e, ainda, pela resignificação da natureza das políticas sociais, as quais passam a ser concebidas como mecanismos que reforçam os esquemas mercadorizantes, pela criação de um mix público/privado na oferta de serviços coletivos que ajudam a conservar e proteger o padrão de desenvolvimento globalmente estabelecido. (MAURIEL, 2006, p. 48 – grifos no original)

<sup>10</sup> Conforme Telles (2001, p.10).

Nesse sentido, entendidas como ações de natureza técnica, formuladas por especialistas, acabam por dispensar a política, pois se concebem como supostamente consensuais. Todos estão de acordo quanto à redução da fome, da pobreza, da luz para todos, da água para todos, dos computadores nas escolas, com os programas de transferência de renda, com a pacificação das favelas. E aqueles que não estão de acordo acabam por ser achincalhados com rótulos que desqualificam, inclusive, sua capacidade intelectual.

Esse movimento retrata uma inflexão a modos de pensar e tratar a pobreza que centravam suas concepções em aspectos estruturais – produção e reprodução social. Isso fica claro se pensamos que o conhecimento sobre pobreza reflete e, ao mesmo tempo, influencia os arranjos institucionais sob os quais se estruturam a relação Estado/sociedade e Estado/economia, viabilizando variações das relações entre público e privado que conduzem as políticas públicas.

O que as assertivas dos ajustes organizados pelos organismos multilaterais (e não só eles) retratam é uma gramática naturalizada da política social como política voltada para os pobres, cujas ações vêm sendo forjadas em parcerias com a lógica empresarial, substituindo o vocabulário político pela noção de planejamento e inundando o debate com inúmeros indicadores.

Daí que outro importante movimento ocorrido durante os ajustes foi o de naturalização da pobreza e da realidade social, associado à individualização. A pobreza é vista como carências de capacidades e de poder dos pobres ou por falta de acesso a titularidades. Ora, ao atrelar sua existência à condição humana e não à estrutura societária, a pobreza acaba por ser considerada inevitável, ou inerente ao funcionamento social. Assim, o exercício da tarefa de legitimação de um pensamento consensual foi apresentar a pobreza como algo inevitável, por isso, o melhor para se conviver com ela são ações para minorá-la.

Somado a isso, medidas individualizadas de status dos pobres têm servido como matéria-prima central para o desenho e redesenho das políticas públicas, fundamentadas numa definição de pobreza pensada a partir de características pessoais e padrões de comportamento dos pobres. (MAURIEL, 2006). A definição de pobreza centra-se numa situação em que indivíduos se encontram por falta de certos dotes, os quais por sua vez, ao serem adquiridos, os capacitam a “pular” a linha da pobreza. “Na cesta de dotes se incluem a escolaridade, o aprendizado do autocuidado com a saúde, e outros, entre os quais, é claro, o saber lidar com a renda.” (WERNECK VIANNA, 2007, p. 3).

Justamente por isso, a “face mais humana” é definida pela aquisição de atributos pessoais por parte dos indivíduos, pois desenvolvimento é percebido como aumento das liberdades individuais, a partir da ampliação das oportunidades. Isso promoveria, em tese, o alargamento das possi-



bilidades de escolhas pessoais e o potencial para sair de situações de carência (material ou simbólica). Ora, isso reduz a ação pública a comportamentos, fazendo com que a política social opere sob o amparo das circunstâncias singulares. Daí o reforço do local, do microcultural, do território e dos respectivos indicadores dos micronichos que devem ser regulados e medidos.

O padrão naturalizante não para por aí: além de imputar o sentido da política social como política de combate à pobreza e de colocar a pobreza no patamar individual de análise, trata de execrar a noção de universalidade, não apenas desqualificando-a, mas redimensionando os termos do debate, com a incorporação da noção de equidade. Ao refutar a dimensão estrutural da análise, as políticas sociais de natureza universal são tomadas por ineficazes e dispendiosas, além de não terem efetividades, pois não alcançam os pobres (público-alvo prioritário).

O imperativo principal, contudo, é o de que a sociedade contemporânea, diversa, plural, traz consigo a impossibilidade de uma base de igualdade única. Logo, como não é possível ter igualdade em tudo, como não é possível ser igual em tudo, não é possível determinar a priori que todos terão qualquer tipo de condição igual. Mas é possível indicar condições em que todos terão oportunidade de exercê-la (SEN, 2001, p.44-45). É nesse sentido que a desigualdade é reexaminada por Sen, pois passa a não ser negativa se pensarmos de qual espaço estamos falando em termos desiguais (SEN, 2001: 46/47; VITA, 2008, p. 96-97).

Sob a égide do discurso da liberdade e da equidade, a sorrateira ideologia social liberal vai ganhando terreno no debate contemporâneo da política social, pobreza e desenvolvimento, fazendo aquilo que a história do pensamento liberal sabe de melhor: prezar a liberdade ao mesmo tempo em que defende a escravidão, pois a “mensagem inflamada de liberdade pessoal [serve] apenas para homens brancos proprietários que formam um ‘povo de senhores’” (SEVE, 2013, p. 5). Para a grande maioria, – bárbaros, negros, índios americanos, trabalhadores (e hoje, a bola da vez são os “pobres”) – a história se encarrega de mostrar a lição.

## Referências

- ALVAREZ LEGUIZAMÓN, S. A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social latino-americano. In: CIMADAMORE, A.D.; CATTANI, A.D. *Produção da pobreza e desigualdade na América Latina*. Porto Alegre: Tomo Editorial/CLASCO, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. Carlos. Democracy and capitalist revolution. In: *économie appliquée*, tome LXC, n.4, 2012, p. 111-139.
- BRETTAS, T. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, E. et al.(Org.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, Brasília: CNPq, 2012.
- CASTELO, R. Desenvolvimento econômico e equidade: uma crítica ao projeto novo-desenvolvimentista de intervenção sobre a “questão social”. In: LEAL, M.C.; FREIRE, S.M. *Direitos humanos e suas interfaces com as políticas sociais*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.
- CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: CASTELO, R. (Org.). *Encruzilhadas da América Latina no século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.
- CÊPEDA, V.A. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo. Um balanço histórico. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 26, v. 75, 2012, p.77-90.
- COLCLOUGH, C. Human development as the dominant paradigm: what counts as success? Disponível em: <[http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Human\\_Developmentasthedominantparadigmwhatcountsassuccess](http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Human_Developmentasthedominantparadigmwhatcountsassuccess)>. Acesso em: 10 maio 2012.
- DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Katalysis*, Florianópolis, v.10, n.1, p.24-34, jan./jun. 2007.
- GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, out./dez. 2012, p. 637-671.
- HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- KERSTENETZKY, C.L. Por que se importar com a desigualdade? *Texto para Discussão*, n.7, Niterói, RJ. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, jan. 2008. Disponível em: <[www.proac.uff.br/cede](http://www.proac.uff.br/cede)>. Acesso em: 13 out. 2011.
- LARA, A.M.B.; MELLO, N.A.S. Reestruturação produtiva com equidade: as concepções de agências internacionais e suas implicações para as propostas de reforma da educação nos anos 1990. *VI Seminário do trabalho: trabalho,*

economia e educação no século XXI. 26 a 30 maio de 2008. Marília, SP: UNESP. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/angelamarabarroselaraneuzamello.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2013.

LUPATTINI, M. Crise do capital e dívida pública. In: SALVADOR, E. et al. (Org.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, Brasília: CNPq, 2012.

MAURIEL, A.P.O. *Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza*. Ijuí: UNIJUÍ, 2011.

MAURIEL, A.P.O. Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea. *Ser Social*, v. 1, n. 1, Brasília: UnB, 1º sem. 2006, p. 47-78.

MAURIEL, A.P.O.; RAIS, C.B.R. Indicadores de pobreza nas políticas sociais brasileiras. *Revista de Políticas Públicas/UFMA*, v. 17, n.1, jan. / jun. 2013.

MERRIEN, F.X. Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina? In: CARVALHO, D.B.B. et al. (Org.) *Política social, justiça e direitos de cidadania na América Latina*. Brasília: UNB, 2007. Coleção Política Social n.3.

MORAES, R. As incomparáveis virtudes do mercado: políticas sociais e padrões de atuação do Estado nos marcos do neoliberalismo. In: KRAWCZYK, N. CAMPOS; M.M. HADDAD, S. (Org.) *O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate*. Campinas: Papirus, 2000.

MURILLO, S. Produção da pobreza e construção de subjetividade. In: CLAMADAMORE, A.D.; CATTANI, A.D. *Produção da pobreza e desigualdade na América Latina*. Porto Alegre: Tomo Editorial/CLASCO, 2007.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Mudança estrutural para igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento. In: *Documento síntese do 34º período de sessões da CEPAL*. São Salvador: CEPAL, ago. de 2012.

NARBONDO, P. Reflexiones críticas sobre el univesalismo básico. *Revista uruguaya de ciencia política*, n.15. 2006, pp. 151-172.

NOGUEIRA, V.M.R. A antinomia igualdade versus equidade. In: *XVII Seminário latinoamericano de escuelas de trabajo social*. Lima: ALAETS, 2001. Disponível em: <[www.ts.ucr.ac.cr/slets/trabajos](http://www.ts.ucr.ac.cr/slets/trabajos)>. Acesso em: 24 abr. 2013.

RAWLS, J. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. *Lua Nova*. São Paulo, n. 25, abr. 1992.

RIZZOTO, M.L.F.; BORTOLOTO, C. O conceito de equidade no desenho de políticas sociais: pressupostos políticos e ideológicos da proposta de de-

envolvimento da CEPAL. *Interface, comunicação, saúde, educação*. n.38, v.15, jul./set. 2011, p.793-803.

RODRIK, D. *Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion?* Harvard University, 2006. Disponível em:

<<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/washington.html>>. Acesso em: 02 maio 2013.

SALAMA, P. Abertura e pobreza. Qual abertura? *Revista da Sociedade Brasileira Economia Política*, n. 17, Rio de Janeiro, dez. 2005, p. 7-32.

SANTOS JUNIOR, R.B. *As políticas sociais do Banco Mundial nos países em desenvolvimento*. Campinas. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UNICAMP, 2010.

\_\_\_\_\_. O sentido da estratégia de combate à pobreza na agenda social internacional. In: *Seminário de política social e combate à pobreza*. Niterói, RJ: Grupo de Pesquisa sobre Política Social e Desenvolvimento – Escola de Serviço Social/Universidade Federal Fluminense, 2011, mimeo.

SEN, A.K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro, São Paulo: Record, 2001.

SÉVE, L. Prezar a liberdade, defender a escravidão. In: *Le Monde Diplomatique* – Brasil. Ano 6, n. 71, Jun. 2013.

SILVA, G.S. Dívida pública e política social no governo Lula: fundo público sob o jugo do capital portador de juros. *SER Social*, n. 28, v. 13, Brasília: UnB, jan./jun. 2011, p. 81-103.

SOARES, L.T. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo, Cortez, 2000, Série Questões da Nossa Época.

STIGLITZ, J. More instruments and broader goals: moving toward a post-Washington Consensus. *Annual Conference World Institute for Development Economic Research (WIDER)*, Helsink, Jan., 7th, 1998a.

\_\_\_\_\_. Towards a new paradigm for development: strategies, policies, and processes. *Given as the 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD*. Geneva, oct. 19, 1998b.

STREECK, W. A crise de 2008 começou há quarenta anos. In: *Le Monde Diplomatique* – Brasil, jan. 2012, pp. 24-25

TELLES, V. S. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: USP/Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Editora 34, 2001.

TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. *Desajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TERRA, S. Código de ética do assistente social: comentários a partir de uma perspectiva jurídico-normativa. In: BARROCO, M.L.S.;TERRA, S.H. *Código de ética do/a assistente social comentado*. São Paulo: CFESS (Org.) / Cortez, 2012.

UNITED NATIONS. The State and development governance. *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD): The least development countries annual reports, 2009.

UGÁ, V.D. *A questão social como “pobreza”*: crítica à conceituação neo-liberal. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2008.

VITA, A. O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

WERNECK VIANNA, M.L.T. A Previdência Social (e não só ela) em questão: notas aditivas à reflexão de Rosa Marques, Áquilas Mendes e Camila Ugino. In: *Argumentum* – Revista do Programa de Pós-Graduação em Política Social/UFES, Vitória, n.1, v.2, jan. / jun. p.31-40, 2010.

\_\_\_\_\_. O papel da sociedade e da política hoje na conformação da atuação do Estado: breves anotações para cercar o tema sob um prisma bifocal. *Ciclo de Seminários Políticas Públicas em Debate* – FUNDAP. São Paulo, 27 ago. 2008. Disponível em: <<http://debates.fundap.sp.gov.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Hiper-realidade ou hipoteoria? In: *La Insignia*, 3 ago. 2007. Disponível em: <[http://www.lainsignia.org/2007/agosto/cul\\_005.htm](http://www.lainsignia.org/2007/agosto/cul_005.htm)>. Acesso em: 13 abr.2013.

WORLD BANK. *Annual Report* (2006): equity and development. Washington, D. C.: World Bank, 2006.

Recebido em 10 de junho de 2013.

Aprovado para publicação em 16 de julho de 2013.