

Ana Paula Ornellas Mauriel*

Relações Internacionais, Política Social e Combate à Pobreza

Resumo: o artigo objetiva demonstrar como as políticas sociais atuais vem sendo definidas na arena internacional a partir da estrutura das relações internacionais e do contexto de globalização financeira. O combate à pobreza, principal tendência da política social desde as reformas liberalizantes dos anos 1980, aparece como estratégia central de manutenção do atual padrão de acumulação, funcionando como instrumento de regulação dos custos do trabalho no mercado mundial. Aspectos importantes das relações internacionais são destacados, onde os Estados aparecem como principais atores na construção de acordos e regulações internacionais garantidores de um determinado tipo de desenvolvimento econômico e social via reformas liberalizantes sob a égide da hegemonia norte-americana.

Palavras-chave: Política Social; Relações Internacionais; Globalização; Pobreza.

Abstract: The article's objective is demonstrate how the substance which forms today social policies conception have been built in international arena through international relations structure in a financial globalization context. Poverty combat shows up as central strategy which maintains nowadays accumulation standard, functioning as an instrument that regulates work costs in world market. Important aspects of international relations are outstanding, and states are treated as central actors in international regulations and agreements which guarantees a social and economic development through liberalizations reforms under American hegemony.

Key-words: social policy, international relations, globalization, poverty.

Introdução

O objetivo do artigo é apresentar elementos que permitam perceber a relação entre as políticas sociais contemporâneas centradas no combate à pobreza e as decisões estratégicas que vêm sendo tomadas na arena internacional, especialmente pelos Estados, considerados como principais atores das negociações que se relacionam às políticas públicas.

* Assistente Social, doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas (Unicamp), professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Endereço postal: *Campus Gragoatá*, Bloco E, Gragoatá, Niterói, Rio de Janeiro, CEP: 24210350. Endereço eletrônico: apmaurriel@yahoo.com.br

As transformações recentes das políticas sociais e a tendência à focalização das ações para os grupos mais pobres aliadas às reformas nos esquemas de proteção social são compreendidas como parte de um movimento mais amplo da realidade, de configuração de uma nova ordem econômica global sob a égide de um padrão renovado de relações internacionais pós Guerra Fria baseada na naturalização da globalização diante de uma nova dinâmica dos sujeitos políticos envolvidos – estados, organismos internacionais, corporações financeiras, bancos, etc. – que assumiram novos papéis e dialogam de forma redimensionada.

Diante das mudanças ocorridas na economia e relações internacionais, houve um reconhecimento, por parte dos Estados Unidos, da necessidade de alteração de seu papel estratégico no cenário internacional. Essa alteração passa por uma dimensão material (investimentos econômicos e financeiros), uma dimensão político-estratégica (redirecionamento de seu aparato bélico e de seus esquemas de ajuda externa e assistência técnica) e, por último, mas não menos importante, uma dimensão intelectual, para onde se direcionaram seus esforços não só de compreensão, mas de explicação e justificativa de determinadas assimetrias no sistema internacional.

A ordem econômica mundial contemporânea deu origem a novos desafios, relacionados principalmente às mudanças tecnológicas e à volatilidade das condições de trabalho que, por sua vez, impõem novas responsabilidades para o enfrentamento de questões macro e microeconômicas, traduzidas em menores ou maiores ameaças sociais e demandas por proteção social.

A economia globalizada¹ teve também um forte impacto sobre a capacidade de barganha do trabalho organizado, pois o mercado de trabalho mundial passa a funcionar “por seleção, pelo capital móvel, de localizações com o melhor negócio em termos de custos e de oferta de trabalho” (SALAMA, 2002, p. 30), de forma que a mobilidade seria apenas do capital, que poderia continuar nos países avançados, desfrutando de todas as vantagens, inclusive da relativa fixação nacional do trabalhador, com custos mais baixos em relação à sua competência e benefícios sociais. Nesse sentido, as políticas geradoras de emprego seriam claramente difíceis de implementar e “a tendência da globalização seria favorecer a administração à custa do mesmo trabalhador moderadamente organizado e, portanto, de políticas públicas favoráveis muito mais à primeira do que ao último”. (SALAMA, 2002, p. 31).

Nesse artigo parte-se do pressuposto de que os esquemas de ações de alívio da pobreza estão organicamente ligados aos condicionamentos econômicos. Por isso, os movimentos de expansão e contração das ações de combate à pobreza acompanham os ciclos de crise e instabilidade das economias capitalistas, sendo sua principal função regular o trabalho, o que fazem de dois modos: primeiro, os

¹ Por economia globalizada entende-se um sistema mundial em que diferentes economias nacionais são incluídas e rearticuladas por processos e conexões internacionais. Essa rearticulação acontece porque o sistema econômico internacional se torna autônomo e socialmente sem raízes e o mercado e a produção tornam-se, de fato, globais, com as políticas internas muito mais fortemente condicionadas por fatores internacionais, que fazem crescer a interdependência sistêmica (HIRST e THOMPSON, 1998).

esquemas de alívio da pobreza são ordinariamente iniciados ou expandidos quando uma grande massa desempregada leva a explosões de tumultos, absorvendo-a ou controlando-a o suficiente para restaurar a ordem, de modo que assim que as turbulências vão cessando, o sistema de alívio se contrai, expelindo aqueles indivíduos necessários para povoar o mercado de trabalho reestruturado e baixar os salários. O alívio também serve para regular o trabalho neste novo estágio, de sorte que idosos, desabilitados, insanos e outros que não servem mais como força de trabalho produtiva socialmente necessária são relegados ao rol dos programas de alívio com tratamento propositadamente degradante e punitivo, para fazer com que as massas trabalhadoras inseridas nos termos produtivos formais tenham cair no pauperismo e ter que depender de tais esquemas (PIVEN e CLOWARD, 1971).

Em razão dessas assertivas, a argumentação do artigo gira em torno do papel estratégico central que o conjunto de ações de combate à pobreza possui hoje para manutenção do atual padrão de acumulação via financeirização, seja regulando os custos da força de trabalho no mercado mundial, seja por meio da regulação do comportamento econômico, político e civil dos pobres, garantindo baixo risco de sublevação social e uma forma ideologicamente palatável de inserção precária dessas massas na ordem econômico-financeira contemporânea (MAURIEL, 2008).

A entrada do combate à pobreza no centro da agenda social internacional aconteceu no contexto generalizado de reformas dos sistemas de *welfare* a partir dos anos 1980, quando, tanto em países centrais como nos periféricos, as políticas públicas governamentais passaram a ser elaboradas com forte referência ao movimento da economia fora de suas fronteiras (PIERSON, 2001).

No centro capitalista, embora os países apresentem importantes diferenças nas alternativas tomadas nas políticas sociais, desde os anos 1990, o núcleo central de medidas tem seguido em direção ao neoliberalismo (ESPING-ANDERSEN, 1995). Em relação à periferia capitalista, os países sucumbiram ao mantra da ortodoxia econômica por meio dos programas de ajuste estrutural, arquitetados no *Consenso de Washington*² e implementados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (SOARES, 1999).

Para fundamentar esses argumentos, serão apresentadas as principais características estruturais das relações internacionais no contexto contemporâneo, com destaque para a assimetria de poder entre os diferentes Estados no sistema internacional e o papel dos Estados Unidos na condução da agenda internacional. Também serão discutidos os aspectos econômicos e financeiros da economia mundial, sob a globalização financeira, particularmente a correlação entre a dinâmica produtiva e as finanças e seus impactos sobre o mercado de trabalho em escala internacional e sua correlação com o combate à pobreza, particularmente

² A expressão, de autoria do economista norte-americano John Williamson, procurou traduzir o conjunto de medidas recomendadas pelo FMI e pelo Banco Mundial para o ajuste das economias periféricas. O programa de reformas preconizado pelo Consenso combina 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.

da forma como essa estratégia tem sido conduzida pelo Banco Mundial. O estudo se baseia na pesquisa de doutoramento (MAURIEL, 2008) e tomou como fontes de investigação a produção bibliográfica sobre o tema e os documentos oficiais das agências multilaterais e outros organismos internacionais, entre os anos 1980 e parte dos anos 2000.

Relações Internacionais sob a Globalização Financeira

Para Paul Hirst e Grahame Thompson (1998), o termo globalização entra no discurso acadêmico de várias áreas a partir da década de 1970, promovido por governos e agências multilaterais. As causas dessa aceitação podem ser elucidadas por alguns fatores: os impactos do colapso do sistema de *Bretton Woods*³ e da crise do petróleo; os altos índices inflacionários nos países avançados; os esforços das instituições financeiras e industriais para sair da pressão inflacionária pela busca de outras formas de investimento e outros mercados; a aceleração de uma política de internacionalização dos mercados financeiros; a tendência à desindustrialização na Inglaterra e nos Estados Unidos e o crescimento do desemprego na Europa; o surgimento das “novas economias industrializadas” (NICs, New Industrialized Countries); a reestruturação produtiva.

Não há dúvida de que esses acontecimentos criaram um ambiente de incerteza e imprevisibilidade das relações econômicas.

Foram um choque nas mentes condicionadas a acreditarem que pobreza, desemprego e ciclos econômicos poderiam ser controlados ou eliminados em uma economia de mercado baseada no lucro. Se o consenso difundido nas décadas de 1950 e 1960 era de que o futuro pertencia ao capitalismo sem perdedores, seguramente administrado por governos nacionais atuando em conjunto, as décadas posteriores de 80 e 90 são dominadas por um consenso baseado em suposições contrárias, de que os mercados globais são incontroláveis e de que o único caminho para evitar tornar-se um perdedor – seja como nação, empresa ou indivíduo – é ser o mais competitivo possível (HIRST e THOMPSON, 1998, p.20).

Para os autores supracitados, as mudanças que ocorreram a partir da década de 1970 não significaram o surgimento de uma economia globalizada pura, mas

³ Acordo ou Tratado de Bretton Woods, nome pelo qual se conhece os resultados das Conferências de Bretton Woods, local onde, em julho de 1944, 44 países se encontraram e estabeleceram um conjunto de regras para as relações comerciais e financeiras internacionais, cujo objetivo era superar a instabilidade crônica que havia se configurado desde a crise de 1929. Foi também esse acordo que deu origem ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou, como é mais conhecido, o Banco Mundial. Para maiores detalhes ver: MORAES, Reginaldo. *Planejamento: Democracia ou Ditadura? Intelectuais e reformas sócio-econômicas no pós-guerra*. Tese de doutoramento. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/USP. São Paulo, 1987; KAPUR, Devesh, LEWIS, John P, WEBB, Richard. *The World Bank history: its first half century*. Washington: D.C Brookings Institution Press, 1997. Volume I: History, especialmente capítulos 2 a 7.

demonstram algumas tendências dessa forma dentro de uma economia ainda internacional, em virtude da presença dos Estados na condução de determinadas negociações econômicas internacionais estratégicas para o movimento de mundialização. Nesse sentido, é esclarecedora a posição dos Estados Unidos, cujo poder econômico, tecnológico e militar possibilitou a “*pax Americana*” após 1945, uma hegemonia que permitiu amplo crescimento do comércio mundial. Mas, devido ao enfraquecimento dessa supremacia na década de 1970, tiveram que redirecionar suas estratégias.

A conjuntura imediata de declínio da hegemonia americana levou a um clima de emergência de uma economia globalizada, constituída pelas políticas de abandono dos controles cambiais e pela liberalização dos mercados financeiros internacionais. Essas mudanças, contudo, eram conjunturais e politicamente dirigidas, em grande parte pelos Estados Unidos, como estratégia de retomada do controle hegemônico dos três pilares básicos de dominação capitalista: inovação tecnológica, moeda e força militar⁴.

A crise de meados da década de 1970 quebra as taxas de crescimento e aumenta a inflação, tornando os conflitos sociais mais aguçados e criando um ambiente propício às ideias neoliberais. Helleiner (1994) procura demonstrar que o que conduziu os Estados Unidos à ruptura com *Bretton Woods* não foi apenas resultado de uma instabilidade no modo de produção, mas também os interesses políticos embutidos nessa mudança. Ele indaga quais os grupos que se beneficiavam com as barreiras econômicas existentes – basicamente as empresas produtivas multinacionais, um dos elementos centrais na construção do mercado de eurodólares, pois se viam como cartéis bancários e preferiam buscar empréstimos estrangeiros.

Os Estados Unidos desde o final da década de 1960 estavam sob o ataque de especuladores, já que o dólar era a moeda de referência do sistema financeiro internacional. Como começaram a acumular déficit, a credibilidade do dólar ficou ameaçada e, num momento de instabilidade, houve o aumento de saques em ouro, sendo tudo isso motivo de crescente pressão sobre o Tesouro Americano para que saísse dessa cilada financeira.

Helleiner (1994) adverte, porém, que os Estados Unidos não são “criaturas”, mas os “criadores” do sistema, pelo que se comportam como elemento disciplinador. Ademais, nessa ocasião estavam em plena guerra com o Vietnã e ainda tinham que enfrentar um quadro social bastante conflitivo, com os movimentos civis nacionais (luta pelos direitos humanos e étnico-raciais) e greves em diversos pontos do país. Justamente nesse período, entre 1971 e 1973, diversos programas sociais foram

⁴ Essa posição converge com a de TAVARES, Maria da Conceição e MELIN, Luiz Eduardo. “Mitos globais e fatos regionais – a nova desordem internacional”, in FIORI, J. L., LOURENÇO, M. S. e NORONHA, J. C., *Globalização – O Fato e o Mito*. RJ: EDUERJ, 1998; TAVARES, M. C. e FIORI, J.L. *Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. Coleção Zero à Esquerda; e TEIXEIRA, Aloisio. *O Ajuste Impossível. Um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil*. 2ª ed. Do autor, Rio de Janeiro, 2000.

⁵ Acerca dos programas criados, ver O’CONNOR (2001).

criados em grande escala⁵, os quais ficariam comprometidos se a opção se desse pela adoção de políticas recessivas.

Quando os Estados Unidos romperam com o regime de conversibilidade, criaram uma liberdade de manobra muito maior para a própria economia. A partir daí, o resto da história é por demais conhecido: o Banco Central americano eleva a taxa básica de juros na economia e provoca em todo o mundo uma verdadeira “sangria” das reservas e capitais flutuantes, que levou ao levante generalizado⁶.

Helleiner (1994) finaliza asseverando que a globalização financeira ajudou os EUA a preservar e até aumentar sua autonomia na economia mundial. A mudança qualitativa de um poder benevolente para um predatório foi, nos últimos anos, um fator determinante na inversão do sistema de *Bretton Woods* e na criação de uma “nova ordem mundial”, ainda em fase de construção.

É justamente aí que entram o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial que, para promover os interesses do capitalismo americano, passaram a funcionar como agências cosmopolitas de fachada. Com a revelação do Plano Baker para “Ajustes Estruturais”, o FMI e o Banco Mundial se viram sob novos papéis internacionais, de forma complementar à estratégia financeira e, nesse processo de ajuste, se mostraram muito mais eficazes do que se pensava, com grande habilidade em persuadir não só os latino-americanos, mas os europeus ocidentais a se submeter à sua liderança durante a transição no Leste (GOWAN, 2003, p. 78).

As táticas utilizadas por esses organismos como saídas para a crise financeira fizeram com que determinados setores do capital se beneficiassem com as propostas de reestruturação da economia, tanto pelo fortalecimento de sua posição social e política interna, como pela facilitação do acesso a grandes somas de dinheiro. Tal “pacote” de ações envolve privatizações em setores que fornecem produtos ou serviços básicos para os mercados internos e que tendem a ser assumidos por firmas estrangeiras, com acesso facilitado legalmente via Estado, embora nenhum desses resultados seja automático, haja vista que dependem de esforços políticos de grupos sociais internos àquele país, da estrutura política e do equilíbrio de forças na época da crise (GOWAN, 2003).

Um dos mecanismos utilizados nessa etapa da financeirização é a dívida pública. Segundo Iamamoto (2008^a, p.117), o poder das finanças foi construído sob o endividamento dos governos e posteriores investimentos na emissão de títulos emitidos pelo Tesouro, criando-se uma “indústria da dívida”. Para Chossudovsky (1999), a força da ortodoxia do mercado está radicada no próprio movimento da economia global, que funciona por um processo de cobrança de dívida em âmbito mundial. A direção macroeconômica adotada nos países e nas relações internacionais desempenha um papel central no surgimento de uma nova ordem econômica global, cujas reformas regulam o processo da acumulação capitalista no mundo todo. Todavia, esse não é um sistema de livre mercado e, embora sustentado por um

⁶ No governo Reagan, o presidente do Banco Central, Paul Volcker, promoveu a famosa mudança, elevando a taxa de juros e fortalecendo o dólar para restaurar o seu papel como um padrão estável de valor. As ações de Reagan para a política econômica buscavam colocar, pela primeira vez em décadas, o capital-dinheiro no centro da cena e procuravam expandir um tipo de regime financeiro que funcionasse segundo os interesses da liderança americana.

discurso neoliberal, o chamado “programa de ajuste estrutural” patrocinado pelas instituições de Bretton Woods constitui um novo esquema intervencionista (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 12).

As reformas macroeconômicas atuais, contudo, possuem uma relação de continuidade e ruptura com o sistema capitalista posterior à Segunda Guerra e os resultados de sua evolução, que já apresentava no âmago de sua dinâmica uma séria contradição manifestada num claro conflito entre as instituições reguladoras de *Bretton Woods* e as necessidades de expansão do grande capital transnacional. Para Moraes (2006), esse conflito apresenta três estágios: o primeiro, visível já nos anos de 1960, quando os representantes do capital transnacional já demonstram claras insatisfações com as regulações nacionais, mas mantêm-se nelas; o segundo se inicia nos anos 1970, quando o capital busca meios de contornar as regulações através de medidas micro e macroeconômicas; o terceiro se caracteriza pelo ataque direto às regulações e seu desmanche propriamente dito.

Durante esse processo, os controles sobre os movimentos de capitais foram significativamente reduzidos já durante os anos 1970, e nos anos 1990, é possível visualizar os principais marcos do desmanche: internacionalização de mercados para bens e finanças, especialmente moedas; relativo declínio da produção industrial e ascensão do setor de serviços; transição do regime de produção fordista para o de acumulação flexível; o fim do sistema de *Bretton Woods* após dois relevantes choques de petróleo (1973-74 e 1979-80).

Desde 1989, com o fim da União Soviética, o processo de reestruturação da economia mundial veio se modificando pelo reforço, em todo o mundo, de um “consenso político” sobre a política macroeconômica. No início da década de 1990, as reformas macroeconômicas adotadas nos países da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) têm apresentado muito dos ingredientes essenciais dos programas de ajuste estrutural aplicados no Terceiro Mundo e Leste Europeu. E, embora com mecanismos institucionais diferentes, os fundamentos teóricos e ideológicos são muito similares (CHOSSUDOVSKY, 1999).

Na verdade, foram as transformações materiais das relações sociais internacionais, particularmente em sua dimensão política e econômica, que produziram o poder ideológico do chamado *Consenso de Washington*.

Diante de todos esses fatores, as relações internacionais diversificaram-se e se complexificaram, e os interesses nacionais já não são os únicos a motivar as associações em busca de realizações recíprocas, uma vez que outros atores (Bancos, ONGs, corporações, conglomerados transnacionais, etc.) são instâncias que atualmente alteram significativamente a política mundial. Ademais, as barganhas envolvem uma multiplicidade de problemas econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais e configuram uma ausência de hierarquia entre assuntos, com múltiplos canais de interdependência internacional (SANTOS JUNIOR, 2003).

Outra tendência da ordem internacional contemporânea é a regionalização. Para Santos Junior (2007), globalização e regionalização constituem fenômenos integrantes de um mesmo processo. O movimento de formação de blocos regionais começou a se desenhar no início da segunda metade do século XX, quando iniciaram-se vários projetos de integração regional⁷, que combinavam interesses de

alguns setores sociais nacionais e internacionais. Agências governamentais e organizações bilaterais ou multilaterais, juntamente com empresas, corporações e conglomerados vieram, desde então, redefinindo as relações exteriores entre os países envolvidos e tomando diversas providências para conciliar diferentes pressões nacionais, com os Estados sendo os principais sujeitos de tais negociações.

No contexto imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, esses projetos de integração regional expressaram, inegavelmente, algum grau de convergência de interesses de alguns setores sociais dominantes nas nações envolvidas, ao mesmo tempo em que responderam a algumas expectativas de setores mais amplos, como grupos e classes trabalhadoras, pois os processos de integração não ocorrem em espaços neutros ou vazios, mas se estabelecem entre classes e segmentos de classes, com vínculos permanentes ou pontuais, divergentes ou consensuais (NOGUEIRA, 2008).

No contexto após a Guerra Fria, contudo, na base da formação de blocos regionais está a necessidade de se assegurar a estabilidade de um processo de desenvolvimento precipitado pelo processo de desregulamentação dos mercados financeiros e flexibilização das barreiras comerciais (contidas fundamentalmente no Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT) e motivado, principalmente, pela busca da flexibilização e desregulamentação dos processos produtivos e do mercado de trabalho.

Essa nova ordem internacional envolve, segundo Santos Junior (2003), vínculos formais e informais entre elites governamentais e não-governamentais, contribuindo para configurar complexos meios de interdependência com o intuito de identificar e solucionar problemas de naturezas diversas – entre os quais o da pobreza e da desigualdade. Esse é o caso de arranjos regionais como a Comunidade Econômica Européia (CEE), o Tratado de Livre Comércio entre México, Estados Unidos e Canadá (Nafta), o Mercado Sul-Americano (Mercosul), a Comunidade de Estados Independentes (CEI), a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento (OCDE), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), exemplos que, entre outros, mostram como as políticas sociais, assim como outras atividades, estão influenciadas pelo intercâmbio permanente entre diferentes órgãos governamentais.

Para Yamamoto (2008a), o triunfo do atual padrão de acumulação é inconcebível sem a ativa intervenção das instâncias políticas dos Estados nacionais, particularmente se observarmos a trajetória recente dos tratados internacionais e da condução das agendas de formulação das políticas públicas domésticas nacionais.

Os Estados são estratégicos no estabelecimento dos pactos comerciais, dos acordos de investimentos, da proteção produzida no seu território mediante barreiras alfandegárias, na pesquisa e

.....
⁷ Tais projetos normalmente representam “integração combinada entre países para estimular o comércio recíproco, com redução ou eliminação de tarifas alfandegárias e harmonização das políticas econômicas entre os Estados participantes” (SANTOS JUNIOR, 2007, p. 144). Para um aprofundamento do tema, recomenda-se os artigos de Charles OMAN, “Globalização e regionalização nas décadas de 1980 e 1990” e de Sylvia OSTRY, “A nova ordem mundial e a tendência à regionalização”. Ambos em VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.) *A nova ordem internacional e a terceira revolução industrial*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

desenvolvimento de novas tecnologias para subsidiar os interesses empresariais, nos meios de comunicação de massa e na expansão do poder político das entidades internacionais. (IAMAMOTO, 2008a, p.122).

Diante de tais assertivas, a autora levanta a hipótese de que “na raiz do atual perfil assumido pela *questão social* encontram-se as políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo” (IAMAMOTO, 2008^a, p. 124).

Esse jogo de forças que atuam em escala global se tornou uma determinação fundamental para o entendimento das configurações da proteção social contemporânea, especialmente se pensar que alguns aspectos da questão social também se globalizaram. Proletarização, pauperismo, carências habitacionais, de saúde, alimentação, ensino e transporte; formação de guetos e subclasses; discriminação social, econômica, política, cultural e racial, inclusive por sexo e idade; desemprego cíclico e estrutural; xenofobias, etnicismos e fundamentalismo aparecem no cenário contemporâneo como manifestações da questão social e como um dilema mundial e não apenas nacional (IANNI, 2004).

Dani Rodrik (1997) afirma que essa nova configuração de forças torna as políticas domésticas e internacionais indissociáveis sob todos os ângulos. As disputas comerciais não se resumem mais aos critérios tradicionalmente tratados, mas buscam “reestruturar nações”, incorporando diversos fatores – trabalhistas, ambientais, de bem-estar, entre outros – que influenciam diretamente os processos domésticos que podem estimular o comércio.

Essas atitudes dos acordos bilaterais e multilaterais em relação às economias nacionais só foram possíveis depois de algumas mudanças no sistema comercial internacional.

Diana Tussie (1993), preocupada com os impactos das mudanças no sistema internacional de comércio sobre os países em desenvolvimento, chama atenção para uma alteração qualitativa da política mundial de comércio cujo marco foi a Rodada Uruguai⁸. Ela procura marcar as diferenças que se estabelecem entre o sistema que se configura a partir daí e o anterior.

Antes da Rodada Uruguai, a negociação acontecia em torno de produtos e para facilitar ou quebrar essas barreiras no GATT, que funcionava como um instrumento de organização das transações interfronteiriças de comércio. Com a preparação da Rodada Uruguai, os agentes econômicos passaram a não dar mais atenção central a esses problemas, pois começaram a ver que as barreiras não eram mais aduaneiras.

Nos anos de 1980, houve muita pressão para que se ampliasse a agenda de negociação na regulação do comércio mundial. O principal fundamento para isso

⁸ A Rodada Uruguai envolveu discussões sobre políticas domésticas, práticas institucionais e regulações numa extensão sem precedentes. Segundo Tussie, ela foi resultado das pressões dos agentes econômicos transnacionais para ampliar a agenda de discussão sobre a política comercial, em itens que antes não eram discutidos, como por exemplo os direitos autorais e a propriedade intelectual (1993).

foi a idéia de “*fair trade*” (comércio livre, justo e leal), deslançada pelos Estados Unidos como resultado de suas avaliações das políticas comerciais e industriais dos outros países. Passaram-se, então, a introduzir novos termos para a negociação.

Após a Rodada Uruguai, a negociação deixou de ser apenas sobre produtos e a se dar em torno de *policies* (políticas públicas), como prerrogativas de troca do acesso a mercados em determinados setores “competitivos” ou “estratégicos”, nos países que as implementassem e as realizassem. Logo, vários pontos começaram a ser considerados como vantagem comparativa entre os investidores e produtores na economia internacional contemporânea.

A idéia de Tussie (1993) de harmonização positiva ou negativa ajuda a entender melhor os parâmetros de discussão. A dimensão negativa da harmonização envolve exatamente a utilização das políticas sociais como critério da vantagem comparativa, ou seja, funcionar como uma empresa que pratica um preço abaixo das outras para ter uma vantagem ou, no vocabulário dos *welfaristas*, “nivelar por baixo”. A harmonização positiva ou estrutural levaria, por sua vez, à criação de regras comuns específicas, que prescrevessem os termos de condução das relações econômicas e operasse da mesma maneira em todos os países.

Tussie (1993) argumenta que os subsídios governamentais, sempre vistos como deformadores da competitividade, passam a ser um meio necessário à construção de vantagens globais. Nesse sentido, nem toda regulação é tida como “distorção”, e as pressões pela harmonização das políticas, mesmo as “negativas”, requerem, ao contrário do que muitos pensam, a presença de regulação.

As linhas desejáveis de harmonização, quais os alvos razoáveis e que métodos podem ser usados para implementá-la também são frutos de intensa discussão política. Normalmente, essas prioridades ou distorções têm sido identificadas nas considerações de bem-estar social, em outros tempos construídas a partir de valores locais e culturais, mas hoje colocadas como questão de barreiras não tarifárias.

Preocupada com a expansão do escopo das negociações comerciais internacionais sobre vários domínios das políticas públicas nacionais, Silva (2008) também sinaliza a Rodada Uruguai e a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) como marcos para diversificação de temas, ampliação da pauta e estabelecimento de uma nova dinâmica nas negociações comerciais. Observando a trajetória das questões presente na agenda da OMC, Silva (2008) demonstra como regulações e políticas domésticas ligadas aos padrões trabalhistas, ambientais, de saúde e segurança, etc., até então tratadas nacionalmente pelos seus respectivos Estados, passaram a ser identificadas como barreiras para a integração econômica internacional.

Daí a idéia de compromisso multilateral, pois com a introdução das políticas públicas nessa rede de acordos, a possibilidade de mudanças em função da alternância de projetos políticos, como pode ocorrer em sociedades democráticas, ficaria condicionada à observância de compatibilidade com os princípios e normas sobre as quais se assentam os acordos. Ou seja, as políticas e estratégias que no futuro os Estados poderiam adotar ficariam

submetidas à estrutura jurídica construída no âmbito dessas negociações. (SILVA, 2008, p. 64).

A capacidade da OMC de garantir que essas regras sejam obedecidas está justamente na conjugação de painéis de arbitragem e fiscalização via sanções comerciais. Para isso, as agências internacionais tomam posição fundamental, pois:

além de constituir um fórum de negociações e administração do sistema de resolução de controvérsias, compreendem também o monitoramento do cumprimento e operação dos acordos, revisão das políticas comerciais dos países-membros, fornecimento de assistência técnica em cooperação com o Banco Mundial e outras agências internacionais. (SILVA, 2008, p 64).

Deve-se ressaltar ainda que essas negociações se dão diante de uma assimetria de poder entre os Estados, cuja capacidade de barganha e aquisição de benefícios por meio das negociações internacionais estão fundamentadas não só na posição econômico-financeira, tecnológica e bélica, mas também na capacidade de impor e defender as regras do jogo da economia de mercado que favoreçam os interesses empresariais dentro e fora de suas fronteiras⁹. A posição estratégica dos Estados Unidos nas negociações e acordos é sinal claro dessa assimetria presente nas definições do padrão de desenvolvimento econômico e social contemporâneo.

Em suma, a área social passa a ser foco de controle internacional, que condiciona suas prioridades em várias direções, desde os direitos do trabalho até o combate à pobreza, passando pelos sistemas públicos de proteção social (saúde, assistência, previdência, programas de emprego, transferências e subsídios). Ao se deslocarem negociações dos produtos para as políticas públicas, as barganhas políticas tornam-se muito mais complexas e a possibilidade de consenso se vê reduzida em relação à situação anterior, pois envolvem mais que barreiras comerciais, como prioridades nacionais historicamente consolidadas.

Tussie (1993) aponta a recomposição regional como uma forte tendência de possibilidade de acordos, principalmente quando se trata de países em desenvolvimento, para transformar e harmonizar de forma positiva a legislação dos Estados¹⁰. Ações desse tipo podem ser verificadas nos debates da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) sobre desenvolvimento social na América Latina, os quais afirmam que, para se dar conta dos acordos de integração econômica regionais, torna-se necessária a harmonização das políticas de seguridade social, com base em três princípios fundamentais: igualdade de tratamento, em matéria de

⁹ Daí despreende-se a "estratégia comercial" como principal linha de atuação do Estado nas relações internacionais no cenário contemporâneo, haja vista que a tradicional imposição de regras via uso da força (poder bélico) não é suficiente para garantir determinadas condições econômicas, sociais e ambientais por parte dos Estados menos desenvolvidos ou com menor capacidade de barganha (SANTOS JUNIOR e BONIFÁCIO, 2008).

¹⁰ A tendência apontada por TUSSIE, ainda no início da década de 1990, verificou-se empiricamente: ALCA, NAFTA, Mercado Comum Europeu, Apec e Pacto Andino, entre outras agregações regionais, confirmam isso.

seguridade social, entre cidadãos nacionais e não-nacionais; continuidade das proteções, que significa transferir os benefícios acumulados para onde o cidadão for; e determinação formal da legislação sobre seguridade social aplicável (CEPAL, 2002).

O objetivo dessas discussões é buscar em médio prazo uma convergência regional dos sistemas de proteção social, o que permitiria ao indivíduo, por exemplo, cotizar em um país e demandar serviços em outro, bem como acumular benefícios em diferentes deles. Aliás, outra frente explorada pela CEPAL para a região latino-americana é a possibilidade da construção de fundos sociais internacionais, regionais ou sub-regionais, que funcionem tanto como apoio financeiro a medidas emergenciais, quanto como fiador dos esquemas de seguridade harmonizados, especialmente numa fase de transição da unificação das estruturas de custos dos benefícios¹¹.

Sob essa perspectiva, as políticas sociais e a cidadania passaram a ter uma face internacional, ou mesmo global, muito mais exacerbada, pois a nova ordem internacional global, por multicêntrica, lança para o Estado nacional crescentes desafios de como lidar com as questões sociais contemporâneas, reproduzidas diariamente dentro e fora de suas fronteiras.

A “nova” relevância da área social tem estreita ligação com a piora nos indicadores sociais em todo o mundo, cujo reflexo mais contundente é o aumento da pobreza mundial absoluta¹². O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2003 constata uma “ausência de progresso”, observando que o aumento global da pobreza é acompanhado de uma degradação, sem precedentes, dos indicadores de desenvolvimento humano nos países pobres, a despeito das tentativas de ajuste nos esquemas de proteção.

Para qualquer lado que se olhe, verifica-se uma forte relação entre as condições e a evolução do emprego e da pobreza, especialmente para aqueles situados no “setor informal”¹³. E a tendência tem sido tratar a questão social como “questão de pobreza”, o que representa uma inflexão às formas anteriores de abordar o fenômeno, pois até os anos de 1980, a pobreza era tida como uma questão de inclusão no mercado de trabalho com projetos calcados na construção de uma “sociedade

¹¹ Para maiores informações, ver RELATÓRIO Globalização e Desenvolvimento CEPAL, 2002, capítulo sobre desenvolvimento social, pp.307-48.

¹² Ver números apontados por SALAMA e DESTREMAU (1999), páginas 54 e seguintes, especialmente pág. 61, onde pode observar-se que, em 1993, os países em desenvolvimento em sua totalidade possuíam 1301 milhões de pessoas pobres, a Ásia 446 milhões; países árabes, 11 milhões; África do Sul, 515 milhões, África Subsaariana, 219 milhões; América Latina e Caribe (incluindo as Antilhas), 110 milhões.

¹³ Vários trabalhos têm feito essa correlação, como a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (1993): *Perspectives de l'Emploi*. Paris: OECD, juillet 1993; BID (2000): *Site na Internet*; informação disponível em 20/12/2004; LUSTIG, N. E LEGOVINI, A. (1999): “Economic crises and social protection for the poor – The Latin American experience”. *World Bank Conference*, Washington: World Bank, 1999; OIT (2000): *site na Internet*, informação disponível em 17/06/2004. No Brasil, os trabalhos de POCHMANN, Márcio. *Trabalho sob fogo cruzado. Exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999; do mesmo autor, *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2001; e GONÇALVES, Reinaldo. *O abre-alas: a nova inserção do Brasil na economia mundial*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994; do mesmo autor, *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Contexto, 2000; e A herança e a ruptura: cem anos de história econômica e propostas para mudar o Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, têm tido bastante repercussão.

salarial” em que os sistemas de seguridade eram parte fundamental desse mecanismo de integração e as políticas de desenvolvimento nacionais os meios pelos quais a incorporação das massas era planejada.

No Estado de Bem-Estar keynesiano, a política econômica e a social tinham uma simbiose que permitia a regulação pública que influenciaria o conjunto da sociedade, constituindo-as de forma a conduzir reformas estruturais. Logo, a pobreza e outras mazelas sociais eram consideradas problemas do desenvolvimento e tratados sob a ótica da prevenção, com afirmação de direitos socioeconômicos, sob uma lógica de justiça distributiva (de renda e riqueza).

No contexto contemporâneo, os elaboradores de políticas sociais, seguindo as recomendações dos organismos multilaterais e agências internacionais representantes do interesse do capital privado, instituem uma regulação que remete ao controle de indivíduos (hábitos, comportamentos, ganhos de renda, etc.), com a cidadania sendo percebida como dotação de determinados *status* individuais (consumidor, civil, etc), e a justiça social definida pela idéia de aumento de liberdades e promoção de capacidades (MAURIEL, 2008).

Essa tendência do debate contemporâneo reifica a globalização financeira e decreta a inviabilidade do sistema de proteção social nos moldes tradicionalmente concebidos. A pobreza, então, aparece como inevitável e parte integrante dos processos sociais de modo que combatê-la (ou administrá-la) implica a manutenção do padrão de expansão capitalista em curso sob hegemonia norte-americana.

Precarização do Trabalho e Combate à Pobreza sob a Financeirização Excludente

Pierre Salama (2002) argumenta que a globalização traz consigo processos de realocação, concentração e exclusão da produção que não são resultantes de uma concepção puramente liberal da globalização. Com os processos de regionalização em curso, o debate sobre globalização evoluiu entre regiões de livre comércio e constituições de uniões econômicas, incorporando novas teorias do comércio internacional e estudos sobre o mercado de trabalho que tratam das desigualdades crescentes, em termos de distribuição de renda entre trabalhadores qualificados e os que não o são, ocasionadas pelo avanço da liberalização econômica.

De forma geral, embora o sistema econômico mundial apresente diferenciações de todos os tipos (intra e intersetoriais, entre países do centro e da periferia, e entre diferentes países da periferia), em todas as partes, porém, há um traço comum: a procura do aproveitamento de uma força de trabalho relativamente “mais barata”, especialmente menos organizada e politizada, à qual não são vinculadas garantias sindicais ou ônus sociais de proteção. Como consequência disso, as desigualdades entre trabalhadores qualificados e não-qualificados se agravam, a informalização e o desemprego aumentam, e os empregos nos setores expostos à concorrência internacional diminuem em termos percentuais.

A tendência das novas teorias do comércio internacional é de romper com a teoria pura do livre mercado. Sua aplicação tem se tornado mais “macroeconômica”, aproximando-se de uma concepção *smithiana* das trocas, mostrando que as atividades não podem ser distribuídas de maneira uniforme no espaço. Segundo

Salama (2002, p. 22), essas análises são importantes para compreender a constituição de pólos de crescimento ou, ao contrário, a dificuldade de uma pequena economia diante de uma grande em obter integração pelo simples jogo das forças do mercado. Parte-se do pressuposto de que a difusão dos efeitos não é a mesma entre centro e periferia capitalista, pavimentando a assimetria dos Estados nas negociações internacionais, como foi citado acima.

A globalização, ao vir acompanhada da desregulamentação da esfera econômica, tem como resultado um enfraquecimento significativo dos países pequenos, economicamente falando, em relação aos grandes. A abertura de fronteiras e o quase desaparecimento das políticas de apoio à produção, independente de sua forma, acentuam a pressão internacional, pois a definição desses produtos e a maneira de produzi-los são bastante influenciadas pelos padrões internacionais de normatização dos custos. O grau de liberdade para a escolha de técnicas se torna menor do que o existente quando a industrialização se desenvolvia dentro das fronteiras nacionais e com a proteção do mercado nacional pelo Estado.

Assim, o círculo se fecha, exacerbando a desigualdade entre centro e periferias:

A utilização de tecnologias novas não basta, no entanto, para diminuir os custos. A limitação do crescimento de salários e até mesmo a diminuição da massa salarial e a reorganização do trabalho na direção da maior flexibilidade funcional e numérica são condições mais fortes que nos anos 60 e 70 para uma valorização do capital que sofre o peso das pressões internacionais. Os salários então não evoluem, ou têm apenas uma pequena melhoria com o aumento da produtividade do trabalho – contrariando aqueles que previam uma melhoria automática do conjunto das rendas como resultado do crescimento do PIB – e as desigualdades se acentuam (SALAMA, 2002, p. 27-8).

Outro fator que tem relação direta com a precarização do trabalho é a financeirização dos investimentos que se traduz pela multiplicação dos instrumentos financeiros e pelas mudanças na estrutura da poupança. Isso caracteriza distintamente os anos 1970 das duas décadas seguintes (SALAMA, 2002, p. 97).

Nesse contexto, a dolarização se amplia. Mas não se trata apenas de uma simples substituição de moeda, no caso de uma superinflação aberta, mas de substituição das funções de uma moeda pela outra. A financeirização não tem o mesmo significado antes e depois dos anos 1970, pois produz diferentes pressões sobre a gestão e uso da força de trabalho.

A financeirização implica em flexibilidade crescente dos salários e das condições de empregabilidade: as condições de exploração mudam e essas modificações não advêm “mecanicamente” da aceleração da introdução de inovação técnicas, mas de pressões de uma taxa de acumulação insuficiente em relação ao contexto internacional que levam a uma flexibilidade cada vez maior da gestão da força de

trabalho. Há, portanto, uma relação direta entre a financeirização e as modalidades de extração da mais-valia.

Essa relação perniciosa fica clara quando se observa a mesma dinâmica por diferentes grupos de países. Nas economias semindustrializadas da América Latina, por exemplo, as dificuldades de levar adiante uma política econômica coerente quando se aprofunda a depressão econômica, associada ao aumento da pressão pelo serviço da dívida externa, conduz a uma preferência acentuada pelas atividades especulativas, freando a introdução de tecnologias. Ao contrário do que ocorreu nos países desenvolvidos, a forma de investimento mudou pouco, e o aparato produtivo tornou-se mais obsoleto e o hiato da produtividade aumentou. Sob essas condições, o aumento e até mesmo a manutenção da mais-valia não podem decorrer da melhora do conjunto da produtividade. A mais-valia relativa encontra limites à sua expansão, justamente por depender do apoio das inovações técnicas (SALAMA, 2002, p.109).

Para os países periféricos e semi-periféricos resta, então, um retorno às formas arcaicas de mais-valia absoluta que predominavam no começo do desenvolvimento capitalista nos países atualmente considerados mais desenvolvidos, mas agora organicamente associadas às novas frentes tecnológicas de ponta.

Odete Oliveira resume bem esses acontecimentos, alertando que

além da pobreza endêmica e do elevado índice de desemprego, incidentes tanto nos países desenvolvidos como nos periféricos, múltiplos são os indicadores negativos da sociedade global, como a distribuição de riqueza desigual, o desrespeito à qualidade de vida e ao sistema ecológico, o risco de acesso ao progresso científico-tecnológico, aos bens culturais, saúde, educação, distribuição de poder de decisão entre os Estados nacionais, criando, em conseqüência, profundas diferenças de caráter estrutural entre os países em desenvolvimento, o que aumenta o conflito social, a violência, os movimentos migratórios e a instabilidade política (...) (OLIVEIRA, 2004, p. 186).

Nos países em desenvolvimento, a desigualdade social não está associada unicamente ao atraso tecnológico, à pobreza ou à grave concentração de renda, mas também à ausência de políticas sociais universais efetivas. Assim, os desafios originam-se, simultaneamente, das insuficiências e dificuldades históricas dos sistemas de proteção social¹⁴ e dos novos problemas impostos pela globalização que se mesclam a um quadro de heterogeneidade estrutural. Ou seja, diante de sistemas insuficientemente desenvolvidos, que ainda não se recuperaram plenamente da crise dos anos de 1980, coloca-se a tarefa de lidar com o desemprego estrutural e a precarização das condições de vida e trabalho.

¹⁴ Referência, principalmente, ao déficit de cobertura nos sistemas de proteção, conforme pode ser visto em: CEPAL, Panorama Social da América Latina 1999-2000.

Ademais, com as restrições fiscais ainda mais severas num contexto de abertura econômica, a proteção social tem tendido a financiar-se cada vez mais por esquemas que privilegiam a relação contributiva (do tipo seguro), inibindo o potencial redistributivo do sistema, pela criação de um efeito negativo sobre a equidade. Outra tendência verificada é o reforço de estratégias para reduzir o desemprego e a pobreza com base em programas de nutrição, empregos de emergência, transferências em espécie e, em menor escala, uso de microcrédito.

É nesse contexto que o combate direto à pobreza absoluta surge como estratégia, no plano internacional, para lidar ou gerenciar a precarização generalizada de largos segmentos populacionais. Trata-se de solução rápida, barata e eficiente que ajuda os que não possuem capacidade de se autocuidar, regulando o comportamento econômico, político e civil daqueles para gerarem alguma renda e sobreviverem, formando-se, assim, uma camuflagem ideológica de manutenção do padrão internacional assimétrico de desenvolvimento econômico em andamento.

Um dos principais instrumentos utilizados para conformar essa ordem econômica mundial “segura e pacífica” foi o ajuste estrutural, iniciado no princípio dos anos 1980, como recomendação do FMI e do Banco Mundial aos países em desenvolvimento como condição para renegociação de suas respectivas dívidas.

Dois estratégias centrais para as reformas dos esquemas de proteção social – flexibilização dos mercados de trabalho nacionais e a compra de mão-de-obra em vários pólos – foram combinadas através da implementação simultânea das políticas de ajuste em vários países do Terceiro Mundo. Esse ajuste global condiciona o nível dos custos do trabalho à existência de uma reserva mundial de mão-de-obra barata diluída em segmentos precarizados de trabalhadores em diferentes países, permitindo ao capital internacional (comprador direto ou indireto da força de trabalho) mudar de mercado de trabalho nacional quando melhor convier, pois do ponto de vista do capital, esses “exércitos de reserva” estão integrados em um único *pool* internacional de reserva, em que trabalhadores, em diferentes países, são levados a uma competição aberta entre si. Assim, o desemprego mundial torna-se uma “alavanca” da acumulação de capital global e a pobreza em massa regula os custos internacionais do trabalho (CHOSSUDOVSKY, 1999, p.69-70).

Assim, a pobreza globalizada, aparentemente apenas uma ameaça negativa à nova ordem econômica global, passa a funcionar como aliada ao contribuir para a regulação dos custos do trabalho em âmbito internacional.

As implicações sociais desse conjunto de reformas – incluídos aqui os impactos sobre a saúde, a educação, os direitos sociais e meio ambiente – foram amplamente documentadas¹⁵, e serviram de base para colocar a “diminuição da pobreza” como critério condicional dos acordos de empréstimos com o Banco Mundial e FMI. A “redução sustentável da pobreza” recomendada nos documentos oficiais desses organismos exige uma abordagem de “engenharia social” com a

¹⁵ O documento editado pela UNICEF com o título “Structural Adjustment with a Human Face” se tornou referência na análise dos impactos das políticas macroeconômicas sobre vários indicadores sociais. Resultado de uma ampla pesquisa, o documento cruza dados de morbidade e frequência de moléstias infecciosas, mortalidade infantil, níveis de nutrição infantil, níveis de educação.

montagem de um esquema político para “administrar a pobreza” e aliviar a inquietação social a um custo mínimo para os credores.

Os principais instrumentos são os programas com metas estabelecidas focalizados nos mais pobres, que aparecem combinados com a recuperação dos custos e privatizações dos serviços de saúde e educação¹⁶. Essa reengenharia implica cortes no orçamento para a área social e redirecionamento das despesas, segundo o critério seletivo, moral e simbólico “a favor dos pobres”, sancionando oficialmente a retirada do Estado dos setores sociais, e os programas passam a ser administrados por organizações da sociedade civil sob o patrocínio de fundos específicos para o combate à pobreza.

A reengenharia não pára por aí. O Estado também financia, sob amparo legal da rede de seguridade social, pagamentos de indenização por demissão e projetos de geração de renda para os trabalhadores demitidos em consequência das políticas de ajuste. Assim, combinam-se programas de alívio da pobreza no âmbito microsocial – ONGs financiadas por programas de ajuda internacional; fomento da produção em pequena escala, projetos de produção artesanal, subcontratação por firmas de exportação, treinamento com base comunitária, programas de emprego etc. – e a atuação macro da rede de seguridade social de modo a garantir um nível de sobrevivência precária para as comunidades locais, ao mesmo tempo em que diminui o risco de sublevação social (MAURIEL, 2008).

Esse esquema apresenta uma base de sustentação ideológica extremamente sofisticada, legitimada por um discurso econômico dominante nas instituições acadêmicas e de pesquisa. Os ventos que conduziram ao realinhamento ideológico das políticas sociais em direção ao combate à pobreza presentes nas recomendações dos organismos multilaterais vieram, em sua maior parte, de dentro do meio acadêmico e das pesquisas sobre pobreza nos Estados Unidos.

Já em meados dos anos 1980, propostas que expressavam um novo consenso sobre a reforma do bem-estar apareceram nos discursos oficiais do governo norte-americano, no meio acadêmico e na opinião pública, rechaçando a idéia de responsabilidade social como princípio norteador. Em 1986, o presidente Reagan anunciou a criação de um grupo de estudo da Casa Branca sobre bem-estar para recomendar uma completa revisão e recondicionamento das políticas sociais norte-americanas. O contexto de formação deste “novo consenso”, que teve como núcleo central de idéias o neoliberalismo, passava simultaneamente pela transformação política do conhecimento sobre pobreza, o que fez da dependência e da responsabilidade individual questões chave do debate. Outro ponto importante na pauta das reformas era a da necessidade de “desagregar” os pobres, fragmentando-os em categorias de comportamento “involuntárias” ou “dependentes”, com propostas de política social baseadas no slogan “*make work pay*” (faça o trabalho pagar) (O’CONNOR, 2001, p. 257).

Em 1992 elegeu-se o Presidente Clinton, um defensor das reformas baseadas no “novo consenso” em torno do bem-estar dos anos 1980, da importância da res-

¹⁶ O Fundo Social de Emergência (FSE) inspirado na experiência dos modelos da Bolívia e Gana, por exemplo, oferece um mecanismo supostamente flexível para gerenciar a pobreza e reorganizar as finanças públicas.

responsabilidade individual, do suporte dos pais, da parceria público-privada e de um mercado de trabalho autossuficiente como noções chave para a condução das políticas sociais. A dupla Clinton/Gore adotou temas centrais da literatura sobre pobreza para a campanha de 1992, cujo slogan falava sobre “empoderar” (empower) os americanos pobres a partir do aumento de salários e de oportunidades de emprego¹⁷.

Ora, a tradição liberal da política social americana e a centralidade do combate à pobreza que a acompanha, observáveis pela história da própria dinâmica econômica americana e pelo desenvolvimento de seu mercado de trabalho capitalista, demonstram que o caminho percorrido pelas políticas sociais norte-americanas e as concepções que seguiram daí serviram de fonte de inspiração e de base para novas construções ideais sobre como promover bem-estar social, assegurando lugar central para o alívio da pobreza no debate sobre política social na atualidade. Essas formas de interpretação da pobreza e de suas formas de enfrentamento não ficaram retidas em território norte-americano. Seu eco ganhou notoriedade nas pesquisas e recomendações dos organismos multilaterais para a periferia capitalista, compondo mote central das agendas que agora incluíam a “face humana” do ajuste (MAURIEL, 2008).

A lógica teórica que definiu a dependência de longo prazo e o comportamento individual como problemas centrais na condução da reforma dos esquemas de bem-estar norte-americanos e dispensava a noção de direito em favor da idéia de responsabilidade individual para alcançar as habilidades necessárias para trabalhar num mercado de trabalho de baixos salários, qual seja, qualquer tipo de trabalho, qualquer salário, quaisquer condições de empregabilidade são melhores do que ficar subordinado ao suporte dado pelos esquemas de bem-estar.

A nova estrutura intelectual foi consolidada pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990 do PNUD, que possibilitou coerência entre o pensamento e as práticas dos organismos multilaterais, particularmente o Banco Mundial, cuja estratégia dual para alívio da pobreza era, com efeito, um compromisso, que combinava focalização nos pobres e empréstimos para promoção de bem-estar com uma ênfase na importância do crescimento e reforço dos mecanismos de mercado.

A combinação de M.Thatcher e R. Reagan simbolizou uma mudança na ideologia econômica do período em escala internacional e as tendências das agências internacionais seguiram seus passos. Dada a nova onda de ortodoxia econômica neoliberal que foi sendo construída nas comunidades acadêmicas que cercavam o Banco Mundial, o esquema de empréstimos para ajustes estruturais passava a ter o sentido de induzir as reformas nos países em desenvolvimento com o sentido ideológico hegemônico de angariar apoio político e econômico dos membros doadores para fortalecer o Banco política e financeiramente.

¹⁷ O Ato de Reconciliação da Responsabilidade Individual e Oportunidade de Trabalho de 1996 acabou com a garantia federal existente desde o New Deal de assistência às famílias com crianças, impondo mandatos restritos e limites de tempo e elegibilidade, devolvendo radicalmente a responsabilidade do alívio da pobreza aos estados e municípios. Assim, conseguiu-se acomodar a retórica conservadora do governo minimalista com responsabilidade individual, benevolência do mercado e focalização (O'CONNOR, 2001, p. 277)

Enquanto nos anos 1970 o Banco Mundial, sob a liderança de McNamara, pensou em prover os pobres de meios físicos produtivos, a nova aproximação enfocava as necessidades de bem-estar a partir do investimento em recursos humanos, em “capital humano”.

A partir de então, os projetos sociais foram descobertos como uma importante ferramenta para a ocasião e se tornaram uma alternativa para tornar os possíveis países tomadores de empréstimos mais amigáveis num cenário de austeridade financeira, pois serviram para legitimar os programas de ajuste, e junto com eles, os objetivos de produtividade e crescimento, sob a justificativa do combate à pobreza.

Nesse sentido, a estratégia metodológica do Banco, após avaliar o padrão de vida mínimo a partir do consumo e identificar as “incapacidades”, era fomentar a criação de políticas que estimulem a criação de novas oportunidades econômicas para que os pobres possam obter rendimentos, ou seja, o papel do Estado é propor políticas focalizadas de investimento em “capital humano”, ao lado de investimentos estatais em saúde e educação para os pobres (STERN e FERREIRA, 1997, p. 570).

Os Relatórios de 1990, 1991 e 1992 organizaram a agenda de debate para os anos 1990. O Relatório de 1991 apresenta um sumário útil da tendência de pensamento emergente nas academias anglo-saxãs – talvez um tipo de consenso teórico – sobre o papel apropriado do Estado nas atividades de desenvolvimento humano, desenvolvimento de infraestrutura e promoção de um setor privado ativo e competitivo apoiado por intervenção burocrática. Também mostra a fuga da economia política que podia ser observada nos relatórios precedentes (STERN e FERREIRA, 1997, p. 577).

O relatório anual do Banco de 1995 afirma que a instituição tinha como propósito central promover o progresso social e econômico, expandir mercados e melhorar a qualidade de vida das pessoas, especialmente os mais pobres. No relatório de 1996, a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável aparecem como objetivos centrais ao lado do documento, do mesmo ano, *“Social Development and Results on the Ground”*, que demandava pelo recrutamento em larga escala de cientistas sociais ou “profissionais não-economistas”, para melhorar seu envolvimento operacional e responsabilidade social previstos pela nova agenda social de combate à pobreza.

Segundo Ugá, o Relatório do Banco Mundial de 2000-2001 traz a pobreza sob um ponto de vista um pouco diferente, considerando-a “como um fenômeno multifacetado, decorrente das múltiplas privações produzidas por processos econômicos, políticos e sociais que se relacionam entre si. Assim, além da forma monetária de pobreza, ela é considerada como ausência de capacidades, acompanhada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco” (UGÁ, 2004, p. 59).

No documento mencionado jaz a “teoria do desenvolvimento humano”, presente nos relatórios da PNUD desde 1990, cuja fonte teórica principal são as ideias de Amartya Sen. Dessa forma, “a estratégia proposta pelo relatório 2000-2001 tem como tema central a expansão das *capacidades humanas* das pessoas *pobres* [...], recorrendo-se à noção de Sen de “desenvolvimento como liberdade” (UGÁ, 2004, p. 60).

A traquinagem montada pelos “experts”, dentro e fora dos organismos multilaterais, permitiu subordinar a busca do bem-estar ao combate à pobreza, voltado para os “inabilitados”, ou para aqueles que necessitam de “habilitação”. E a reorientação da agenda norte-americana foi importante ferramenta para conferir mais poder político ao conhecimento científico que se tornou um dos principais instrumentos para desenvolver uma lógica internacional de alívio da pobreza a partir de critérios conceituais de responsabilização individual. Os principais avanços nesse sentido têm sido dados pelo debate sobre a “teoria do desenvolvimento humano”.

Considerando-se a interface teórica e o peso político dos EUA no Banco, além do paralelismo ideológico do conteúdo das reformas das políticas sociais nos Estados Unidos nos anos 1990, pode-se inferir que a influência norte-americana no caminho tomado pelo Banco Mundial não é pequena.

Assim, conclui-se que a entrada do combate à pobreza como prioridade na agenda social mundial, como direção político-estratégica das reformas das políticas sociais, configura uma forma de enfrentamento da questão social que possui um forte teor de “americanização” da proteção social.

Considerações Finais

No Pós Segunda Guerra Mundial, os *welfare states* dos países capitalistas centrais serviram de referência para a construção dos sistemas de proteção social em quase todo o mundo. Aquilo que resultou no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade e do Estado com o mercado era baseado no fortalecimento das economias nacionais (investimento na industrialização e crescimento da produtividade) e no uso do Estado-Nação para o propósito de redistribuição de riquezas (através de taxações progressivas diretas), coesão social e cooperação, consenso de classe e prestação de serviços públicos de bem-estar.

Nessa época, a riqueza era produzida por uma economia organizada com a base nacional. Grandes corporações nacionais ampliaram sua produtividade para dar conta das demandas de consumidores insaciáveis por bens de consumo duráveis. Essas corporações, ao lado do crescimento exponencial do setor público, contribuíram para a criação de vastos exércitos de trabalhadores “*white-collar*”, que asseguravam carreiras estáveis a seus filhos e filhas, compondo um significativo aumento da classe média se consideramos os países centrais. A maior parte da prosperidade gerada nesse período também dependia de um acordo entre Estado, empregadores e empregados comprometidos com o nacionalismo econômico. Para muitos americanos e europeus, a natureza da sociedade estratificada, hierarquizada e de dominação masculina parecia ser o preço a pagar para que problemas endêmicos de injustiça social e insegurança fossem suprimidos sobre a garantia do aumento de prosperidade. Então, por um breve momento no século XX, pareceu que o desemprego e a pobreza foram eliminados como ameaça estrutural por meio de instrumentos em políticas públicas. Mas isso provou ser um período breve, senão excepcional, na história ocidental.

A partir dos anos 1970, as economias domésticas foram expostas a um nível maior de competição externa que solapou a viabilidade de manter o nível crescente

de prosperidade para as massas via produção de bens e serviços. As empresas buscavam melhorias que não dependiam mais apenas da qualidade dos produtos, mas de seu preço. Os aumentos de produtividade dependiam agora de integração orgânica da aplicação do conhecimento, inovação tecnológica, circuitos e redes de informação e relações de alto grau de confiança entre gerentes e trabalhadores com multi-habilidades. O fim da bipolaridade provocou uma alteração nas relações de poder internacionais, pois permitiu o abandono, sem grandes resistências, do objetivo do pleno emprego e dos princípios keynesianos.

A lógica contemporânea da desconcentração industrial e produtiva aliada aos fatores de deslocalização e realocação dos circuitos de investimento faz com que a nacionalidade dos acionistas tenha cada vez menos relação com os investimentos e lucros, alterando a relação com os custos dos fatores de produção, especialmente as variações da oferta de trabalho e diferenciações salariais, configurando um traço comum aos países que competem ou buscam competir em âmbito mundial: a procura do aproveitamento de uma mão-de-obra "mais barata", menos organizada e sem garantias sindicais ou ônus sociais de proteção.

Ademais, a financeirização deslanchada a partir dos anos 1970, com a introdução de novos instrumentos financeiros, dolarização, novas regras de investimento e articulação via organismos multilaterais, exerce pressões diferentes sobre a força de trabalho. Associada às profundas alterações produtivas, a financeirização provoca um agravamento da desigualdade entre trabalhadores qualificados e não qualificados, levando ao aumento da informalização e do desemprego e ao retorno a formas arcaicas de extração de mais-valia absoluta organicamente associadas às novas frentes de investimento em tecnologias de ponta.

Esse é o fundamento econômico que faz da pobreza mundial não só uma ameaça, mas um instrumento funcional para a economia mundial, pois garante uma reserva de mão-de-obra barata diluída em variados segmentos de trabalhadores precarizados em diferentes países e regiões. Por isso, a mensuração, o controle e o gerenciamento da pobreza são fundamentais para promoção da reprodução da vida das massas pobres que ajudam a regular os custos do trabalho em escala internacional.

De forma semelhante aos esquemas assistenciais de alívio da pobreza no capitalismo desde seus primórdios, o combate à pobreza que figura como estratégia principal para conformar justiça social nos dias atuais preserva funções similares na manutenção do ritmo da acumulação, ou seja, regula o comportamento econômico, político e civil dos pobres, garantindo baixo risco de sublevação social e uma forma ideologicamente palatável de inserção precária dessas massas na ordem econômico-financeira contemporânea.

Os governos da "Nova Direita", muito bem representados por R. Reagan nos Estados Unidos e M. Thatcher no Reino Unido, realizaram reformas que promoveram a desregulação das finanças, fortalecimento do setor privado, reforço da idéia de que o individualismo de mercado deve ser a medida básica de valor promovido pela competição e a diminuição do poder infraestrutural do Estado voltado para questões consideradas prioritárias após a Segunda Guerra Mundial, especialmente no que tange ao desenvolvimento e políticas públicas.

A virada para a direita na política americana é amplamente demonstrada por Bill Clinton no Ato de Reconciliação da Responsabilidade Individual e Oportunidade de trabalho de 1996, que marca o fim do New Deal de Roosevelt, concomitantemente à valorização da retórica do New Labour (Novo Trabalhismo) na Grã-Bretanha, marcos legais e institucionais que têm conciliado os valores das reformas nos esquemas de proteção e promoção do bem-estar com os princípios da individualização do mercado.

Ao mesmo tempo, observa-se um reforço do papel do Estado na jurisdicização das relações econômicas via organizações internacionais, a exemplo da OMC (SILVA, 2008), no sentido de proteção da liberdade do “capital fetiche”, garantindo-lhe margem de manobra. Com isso, o molde atual da questão social incorpora as políticas domésticas governamentais que favorecem a esfera financeira e facilita o grande capital produtivo (IAMAMOTO, 2008).

O combate à pobreza, portanto, expressa mais um conjunto de iniciativas orquestradas internacionalmente pelas organizações econômicas multilaterais do que um grupo de mecanismos pontuais de enfrentamento da questão social concebidos separadamente em escala nacional. E combater a pobreza, muito mais que uma retirada do Estado na área social, significa um redirecionamento qualitativo das ações estatais no cenário internacional, traduzindo-se em estratégias de controle e regulação do trabalho a baixos custos no mercado mundial.

Assim conclui-se que enfrentar a questão social é muito mais que combater suas expressões mais visíveis – pobreza, miséria e exclusão social. Envolve enfrentamentos em vários patamares e aspectos, a começar pela politização dos processos decisórios na arena internacional, uma vez que os Estados, a despeito da apologia neoliberal, ainda são responsáveis (embora não sejam os únicos) pelos efeitos possíveis ou latentes das políticas domésticas e acordos multilaterais ou bilaterais na economia mundial, cujos efeitos interferem nas relações entre Estado e sociedade civil ao estabelecer critérios cada vez mais diretos para as políticas sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CEPAL. *Panorama Social da América Latina 1999-2000*. Santiago: CEPAL, 2000.
- _____. *Relatório Globalização e Desenvolvimento*. Santiago: CEPAL, 2002.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da Pobreza. Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. Trad. Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. In: *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)*, nº 35. São Paulo: Cedac, 1995.
- GONÇALVES, Reinaldo. *O abre-alas: a nova inserção do Brasil na economia mundial*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- _____. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectiva*. São Paulo: Contexto, 2000.
- _____. *A herança e a ruptura: cem anos de história econômica e propostas "para mudar o Brasil"*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
- GOWAN, Peter. *A roleta global*. São Paulo: Record, 2003.
- HELLEINER, Eric. "From Bretton Woods to Global Finance: A World Turned Upside Down". In: STUBBS, R. & UNDERHILL, G. R. D. (EDS.) *Political Economy and the Changing Global Order*. New York: St. Martin's Press, 1994.
- HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. *Globalização em questão. A economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. "Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil". In: BOSCHETTI, Ivanete, BEHRING, Elaine, SANTOS, Silvana M. de Moraes e MIOTO, Regina Célia Tamasso (orgs.) *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.
- _____. *Serviço Social em tempo de capital fetiche. Capital financeiro, trabalho e questão social*. 3ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008a.
- IANNI, Octavio. *Capitalismo, violência e terrorismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- KAPUR, Devesh, LEWIS, John P, WEBB, Richard. *The World Bank history: its first half century*. Washington: D.C Brookings Institution Press, 1997. Volume I.
- LUSTIG, N. E LEGOVINI, A. *Economics crises and social protection for the poor – The Latin American experience*, 1999.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/UNICAMP, 2008.
- MORAES, Reginaldo. *Planejamento: Democracia ou Ditadura? Intelectuais e reformas socioeconômicas no pós-guerra*. Tese de doutorado. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/USP, 1987.
- _____. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: UNESP, 2006.
- NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. "Direitos e cidadania nos processos de integração regional: o caso do Mercosul". In: BOSCHETTI, Ivanete, BEHRING, Elaine, SANTOS, Silvana M. de Moraes e MIOTO, Regina Célia Tamasso (orgs.) *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

- NYE Jr., Joseph S. *O paradoxo do poder americano: porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. Tradução Luiz Antonio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2002.
- OCDE. *Perspectives de l'Emploi*. Paris: OECD, juillet 1993.
- O'CONNOR, Alice. *Poverty Knowledge: social science, social policy, and the poor in twentieth-century U. S. History*. Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2001.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. "Paradigma da Dependência". In: BEDIN, Gilmar Antonio et al. *Paradigmas das relações internacionais*. 2ª ed. Ijuí: Unijuí, 2004.
- OMAN, Charles. "Globalização e regionalização nas décadas de 1980 e 1990". VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.) *"A nova ordem internacional e a terceira revolução industrial"*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.
- OSTRY, Sylvia. "A nova ordem mundial e a tendência à regionalização". In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.) *A nova ordem internacional e a terceira revolução industrial*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.
- PIERSON, Paul. "Investigating the Welfare State at Century's End". In: PIERSON, Paul (ed.) *The New Politics of Welfare State*. Oxford University Press, 2001.
- PIVEN, F.F. & CLOWARD, R.H. *Regulating the poor*. New York: Ed. Vintage, 1971.
- POCHMANN, Márcio. *Trabalho sob fogo cruzado. Exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.
- _____. *O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu*. São Paulo: Boitempo, 2001;
- RODRIG, Dani. *Has globalization gone too far?* Washington D.C.: Institute for International Economics, 1997.
- SALAMA, Pierre. *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- SALAMA, Pierre, DESTREMAU, Blandine. *O Tamanho da Pobreza: economia política da distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- SANTOS JUNIOR, Raimundo Baptista. "Diversificação das relações internacionais e teoria da interdependência". BEDIN, Gilmar Antonio et al. *Paradigmas das relações internacionais*. 2ª ed. Ijuí: Unijuí, 2003.
- SANTOS JUNIOR, Raimundo B. e BONIFÁCIO, Robert. "Autonomia Econômica e Política no Capitalismo Contemporâneo". In: SERAINE, Ana Beatriz dos Santos, SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos, MIYAMOTO, Shiguenoli (orgs.) *Estado, desenvolvimento e políticas públicas*. Ijuí: Unijuí; Teresina: UFPI, 2008.
- _____. *A globalização ou o mito do fim do Estado*. Ijuí: Unijuí, 2007.
- SILVA, Edna Aparecida da. "Multilateralismo e integração profunda: políticas domésticas na agenda da OMC". In: SERAINE, Ana Beatriz dos Santos, SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos, MIYAMOTO, Shiguenoli (orgs.) *Estado, desenvolvimento e políticas públicas*. Ijuí: Unijuí; Teresina: UFPI, 2008.
- SOARES, Laura Tavares. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. RJ: UFRJ, 1999.
- STERN, Nicholas, FERREIRA, Francisco. The World Bank as a "Intellectual Actor". In: KAPUR, Devesh, LEWIS, John P, WEBB, Richard. *The World Bank History: its*

] Relações Internacionais, Política Social e Combate à Pobreza - MAURIEL, A.P.O.]

first half century. Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1997. Volume II: Perspectives.

TAVARES, Maria da Conceição e MELIN, Luiz Eduardo. "Mitos globais e fatos regionais – a nova desordem internacional". In: FIORI, J.L., LOURENÇO, M.S. e NORONHA, J. C., *Globalização – O Fato e o Mito*. RJ: EDUERJ, 1998.

TAVARES, M.C. e FIORI, J.L. *Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

TEIXEIRA, Aloisio. *O Ajuste Impossível. Um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000.

TUSSIE, Diana. "The Uruguai round and the Trading System in the balance: dilemmas for developing countries". In: TUSSIE, Diana, AGOSTIN, Manoel (eds.) *Trade and Growth: new dilemmas in Trade Policy*. London: St. Martin Oress, 1993.

VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.) *A nova ordem internacional e a terceira revolução industrial*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

UNICEF . *Structural Adjustment with a Human Face*. Washington: Unicef, 1987.

Recebido em 20 de março de 2009.

Aceito para publicação em 29 de maio de 2009.