DO MERCADO AUTO-REGULÁVEL À POBREZA REGULÁVEL OU DE COMO O "TERCEIRO SETOR" SE CONSTITUIU EM UM MECANISMO DE REGULAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

Adelaide Ferreira Coutinho

RESUMO

Este artigo trata das relações sociais desencadeadas pela Revolução Industrial, no séc. XVIII, na Inglaterra e dos mecanismos de proteção à pobreza frente a um mercado em formação. Numa intenção comparativa, identificar alguns elementos, daquela realidade, presentes no Brasil, particularmente, nos anos 90, quando o neoliberalismo se fez mais contundente e ocorreu a reforma do Estado brasileiro. Destaca-se, ainda, a expansão e o papel do "terceiro setor" que passa a se configurar como parceiro preferencial do Estado, mercado e organismos internacionais para realizar as ações de combate à pobreza.

Palavras-chave: Mercado, terceiro setor, pobreza.

ABSTRACT

This article discusses the social relations triggered off by the Industrial Revolution, in the 18 th century, in England as well as the mechanisms of protection against poverty in a developing market. The work identifies, comparatively, a few elements of that reality present in Brazil, particularly in the 90's, when neoliberalism came across in a more incisive way and the State reform took place. It also reveals the role of the "third sector" which becomes the State, market and international organisms' preferential partner for poverty-tackling actions in the country.

Key words: Market, third sector, poverty

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo explicitam-se algumas semelhanças entre os níveis de vida dos pobres e trabalhadores na Inglaterra do século XVIII e as condições de vida dos pobres e trabalhadores do Brasil, no final do século XX. No primeiro caso, em decorrência da Revolução Industrial, quando houve um aumento formidável da produção e, ao mesmo tempo, os trabalhadores chegaram a níveis de pauperização acentuados, naquele primeiro país. No segundo momento, destaca-se a adesão do Brasil ao projeto neoliberal, culminando com a reforma do Estado, as políticas sociais focalizadas aos pobres e a ampliação do "terceiro setor", com destaque para as ONGs, como novos protagonistas dessas políticas em parceria com o Estado, o mercado e os organismos internacionais.

Faz-se essa reflexão a partir de dois pólos de referência: de um lado a obra de Polanyi "*A grande transformação - as origens da nossa época*" (2002), na qual o autor analisa a economia de mercado, no processo da Revolução Industrial, e as medidas de protecionismo à pobreza, naquele país, que superaram as antigas *Poor Law*, visando

proteger os pobres daquela revolução em curso: *a Lei do Condado de Speenhamland (Speenhamland Law 1795-1834)* e a *Poor Law Reform (1834-1844)*, no auge do liberalismo inglês, que significou a vitória do mercado e o agravamento da pobreza à condição de indigência. Do outro lado, as obras de Sader; Gentili (1995), Draibe (1993), Montaño (2002), Petras (2000), Fiori (2003) que analisam o contexto social e político brasileiro, ante as reformas em curso.

2 NA INGLATERRA HAVIA UM "MOINHO SATÂNICO"

"Que 'moinho satânico' foi esse que triturou os homens transformando-os em massa?" Assim, Pollanyi (2002) fez referência ao processo social desencadeado pela Revolução Industrial no séc. XVIII, foi acompanhado de um progresso sem precedentes e, ao mesmo tempo, provocou uma catástrofe na vida das pessoas comuns (as longas jornadas de trabalho, o trabalho de crianças e mulheres, cidades fabris, as favelas, os baixos salários, aumento da taxa populacional, desagregação e miséria no campo).

Apesar da sociedade do século XVIII ter resistido, foi vencida pelos mecanismos da indústria e do mercado auto-regulável nascentes para ela. Nem mesmo as leis de proteção aos pobres (*Poor Law*), foram capazes de proteger a sociedade do "moinho satânico" – a simbiose mercado/indústria, considerada um abismo de degradação humana.

As relações sociais, naquele século, se transformaram em transações monetárias e a existência deu lugar ao mercado ou como afirmou Polanyi (2002, p.60), "todas as rendas devem derivar da venda de alguma coisa [...] o que significa 'sistema de mercado' [...], mas os preços devem ter liberdade de se auto-regularem [...] é isso que queremos dizer com economia de mercado".

2.1 Economia de mercado ou sociedade de mercado?

A mudança mais importante no séc. XVIII, segundo Polanyi (2002), foi a configuração de uma economia de mercado[1] cuja natureza estava, intrinsecamente, ligada aos impactos provocados pela máquina, como, hoje, ocorre, uma vez que não se pode

[1]Uma economia de mercado significa um sistema auto-regulável de marcados, em termos ligeiramente mais técnicos, é uma economia dirigida pelos preços do mercado e nada além dos preços do mercado. Um tal sistema capaz de organizar a totalidade da vida econômica sem qualquer ajuda ou interferência externa, certamente mereceria ser chamado auto-regulável. Essas condições preliminares devem ser suficientes para revelar a natureza inteiramente sem precedentes de um tal acontecimento na história da raça humana (POLANYI, 2002, p. 62)

compreender o mercado nas últimas décadas do séc. XX, sem que se relacionem os seus mecanismos de ação com as mudanças provocadas pela terceira revolução tecnológico-industrial e a nova divisão social do trabalho no mundo.

Antes da Revolução Industrial não havia indicativos de que os mercados controlariam a sociedade porque, mesmo as sociedades mais primitivas, tinham a sua vida economicamente organizada por princípios submersos em suas relações e necessidades sociais, tendo em vista a utilidade para seus propósitos.

Com o mercado passa-se a ter um motivo próprio e constitui suas próprias leis. Esse fato indica que a economia será regulada e dirigida por mercados e que a produção e distribuição da riqueza será também uma função desse mecanismo auto-regulador.

> A auto-regulação significa que toda produção é para a venda no mercado, e que todos os rendimentos derivam de tais vendas. Por conseguinte, há mercados para todos os componentes da indústria, não apenas para os bens (sempre incluindo serviços), mas também para o trabalho, a terra e o dinheiro, sendo seus preços chamados, respectivamente preços de mercadorias, salários, aluguel e juros. Os próprios termos indicam que os preços formam rendas: juro é o preço para o uso do dinheiro e constitui a renda daqueles que estão em posição de fornecê-lo. Aluguel é o preço para o uso da terra e constitui a renda daqueles que a fornecem. Salários são os preços para o uso da força de trabalho, que constitui a renda daqueles que a vendem. Finalmente o preço das mercadorias contribui para a renda daqueles que vendem seus serviços empresariais, sendo a renda chamada de lucro.(POLANYI, 2002, p. 90)

No final do séc. XVIII isso seria consolidado, explicitando uma transformação social na qual a atividade econômica passou a ter um motivo econômico distinto, subordinando a sociedade às suas exigências.

2.2 A quem pertence a pobreza?

Na Inglaterra, chamava-se pobre a toda e qualquer pessoa que não tinha riqueza suficiente para manter-se ociosa, portanto pobres eram todos os que passavam necessidades, em especial os pobres capacitados ou desempregados, incluindo, também, os que viviam na indigência (velhos, enfermos, órfãos).

Em 1601, havia uma lei chamada *Poor Law, ela* decretava que todos os pobres capacitados deviam trabalhar para se sustentarem e cabia às paróquias, de cada lugar, providenciar o trabalho, cobrando impostos e taxações sobre os ricos e arrendatários para o sustento dos asilos de pobres.

As paróquias controlavam a vida dos pobres impedindo, inclusive, o seu deslocamento para outros lugares. A chegada da revolução aboliu a proibição do deslocamento para que se pudesse construir um mercado de trabalho e os pobres teriam

garantido o "direito de viver" pela *Speenhamland Law.* Essa lei, através de uma assistência social externa, não exigia do indivíduo pobre estar num asilo de indigentes, "proclamava que nenhum homem precisava temer a fome porque a paróquia o sustentaria e à sua família, por menos que ele ganhasse" (POLANYI, 2002, p.112).

Mas, a *Speenhamland Law*[2]*,* para os capitalistas, constituía-se num entrave para a criação de um mercado de trabalho "livre", mesmo no auge da revolução. Entre 1795 e 1834, ela conseguiu estabelecer um "sistema de abonos" em complemento aos salários que eram pagos, de acordo com a tabela do pão.

Essa questão não estava fora do Estado e seu papel foi abolir legislações anteriores sem que outra fosse imediatamente posta. "Que o mercado tome os pobres a seu encargo e as coisas correrão por si mesmas" destaca Polanyi (2002, p.143).

A *Speenhamland* foi abolida em 1834 e promulgou-se a Poor Law Reform que rompeu com o protecionismo, a servidão paroquial, a territorialidade e a obstrução ao mercado de trabalho. Finda "o direito de viver" e essa "reforma social" jogou ao abandono tanto os "pobres merecedores" – aqueles que trabalhavam – quanto os mais pobres, indigentes e desempregados que viviam nos albergues.

> Em toda a história moderna talvez jamais se tenha perpetrado um ato mais impiedoso de reforma social. Ele esmagou multidões de vidas quando pretendia apenas criar um critério de genuína indigência com a experiência dos albergues. Defendeu-se friamente a tortura psicológica, e ela foi posta em prática por filantropos benignos como meio de lubrificar as rodas do moinho de trabalho (POLANYI, 2002, p.105)

Finalmente, o terceiro momento conseguiu ser indiscutivelmente mais atroz. Consolida-se um mercado de trabalho que massacra os trabalhadores, com todas as desvantagens contra ele.

A emergência dessa sociedade pautada nas leis do mercado consolidou-se nos séculos XIX a XX e mundializou-se, mesmo que tenham ocorrido lutas de resistência a essas tendências em curso.

A partir desse cenário, em direção ao Brasil do final do séc. XX, foi que se tentou identificar se de modo farsante ou trágico, como a história colocou novos atores no mesmo palco – a história do capitalismo.

3 NO BRASIL HÁ UM "MOINHO SATÂNICO"

[2] A Speenhamland era chamada de lei mas, nunca foi aprovada.

O século XXI inicia com 82,7% da riqueza mundial concentrada nas mãos dos países industrializados - entre estes a Inglaterra - os quais têm em seus territórios apenas 20% da população mundial. Os outros 80% dividem entre si, de forma desigual, os 17,3% do restante dessa riqueza mundial (SADER, 2000).

Um "moinho satânico" espalhou sua força destruidora mundo afora, deixando como herança para o séc. XXI:

> Uma em cada cinco pessoas excluídas do crescimento econômico. Como exemplo, dos 4,4 bilhões de habitantes dos países da periferia do capitalismo, quase 2,7 bilhões (três quintos) não dispõem de saneamento básico, quase um terço não tem acesso a água limpa, 1,1 bilhão (um quarto) não tem casa adequada [...] Uma em cada cinco crianças não consegue cursar a escola até a quinta série. Cerca de 20% não têm energia [...] A metade da população do mundo – cerca de 3 bilhões de pessoas – vive subalimentada, enquanto outros 10% sofrem graves deficiências alimentícias, totalizando 60% dos habitantes do planeta com algum tipo de problema de nutrição (SADER, 2000, p.77).

Esse processo devastador atinge mais fortemente aqueles países colonizados e submetidos ao capital, entre eles o Brasil.

Os elementos que motivaram as relações capitalistas no Brasil e as agruras produzidas pelo mercado naquela Inglaterra dos séculos XVIII e XIX têm relação com a economia do séc. XX naquele primeiro país. Para Fiori (2003), a industrialização dos capitalismos centrais deu-se com base no padrão inglês de industrialização e de sua dominação comercial e financeira dentro da economia mundial, e, é desse contexto que a América Latina se constituiu " 'periferia': enquanto fornecedora de alimentos e matérias primas, em troca de manufaturados que não produzia". (FIORI, p. 120, 2003)

O "o moinho satânico" brasileiro teve seu movimento gerador de pobreza e indigência monitorado pelo Estado que, diante das conjunturas de crise, foi apto em anunciar às massas de pobres alternativas mirabolantes de desenvolvimento, apesar das demandas crescentes das massas defrontaram-se, sistematicamente, "com um padrão de desenvolvimento concentrador de renda, com baixos níveis salariais e vastos bolsões de miséria absoluta em certas regiões do interior do país e na periferia das grandes metrópoles".(FIORI, 2003; p.123)

Pressionadas pelos excluídos, as classes dominantes brasileiras ora trataram esses sujeitos como "caso de polícia', ora como indigentes à espera da "filantropia estatal". Pode-se dizer que se promulgou primeiro as Poor Law Reform sem se obstruir a liberdade do mercado de trabalho e sem que se garantisse "o direito de viver" aos trabalhadores brasileiros e jogando ao abandono tanto os nossos "pobres merecedores" – aqueles que eram aptos ao trabalho – quanto os mais pobres e desempregados que viviam, não nos

albergues, mas jogados nos casebres das favelas e da periferia ou nas ruas das grandes cidades.

3.1 O "moinho" brasileiro em pleno funcionamento

Nos anos 70, o desenvolvimento e a centralização, sob o comando do Estado de Bem-Estar chocaram-se com os ventos descentralizadores e anti-Estado. Esse processo tem no chamado "Consenso de Washington" em 1989, que reuniu funcionários do governo americano e dos organismos financeiros internacionais: FMI, BM, BID.

> A idéia-força balizadora do ideário neoliberal é a de que o setor público (o Estado) é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e eqüidade. Desta idéia-chave advém a tese do Estado *mínimo* e da necessidade de zerar todas as conquistas sociais, como o direito a estabilidade de emprego, o direito à saúde, educação, transporte público etc. Tudo isto passa a ser comprado e regido pela *férrea* lógica das leis de mercado . Na realidade, a idéia de Estado *mínimo,* significa Estado suficiente **(forte)** e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital. (FRIGOTTO apud SADER; GENTILI, 1995, p.83, grifo nosso).

O governo brasileiro aderiu a tese da falência do Estado, procedendo a sua reforma e reorganização de seu aparelho a serviço do mercado:

> A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento [...] O Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências, que daí resultaram, deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado [...] Um outro processo é a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas que devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de 'publicização. (BRASIL, 1995, p. 17).

O mecanismo reformista trouxe a ampliação da pobreza, a qual foi associado o desemprego e a precarização do trabalho. A proteção social enquanto dever do Estado retrocede séculos e parece voltar à época em que a filantropia da igreja abrigava os desvalidos naquela Inglaterra do séc. XVIII.

A Reforma dá corpo ao chamado "terceiro setor", que se expande, por todo o país, através das Organizações Não-Governamentais (ONG), predominantemente, subsidiadas com recursos públicos das três esferas de governo (união, estados e municípios) e por organismos internacionais. Ocorre, então, uma efervescente manifestação

de organizações nacionais e internacionais, mais amplamente, o "terceiro setor"[3], interessadas nos problemas sociais, entre estes, a crescente pobreza.

Um sistema de relações paradoxais foi se constituindo, pois o "terceiro setor", ao decretar a incompetência e burocratização do Estado frente às questões sociais, ao mesmo tempo, torna-se parceiro, preferencial, não só dessa instituição, mas do mercado e dos organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial) para minimizar os problemas referentes à pobreza, tal qual as paróquias inglesas, como se essa fosse causa e não expressão das relações capitalistas ao longo da história.

Esses instrumentos de "re-filantropização" da questão social farão a pobreza "regulável" nesse país. Para tanto já existem as "paróquias" a dividirem entre si os pobres. Mas, contrariamente a essas ações, os índices de pobreza no Brasil têm aumentado. Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 24,7 milhões dos brasileiros vivem em situação de indigência, o que significa 14,6% da população, e, se forem incluídos os chamados "pobres", esse número vai para 57 milhões.

Aos que acreditam que esses problemas serão solucionados com campanhas, voluntariado e "solidariedade sazonal", vale lembrar que a raiz desses problemas não está na forma como eles se manifestam, mas nas derivações ou processos constitutivos da contradição entre capital e trabalho.

4 CONCLUSÃO

Neste artigo, assume-se o horizonte de uma reflexão crítica a esse "novo associativismo", porque se acredita que no cerne desse fenômeno – "terceiro setor"/ONGs -, está o desmonte do Estado de direito social e, ao mesmo tempo, a viabilização do projeto neoliberal.

No âmbito dessa preocupação, concorda-se com Montaño (2002, p.52) ao dizer que: "existe um 'conceito hegemônico' de 'terceiro setor' diferente do 'fenômeno real' encoberto por essa denominação". Para ele, o primeiro é uma construção ideológica manifestada na aparência, sem permitir que se perceba a essência do fenômeno e o segundo, fruto dessa mesma construção ideológica, apresenta-se como uma esfera do social, na qual se opera a re-filantropização e re-mercantilização da questão social dada a sua precarização, desconcentração e focalização, sem que se explicitem os reais interesses aos "cidadãos-clientes" desse jogo de interesses.

[3] Ao utilizar-se o termo "terceiro setor" entre aspas e em minúsculas, é que, efetivamente, concorda-se com as análises de Montaño (2002) para quem o "terceiro setor" é um conceito ideológico a encobrir e desarticular o real.

Apesar do imediatismo das questões sociais, as alternativas acima são inócuas, porquanto não resolvem os problemas. Além desse aspecto, consolidam um caráter de dependência, de utilitarismo da pobreza, para fins – nem sempre honrosos – tanto por parte do "terceiro setor", como do Estado, mercado e organismos internacionais. Geralmente, a serviço da lógica política que mantém e regula a contradição capital/trabalho e que tem gerado desde a Inglaterra do séc. XVIII ao Brasil do séc.XXI as maiores atrocidades em nome da acumulação desenfreada e concorrencial.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Presidência da República. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano diretor da Reforma do aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

DRAIBE, Sônia Maria. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, n.º 17, mar. abr. maio, 1993.

FIORI, José Luís. **O vôo da coruja**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

PETRAS, James; VELTMEYER, Henry. **Hegemonia dos Estados Unidos no novo milênio**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

POLANYI, Karl. **A grande transformação** - as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1995.

_____. **Século XX uma biografia não-autorizada**: o século do imperialismo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.