

O Liberalismo Econômico e a Pobreza: raízes teóricas, estratégias de redução e limitações

André Gal Mountian¹

Resumo

O objetivo desse artigo é resgatar o debate sobre a questão da pobreza a partir da tradição liberal, procurando caracterizar a lógica de combate à pobreza dessa tradição de pensamento. Embora haja um núcleo comum na perspectiva do liberalismo econômico, marcada pela valorização da liberdade individual e da economia de mercado, como forma de coordenação das atividades econômicas dos indivíduos, existem variantes nas abordagens dos autores liberais que não podem ser desprezadas. Dessa forma, com o intuito de investigar com maior profundidade a tradição do liberalismo econômico, tendo como foco a questão da pobreza e as propostas de política social, propõe-se aqui uma análise panorâmica por meio da análise de alguns importantes autores liberais. A partir dessa investigação, o artigo sugere que a abordagem liberal de combate à pobreza é construída como aquele indivíduo que não consegue condições mínimas de sobrevivência, via mercado. Para esse grupo de indivíduos, o melhor remédio seria o desenvolvimento de políticas sociais focalizadas em suas necessidades, ao mesmo tempo em que a orientação da economia para o mercado é intensificada. As políticas sociais focalizadas na pobreza, juntamente com a prioridade de argumentos de eficiência econômica sob noções de direitos sociais universais, acabam por esvaziar e enfraquecer o conceito de cidadania.

Palavras-Chave: Liberalismo Econômico; Pobreza; Focalização

1. Introdução

O combate à pobreza tem sido objeto de preocupação de diferentes agentes, como o Estado, as organizações não-governamentais e as instituições multilaterais. A interação desses diferentes atores, aliada ao papel dado ao mercado neste processo, acaba por determinar os rumos das políticas de redução da pobreza.

Tem sido destacado na literatura acadêmica que as concepções e práticas de instituições internacionais de desenvolvimento – em especial, o Banco Mundial – em relação aos temas da pobreza e das desigualdades sociais têm identificação com a tradição do Liberalismo Econômico. (SALAMA e VALIER, 1996). Mais do que uma aplicação direta de princípios liberais, as concepções do Banco Mundial seguem uma tradição de pensamento e uma forma específica de compreensão dos fenômenos

¹ Professor do curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo.

sociais inspirados na tradição liberal, com implicações em relação à formulação de políticas públicas de combate à pobreza. (MOUNTIAN, 2008).

O objetivo desse artigo é resgatar o debate sobre a questão da pobreza a partir da tradição liberal, procurando caracterizar a lógica de combate à pobreza dessa tradição de pensamento. Embora haja um núcleo comum na perspectiva do liberalismo econômico, marcada pela valorização da liberdade individual e da economia de mercado, como forma de coordenação das atividades econômicas dos indivíduos, existem variantes nas abordagens dos autores liberais que não podem ser desprezadas. Dessa forma, com o intuito de investigar com maior profundidade a tradição do liberalismo econômico, tendo como foco a questão da pobreza e as propostas de política social, propõe-se aqui uma análise panorâmica por meio da abordagem de alguns importantes autores liberais.

O artigo sugere que a abordagem liberal de combate à pobreza é construída como aquele indivíduo que não consegue condições mínimas de sobrevivência, via mercado. Para esse grupo de indivíduos, o melhor remédio seria o desenvolvimento de políticas sociais focalizadas em suas necessidades, ao mesmo tempo em que a orientação da economia para o mercado é intensificada. As políticas sociais focalizadas na pobreza, juntamente com a prioridade de argumentos de eficiência econômica sob noções de direitos sociais universais, acabam por esvaziar e enfraquecer o conceito de cidadania.

O artigo está dividido em cinco seções, incluindo essa Introdução. A seção 2 analisa as principais características do pensamento liberal e faz uma discussão de aspectos do surgimento dessa tradição. A seção 3 procura identificar e caracterizar a lógica liberal de combate à pobreza. Já a seção 4 elabora uma análise panorâmica de importantes autores pilares do liberalismo econômico circunscrito a quatro variantes: o pensamento liberal clássico, o pensamento neoliberal e a perspectiva neoclássica. Por último, são apresentadas as considerações finais.

2. As principais características do pensamento liberal

O surgimento do Liberalismo como uma corrente definida de pensamento e de ação ocorreu no século XVII na Europa e estava inserido no contexto de libertação política e espiritual do início da Idade Moderna. Até chegar ao neoliberalismo contemporâneo, esta tradição percorreu uma longa trajetória, manifestando-se em uma série de países em momentos históricos distintos e defrontando-se com problemas políticos e sociais específicos². Segundo Bobbio et al (2001, p.686-687), esse aspecto do

² Segundo Gray (1985), apesar de o Liberalismo ter surgido somente no século XVII, há estudos que mostram a influência dos gregos e romanos nesta tradição, além da influência do cristianismo. Ver Gray (1985) capítulo 01.

Liberalismo torna a definição de tal movimento como um fenômeno histórico uma questão intrincada, dada a dificuldade de unificar num corpo teórico tantas variantes distintas³.

Na mesma linha de investigação, Gray (1986, p.13) afirma que apesar do pensamento liberal não possuir apenas uma natureza ou uma essência imutável, é um erro supor que suas múltiplas variantes não podem ser entendidas como um conjunto de modificações em torno de um pequeno número de temas. O autor descreve quatro elementos, que, apesar de serem redefinidos e aperfeiçoados de acordo com contextos históricos e culturais, indicam uma única tradição liberal, e não duas ou mais tradições, e dessa forma seria possível unificar autores de bases teóricas distintas, em uma linha de pesquisa comum.

Em primeiro lugar é *individualista*, no sentido em que pugna pela primazia moral da pessoa contra qualquer pretensão da coletividade social; em segundo lugar, é *igualitária*, porque confere a todos os homens o mesmo estatuto moral e nega a relevância de graus de diferenciação, legais ou políticos, da riqueza moral entre os seres humanos; em terceiro lugar, é *universalista*, afirmando a unidade moral da espécie humana, com importância secundária para as associações históricas e as formas culturais específicas; quarto e último, é *melhorista*, na sua afirmação da correção e aperfeiçoamento de todas as instituições sociais e dos acordos políticos. (GRAY, 1986, p.12).

O tipo de abordagem do pensamento liberal caracterizada pelo autor tem no individualismo sua principal marca, reconhecendo no homem o fim de todas as instituições sociais e políticas, que estão em constante aperfeiçoamento, contra qualquer noção de coletividade social. Nesse sentido, destaca-se uma importante questão da trajetória do pensamento liberal: *a liberdade individual*. Desde o princípio, especialmente com John Locke, considerado o primeiro autor a expor os princípios do Liberalismo, esta questão foi valorizada em oposição às práticas autoritárias da monarquia absolutista inglesa⁴. A liberdade individual era entendida na época como um direito natural, uma faculdade intrínseca à natureza do homem que não poderia ser constrangida por qualquer autoridade governamental⁵.

A noção de liberdade advogada pelos primeiros liberais aproxima-se de uma noção negativa, que, segundo Burdeau (1979, p.39), é constituída de três elementos, estritamente relacionados: autonomia individual, segurança e propriedade privada. O conceito de autonomia, de acordo com o autor, baseia-se na Declaração dos Direitos do Homem de 1789, artigo 4: “A liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica dos outros”. (BURDEAU, 1979, p.39). Essa simples definição de liberdade implica que todo homem tem o direito de fazer o que quer e de não ser coagido a fazer o que não quer. Além disso,

³ De acordo com Bobbio et al.(p.687) o termo “liberal” como entendido atualmente só apareceu no século XIX ao determinar o partido político na Espanha que defendia as liberdades públicas em oposição ao partido servil.

⁴ O próprio John Locke teve seus bens confiscados pela monarquia inglesa ao defender estas questões.

⁵ Trata-se da filosofia dos direitos naturais, que considerava a liberdade como uma característica inalienável do homem, que combatia a escravidão, e pregava a tolerância política e religiosa.

não existe aqui a noção de liberdade ilimitada, tendo suas barreiras até o ponto em que prejudique o próximo. Nesse sentido, a idéia de liberdade esteve ligada à imagem de um homem racional e justo, que respeita os limites da convivência.

Já a segurança é o elemento que garante aos indivíduos uma esfera de não interferência com relação a qualquer autoridade e representa uma reação contra a arbitrariedade. Os liberais ingleses e franceses, dos séculos XVII e XVIII respectivamente, exaltaram o papel da constituição como forma de limitar o poder das monarquias absolutas. Isso porque a constituição representa um conjunto de regras que está acima do poder dos governantes e que iguala todos os indivíduos sob o mesmo estatuto jurídico, negando a existência prévia de privilégios. Segundo Burdeau (1979, p.52), “é justo que o Liberalismo veja nas constituições um instrumento de liberdade, pois a sua existência exclui o arbítrio, para lhe substituir competências antecipadamente fixadas e com vistas a fins definidos”⁶. Paulani (1999, p.116) entende com isso que o Liberalismo nasceu como um movimento político e filosófico.

O último elemento indispensável à liberdade individual, e que cria justamente o vínculo com o Liberalismo Econômico, é a propriedade privada. O elo entre propriedade privada e liberdade individual foi exposto pela primeira vez por Locke, ligação considerada a principal contribuição do autor para o Liberalismo. Para Locke, a propriedade privada tinha status de um direito natural e inalienável do homem, pois era legitimizada pelo trabalho, este sim elemento inato aos indivíduos. Assim, representaria uma coação aos indivíduos eles não terem o direito ao seu trabalho e, conseqüentemente, à sua propriedade.

O trabalho do seu corpo e a obra das suas mãos, pode-se dizer, são propriamente dele. Seja o que for que ele retire do estado que a natureza lhe forneceu e no qual deixou, fica-lhe misturado ao próprio trabalho, juntado-se-lhe algo que lhe pertence, e por isso mesmo, tornando-o propriedade dele. (LOCKE, 1973, p.51).

É importante ressaltar que a defesa da propriedade privada e, por conseguinte, da economia de mercado tornou-se a base do Liberalismo Econômico, tanto como instrumento de defesa da liberdade individual como por questões ligadas à eficiência econômica. Milton Friedman, em seu *Capitalismo e Liberdade*, afirma que a melhor forma de promover a liberdade política é através da liberdade econômica. (FRIEDMAN, 1985, p.17-28). Segundo o autor, há basicamente duas formas de organização social. A primeira se dá por uma direção centralizadora, típica de um Estado totalitário; já a segunda por um sistema de trocas baseado na propriedade privada e na livre participação dos indivíduos nas transações.

⁶ Um importante instrumento para a segurança do indivíduo, contra a arbitrariedade das autoridades, foi a instituição do Hábeas Corpus, no final do século XVII na Inglaterra.

Esse processo o autor denominou de economia livre da empresa privada, ou ainda, de capitalismo competitivo. (FRIEDMAN, 1985, p.22).

O sistema de trocas livres seria, segundo o autor, a forma mais apropriada de coordenar as ações dos indivíduos, sem coerção, pois implicaria uma diluição do poder, limitando-se a possibilidade de um indivíduo, ou Estado (no caso de uma direção central), de interferir nas escolhas dos outros⁷.

O consumidor é protegido da coerção do vendedor devido à presença de outros vendedores com que pode negociar. O vendedor é protegido da coerção do consumidor devido à existência de outros consumidores a quem pode vender. O empregado é protegido da coerção do empregador devido aos outros empregadores para quem pode trabalhar, e assim por diante. E o mercado faz isso, impessoalmente, e sem nenhuma autoridade centralizada. (FRIEDMAN, 1985, p. 23).

Mais um aspecto que merece ser destacado é a concepção liberal de Estado. Em geral, entende-se que a atitude liberal para com o Estado é de desconfiança e repúdio. Burdeau (1979, p.55) tenta desqualificar essa afirmação argumentando que os primeiros liberais tinham repúdio a uma forma particular de Estado, que é o absolutismo, e que não há necessariamente uma oposição da tradição liberal ao Estado. Gray (1985, p.122), de outro lado, argumenta que a expressão “Estado Mínimo” também não é conveniente para qualificar o Liberalismo, se não se definir o que é o “mínimo”. Para ele, a melhor definição de Estado Liberal seria “Estado Limitado”. Isto porque suas funções não podem ultrapassar o ponto de restringir as liberdades dos indivíduos e que sua função primordial é exatamente resguardar tais liberdades⁸.

Cabe destacar um último aspecto, que tem consequências com relação à noção liberal de Estado, que é o fato de alguns autores desta linha de pensamento entenderam a liberdade individual de uma forma mais ampla do que somente a negativa, definida anteriormente, como aquela marcada pela liberdade

⁷ Friedman (1985, p.23-26) mostra um exemplo de como a desigualdade econômica existente numa economia de mercado pode ajudar na preservação da liberdade individual. Segundo o autor, numa sociedade organizada pelo mercado, pode existir uma parcela da população que não esteja satisfeita com o modelo econômico e que pode propor a existência do socialismo, bastando para isso que tenha alguma fonte de financiamento. Assim, se alguma pessoa rica se sentir sensibilizada, já seria o suficiente para tal expediente. Além disso, esta pessoa rica nem precisa gostar de tais idéias, desde que o projeto seja lucrativo. De acordo com Friedman, numa sociedade socialista, na qual todo o poder econômico e político estão concentrados nas mãos do Estado, a missão de propor a instauração do capitalismo seria bem mais complicada.

⁸ Um importante braço do Liberalismo Econômico é a tradição neoclássica. Trata-se da abordagem mais difundida da Ciência Econômica, tanto nas universidades quanto na prática de muitos governos e instituições multilaterais. A concepção neoclássica de Estado parte da presunção de que o mercado é o melhor alocador de recursos na economia, presunção ancorada pelo Modelo de Equilíbrio Geral e pelos teoremas de Bem-Estar. A partir daí, a presença do Estado, embora importante, somente se justifica quando há falhas de mercado, funcionando assim como um complemento aos mecanismos de mercado. Essa noção terá importantes consequências no papel do Estado no tocante às questões sociais, pois, em geral, prefere-se as soluções que interfiram o mínimo possível na estrutura de preços.

formal e garantida pelo poder público. Alguns autores, como, por exemplo, Amartya Sen, entendem que, ao se analisar a liberdade individual, é necessário considerar um conjunto mais amplo de fatores que apenas as liberdades de expressão, voz e voto. Trata-se de uma noção mais positiva, relacionada ao amplo conjunto de aspectos que podem contribuir para as liberdades reais exercidas pelos indivíduos. Nesse caso, essa variante do pensamento liberal acaba por conceder maior espaço de atuação ao poder público, especialmente nas áreas sociais, muito embora não abandonem a preocupação com as liberdades formais. Esse grupo de autores liberais é classificado por Gray (1985, p.62) como liberais revisionistas, ou por Paim (1985, p.169) como liberais sociais⁹.

3. Proteção social versus liberdade individual: a lógica liberal de combate à pobreza

A constituição do pensamento liberal como um corpo teórico, um programa e um conjunto de práticas, passa por uma resposta de tal tradição aos problemas sociais, em especial à questão da pobreza. Fonseca (1989), ao analisar a trajetória percorrida pelo Liberalismo, passando pelos economistas clássicos, pela filosofia social utilitarista e chegando ao neoliberalismo contemporâneo, avalia que o liberalismo é uma filosofia econômica com preocupações sociais genuínas e que um retorno a essa trajetória pode auxiliar na compreensão de seus pressupostos e de suas propostas de política social, além de evitar visões deturpadas, como o suposto descaso dos liberais para com os problemas sociais. (FONSECA, 1989, p.5-6).

Com o intuito de compreender com maior precisão o modo como os liberais concebem a questão da pobreza, é importante apresentar o debate que ocorreu na Inglaterra, na primeira metade do século XIX, envolvendo os economistas clássicos e que ajudaria a formar a Economia como uma ciência autônoma¹⁰. Nesse contexto, marcado pela Revolução Industrial, que representou uma profunda transformação na organização da sociedade, há uma mudança na forma da manifestação da pobreza, e em como ela era percebida. Uma famosa passagem de Aléxis de Tocqueville ilustra bem esta situação, quando o autor visitou a Inglaterra em 1883, denominada pelo autor como o paradoxo da pobreza.

Quando se cruza os vários países da Europa, somos surpreendidos por um espetáculo extraordinário e aparentemente inexplicável. Os países que aparecem como os mais empobrecidos são aqueles que, na realidade, abrigam menores quantidades de indigentes e, entre os povos mais adiantados por sua opulência, uma parte da população é obrigada

⁹ Segundo Gray (1985, p.99), o primeiro autor a fazer a passagem do liberalismo clássico, marcado com a concepção negativa de liberdade, para o revisionista, com uma visão mais positiva, foi John Stuart Mill. É importante notar que tal distinção não é temporal, visto que Hayek, por exemplo, faz parte da primeira linha.

¹⁰ Refere-se aqui ao debate sobre a *Poor Law*, que envolveu os economistas clássicos. Segundo Kerstenetzky (2000, p.2), a Economia Política Inglesa nasce como uma espécie de “pauperologia”, contendo causas e propostas de resolução do problema.

a contar com as dádivas de outros para sobreviver. (TOCQUEVILLE, citado em Paim, 1995, p.112).

A contradição narrada por Tocqueville parece descrever a vida urbana inglesa do final do século XIX: uma prosperidade econômica nunca antes vista e, ao mesmo tempo, a persistente, e agora mais visível, miséria. O desenvolvimento da manufatura atraiu grande contingente de trabalhadores para as cidades, que cresceram rapidamente, sem estrutura e saneamento básico algum, expondo milhares de pessoas a doenças e epidemias. Kerstenetzky (2000, p.3) chama a atenção para o fato que essa nova pobreza não é medida simplesmente pelo limitado acesso aos bens materiais, pois esta sempre teria existido¹¹. O pauperismo era fruto do problema de habitação no campo que expulsou os camponeses para as cidades, ampliando a oferta de mão-de-obra. Além disso, a condição de vida nas cidades industriais era também degradada, em virtude dos empregos estarem constantemente expostos às flutuações do comércio exterior.

O desenvolvimento econômico foi acompanhado de duas atitudes distintas para com os pobres. De um lado, havia a proteção tradicional, que, de uma forma geral, fixava os indivíduos nas paróquias e previa a obrigatoriedade do trabalho para os que não tinham ocupação e a assistência social aos incapacitados para o trabalho. Esse sistema de proteção social, cujo principal elemento era a *Poor Law*, foi muito criticado pelos liberais, que o consideravam um entrave à liberdade individual e ao desenvolvimento da economia de mercado. Isso porque os regimes de coerção, típicos do mercantilismo, inibiam a formação de um mercado livre de trabalho. Segundo Castel, os “progressistas” do século XVIII nada mais desejavam além de tornar livre o acesso ao trabalho, sendo organizado segundo os princípios da nova economia política. (CASTEL, 1995, p.213). Contudo, o livre acesso ao trabalho deveria libertar o sentido de competição e o gosto por melhorar de vida, aspectos conflitantes com a estrutura assistencial então presente.

O debate mais intenso sobre a regulamentação pública da pobreza ocorreu em torno da versão da *Poor Law* de 1795, conhecida como *Speenhamland Law*. Essa lei inverte o princípio da obrigatoriedade do trabalho e passa a estabelecer o “direito à vida”, por meio de um sistema que fixava uma renda mínima vinculada ao preço do pão, à qual todo indivíduo, ocupado ou não, teria direito. Muitos autores mostraram-se contrários a essa nova versão da *Poor Law*, especialmente Malthus, que entendia que essa lei, não só era ineficaz no combate à pobreza como ajudava a intensificá-la, pois desestimulava os pobres ao trabalho e aumentava o ritmo de crescimento da população sem aumentar a quantidade de alimentos.

¹¹ A autora chama a atenção inclusive para o fato de que os salários nas cidades eram superiores aos praticados no campo.

Depois de uma série de críticas, em 1834, o “direito à vida” foi abolido, abrindo definitivamente condições para a constituição de um mercado nacional de trabalho¹². A reforma de 1834, conhecida como *Poor Law Report*, foi proposta por Sênior, e instaura um sistema muito severo, gerando péssimas condições de vida nas *workhouses*¹³ com o objetivo de desestimular ao máximo a assistência social. Robbins (1971) afirma que não há dúvida de que a reforma representou a abolição do direito à assistência e ressalta sua lógica: “(...) o princípio de que a assistência deve limitar-se a uma quantia que deixe a posição de quem a recebe em nível inferior a do trabalhador independente”. (ROBBINS, 1971, p.102).

Paim (1995, p.157) entende que a principal preocupação da reforma era estabelecer uma divisão precisa entre a indigência e a pobreza. A indigência corresponderia àquela fração da sociedade que não conseguia um padrão mínimo de subsistência com seu trabalho, englobando basicamente os incapacitados ao trabalho, idosos e doentes. Segundo o autor, quando se coloca num mesmo grupo pobres e indigentes, acaba-se por valorizar atitudes como preguiça, ócio e irresponsabilidade.

Fonseca (1989, p.10), ao expor os princípios do liberalismo econômico fornece uma importante pista para compreender a lógica liberal de combate à pobreza. São eles: mentalidade antipaternalista, valorização da autonomia e iniciativa individual e vigência das “regras do jogo” próprias de uma economia competitiva de mercado. Nesse sentido, o debate sobre a *Poor Law* é emblemático para a compreensão da postura do Liberalismo diante da questão da pobreza. Os liberais da época entendiam que a burocracia estatal voltada aos pobres inibia o gosto pela competição, iniciativa e responsabilidade individuais. Tais aspectos deveriam ser estimulados segundo os mecanismos de mercado. Pobre, conforme a percepção liberal, é aquele indivíduo que não consegue por conta própria sobreviver no mercado, e para estes indivíduos pode-se conceber algum tipo de assistência.

4. Os liberais e a questão da pobreza: um panorama das principais variantes

Como destacado anteriormente, embora haja um núcleo comum na perspectiva do liberalismo econômico, marcada pela valorização da liberdade individual e da economia de mercado, como forma de coordenação das atividades econômicas dos indivíduos, existem variantes nas abordagens dos autores liberais que não podem ser desprezadas. Dessa forma, com o intuito de investigar com maior profundidade a tradição do liberalismo econômico, tendo como foco a questão da pobreza e as propostas

¹² Para Polanyi, o início da economia de mercado realmente se dá em 1834, quando houve a abolição da *Speenhamland Law* liberando as condições para a formação do mercado de trabalho.

¹³ Trata-se das casas de trabalho, locais que condicionavam o recebimento de assistência social ao isolamento do indivíduo e ao trabalho obrigatório, com péssimas condições de estrutura.

de política social, propõe-se aqui um panorama por meio da abordagem de alguns importantes autores liberais no tocante ao tema.

Tal expediente foi circunscrito a quatro variantes: Em primeiro lugar, o pensamento liberal clássico, que, como vimos anteriormente, foi significativamente influenciado pelos debates na área social. Três autores serão abordados, pois formam o núcleo da perspectiva clássica sobre a pobreza. Primeiramente, temos Adam Smith, que levantou uma questão chave para o Liberalismo: a importância do desenvolvimento econômico baseado no mercado como uma forma de beneficiar todas as classes sociais, inclusive os mais pobres. Em seguida, Malthus, já que foi o economista clássico que mais importância deu ao tema da pobreza, além da significativa influência que exerceu em outros autores liberais, como Mill e Marshall. Finalizando esse momento, será estudado o tema na perspectiva de John Stuart Mill, que entendia fundamental o papel das instituições como forma de estimular boas atitudes nos indivíduos, em especial nos mais pobres.

O segundo momento será marcado com a análise do pensamento neoclássico na perspectiva de Alfred Marshall, importante economista inglês, que conferiu significativo destaque ao tema da pobreza ao acentuar seu fenômeno cumulativo e o papel da educação como elemento rompedor desse ciclo vicioso.

Depois, o pensamento neoliberal será analisado do ponto de vista do destacado economista austríaco Hayek, que alertava dos perigos de uma acelerada presença do Estado com relação à liberdade individual. O autor formalizou uma importante crítica ao *Welfare State*, propondo um esquema de renda mínima em substituição dele.

4.1. Pensamento Liberal Clássico

4.1.1 Adam Smith

Logo na introdução de *A Riqueza das Nações* (RN), Smith lança o embrião do tratamento que conferiu à pobreza: “(...) qualquer trabalhador pobre, pertencendo mesmo ao mais baixo grau social, se for sóbrio e trabalhador, terá a sua disposição um número muito maior de coisas necessárias e úteis para a sua vida do que qualquer selvagem”. (SMITH, 1974, p.9). Está implícita a defesa de que numa nação civilizada e desenvolvida (ou seja, capitalista), o indivíduo, com seu esforço e destreza, pode, por meio do ganho salarial, melhorar de vida. Em outras palavras, para Smith, a pobreza real seria a impossibilidade de obter as necessidades da vida por meio do ganho salarial. (GILBERT, 1997, p.283).

O autor tem uma visão otimista com relação ao desenvolvimento da economia de mercado, que, além de economicamente estável, seria socialmente justa. (KERSTENETZKY, 2000, p.10). Parte de seu

otimismo é evidenciado pela constatação de que a condição de vida dos trabalhadores pobres na Inglaterra melhorou em comparação com o século anterior. (SMITH, 1974, p.70). A melhora à qual se refere é o aumento do salário real, que estava acima do necessário à subsistência, em virtude do barateamento dos bens de consumo e do aumento de produtividade, permitindo aos trabalhadores maiores possibilidades de consumo.

Esse aumento do nível salarial, que fez evoluir o bem-estar dos trabalhadores, estaria relacionado à própria dinâmica do sistema de mercado e às condições gerais da comunidade. (SMITH, 1974, p.59). Smith trabalhava com a divisão da sociedade em classes: trabalhadores, capitalistas e proprietários de terras, que fracionam o produto em salários, lucros e rendas, respectivamente.¹⁴ O autor revela um conflito entre trabalhadores e capitalistas na determinação do nível dos salários, sendo que os últimos levam vantagens no processo de barganha, havendo assim uma tendência ao rebaixamento dos salários ao nível de subsistência.¹⁵ Há, contudo, segundo ele, uma situação no desenvolvimento econômico que pode amenizar o conflito distributivo, favorecendo, assim, um aumento nos níveis salariais acima do mínimo de subsistência. Com a acumulação de capital, existe um acréscimo dos fundos destinados ao pagamento dos salários. Assim, ocorre um aumento na procura de trabalhadores, o que acarreta uma concorrência entre os patrões por mão-de-obra, elevando-se os salários. (SMITH, 1974, p.64). Smith chama a atenção para o fato de que o aumento nos fundos destinados à manutenção dos salários só é possível nos países onde há um contínuo aumento na acumulação de capital, e não necessariamente nos países mais ricos, como foi o caso da América do Norte, onde “a procura por trabalhadores, ou seja, os fundos destinados à sua manutenção, aumentam, segundo parece, mais rapidamente do que o número de trabalhadores que se consegue arranjar”. (SMITH, 1974, p.66).

Dessa forma, o progresso econômico faria com que houvesse um aumento no número de empregos e no nível salarial, transformando os pobres em trabalhadores, e assim, diminuindo a pobreza. (KERSTENETZKY, 2000, p.9). Num país em que há um aumento contínuo da riqueza, a pobreza não seria, portanto, uma questão. (GILBERT, 1997, p.284). A miséria seria uma característica dos países estacionários ou em regressão econômica. Adam Smith descreve a China como um país muito rico, porém, estacionário, onde os fundos destinados aos salários não crescem e a recompensa paga pelo trabalho regride graças ao crescimento populacional.

¹⁴Cada uma destas partes tem um índice médio, ou normal, que o autor denominou de índice natural de salários, lucro e renda, determinados num tempo e local. (SMITH, 1974, p.53). Estes, por sua vez, determinam o preço natural das mercadorias. Ricardo utilizou este conceito para explicar o movimento dos salários.

¹⁵ Smith descreve que os capitalistas levam vantagem no processo de negociação dos salários. Em primeiro lugar, o autor identifica um acordo tácito entre os capitalistas para manter o salário em seu nível mínimo. Além disso, estes podem sobreviver mais tempo sem os trabalhadores, do que o contrário.

A pobreza das camadas mais baixas da população chinesa ultrapassa de longe a dos habitantes mais pobres das nações européias. (...) A subsistência que a pesca lhes permite é, porém tão escassa que ficariam muito felizes se encontrassem nesses rios as mais repugnantes sobras atiradas pela borda de um pacote europeu. (SMITH, 1974, p.67).

A defesa da nova organização econômica é, em boa medida, fruto da possibilidade desse sistema beneficiar toda a sociedade, inclusive, os estratos das classes mais pobres. A atual recompensa paga aos trabalhadores seria sintoma do aumento da riqueza de uma nação, e não do lucro ou renda da terra. (SMITH, 1974, p.68). Smith ainda questiona se a melhoria das condições de vida dos trabalhadores, que são a maior parte da população, pode ser considerada uma vantagem para a sociedade.

Mas aquilo que melhora as condições em que se encontra essa maior parte da população nunca pode ser considerada como inconveniente para a sociedade. Nenhuma sociedade pode florescer e ser feliz se a maior parte dos seus elementos for pobre e miserável. É apenas justo que aqueles que alimentam, vestem e alojam a totalidade da população sejam recompensados de tal modo que possam estar razoavelmente alimentados, vestidos e alojados. (SMITH, 1974, p.72).

Nesses termos, Kerstenetzky (2000, p.09) afirma ser possível encontrar, no pensamento do autor, uma justificativa moral para o progresso econômico, ou seja, considerações de justiça social, não estritamente econômicas. Outra defesa de Smith do aumento no nível dos salários consiste na percepção de que esse acréscimo torna os trabalhadores mais engenhosos e dispostos ao trabalho. (SMITH, 1974, p.74).

Com relação à intervenção do Estado no tocante à assistência social, Smith se colocou claramente contrário a um aspecto, o *Act of Settlement*, que fixava os indivíduos nas paróquias. Tal fato consistiria, primeiramente, numa coerção, restringindo a liberdade dos indivíduos. Além disso, seria um grave impedimento à livre formação de um mercado de trabalho, fato que prejudicaria a intensificação da economia de base industrial. Contudo, Smith não deixou claro seu posicionamento sobre o princípio da assistência social propriamente dito. O autor limitou a atuação do Estado a três setores, que seriam os gastos com a defesa, Justiça, e obras e instituições públicas. Segundo Gilbert (1997, p.287), Smith não atribuiu a essas funções a caridade para com os pobres. No entanto, há interpretações que percebem na segunda e na terceira funções alguma indicação nessa direção. Apesar de não ter abordado com clareza o princípio da assistência social, Smith não está entre os autores que atacaram os custos elevados destinados à assistência, como fizeram Malthus e Ricardo.

4.1.2 Malthus

Juntamente com Smith, Malthus lançou as bases do entendimento da questão social contido no pensamento econômico clássico. Seu posicionamento sobre o tema gerou muita controvérsia e influenciou autores como David Ricardo e John Stuart Mill. A transferência ao indivíduo da responsabilidade pelas situações de degradação é intensificada pelo autor, sendo a pobreza dependente considerada uma situação vergonhosa. Segundo Malthus, a caridade pública construída no período mercantil apenas desestimularia o esforço e a frugalidade dos indivíduos, prejudicando todos aqueles que vivem do próprio trabalho. Essa concepção dos malefícios do assistencialismo foi muito influenciada por seu princípio da população, enunciado como um conjunto de leis naturais, válidas para qualquer sociedade. Na primeira edição de seu *Ensaio sobre a População*¹⁶, o autor lançou as bases desta teoria, partindo de duas premissas básicas. "Primeiro: que o alimento é necessário à existência do homem. Segundo: que a paixão entre os sexos é necessária e permanecerá aproximadamente em seu presente estado". (MALTHUS, 1982, p.56).

Há uma estreita relação entre as leis enunciadas acima, que vinculam a capacidade de crescimento da população, à da produção de alimentos. A tendência explosiva do aumento populacional não estaria em consonância com a capacidade de produção de alimentos. Malthus afirma ainda que a capacidade de crescimento da população é infinitamente superior à capacidade da terra de produzir alimentos. (MALTHUS, 1982, p. 57)¹⁷. Assim, existe um obstáculo constante e intransponível ao crescimento da população, seja qual for a distribuição de dinheiro na sociedade. Tal lei seria válida tanto para o homem quanto para as plantas e os animais. Para o homem, quando há um aumento da população acima da capacidade de produção de alimentos, a miséria seria um fenômeno inevitável. Qualquer política pública assistencial que desconsiderasse este fato apenas intensificaria a pobreza, na medida em que estimularia o crescimento da população sem o devido aumento da quantidade de alimentos. A centralidade da argumentação malthusiana gira em torno da impossibilidade física da eficácia do assistencialismo nos moldes então estruturados.

A justificativa de Malthus para a existência da miséria independe, portanto, da organização da economia e da sociedade. É simplesmente resultado da forma de crescimento da população diante da

¹⁶ O Ensaio sobre a população teve sua primeira edição lançada no ano de 1789. Foi uma resposta a Godwin e Condorcet, que defendiam idéias igualitárias, influenciadas pela Revolução Francesa. Posteriormente, o autor publicou em 1802 uma segunda edição, mais completa, que também ficou conhecido como Segundo Ensaio.

¹⁷ A população, quando não obstaculizada, cresce segundo uma progressão geométrica. Já a produção de alimentos cresce, no máximo, segundo uma progressão aritmética.

limitada quantidade de alimentos. Percebemos, portanto, que a economia capitalista, segundo o autor, não tem responsabilidade na geração da pobreza, tratando-se de um fenômeno natural.

Para Malthus, um fator que ampliava o drama social das classes pobres na Inglaterra estava na forma como era concebida a intervenção do Estado no campo social. A crítica do autor direcionava-se à versão da lei dos pobres que fixava uma renda mínima para todos os indivíduos.

Quando se transfere uma quantidade de dinheiro a um grupo de indivíduos, são garantidos os meios de subsistência a este grupo. Por outro lado, a mesma quantidade de alimentos deveria ser dividida em um número maior de pessoas, fazendo o preço dos alimentos aumentar na mesma proporção da assistência concebida, retornando-se, dessa forma, ao poder de compra anterior. Malthus argumenta ainda que o estímulo dado ao aumento da produção em virtude do acréscimo nos preços seria mais do que contrabalanceado pelo estímulo ao crescimento populacional. Assim,

(...) nenhum sacrifício possível, particularmente em dinheiro, por parte dos ricos, poderia, durante qualquer tempo, evitar a recorrência do sofrimento entre os membros das classes mais baixas da sociedade, fossem eles quem fossem. Os ricos poderiam se tornar pobres e alguns dos pobres, ricos: mas, enquanto continuar a presente proporção entre população e alimentos, uma parte da sociedade tem necessariamente que achar penoso manter família, e esta dificuldade naturalmente recairá sobre os membros menos afortunados. (MALTHUS, 1982, p.68).

Segundo Malthus, a lei de amparo aos pobres, além de ineficaz no combate à pobreza, ajudava a ampliá-la. Com o subsídio concedido e o posterior aumento no preço das provisões, os imediatamente acima dos pobres, que não recebem auxílio e vivem do próprio trabalho, teriam seu poder de compra diminuído e seriam empurrados à assistência. Com isso, “a assistência cria os pobres que mantém”. (MALTHUS, 1982, p.77). Esse grupo de pessoas também seria prejudicado pela menor oferta de alimentos disponíveis, ao se garantir uma parte da quantidade de alimentos aos mais necessitados. Dessa forma, a lei de amparo aos pobres desestimularia as melhores qualidades dos indivíduos: a frugalidade, a disposição ao trabalho e o espírito de independência. Para o autor, a pobreza dependente deveria ser considerada vergonhosa, pois esta se basearia na preguiça e no descuido com a reprodução, prejudicando “os membros mais industriais e valiosos” da sociedade. (MALTHUS, 1982, p.77).

O autor defende o aumento do preço da mão-de-obra e a devida melhora nas condições de vida dos que vivem do seu trabalho. Contudo, esse aumento deveria advir de seu nível natural, ou seja, do encontro da oferta e procura de trabalhadores. Aumentos artificiais fariam com que a oferta de trabalhadores ficasse constantemente superior a sua demanda, em decorrência do estímulo ao crescimento da população e, dessa forma, rebaixariam os salários, levando muitos trabalhadores às fileiras da assistência.

Malthus defende que o *único modo* condizente com a moralidade e a religião para minimizar a miséria é ensinar aos pobres a prática da prudência no casamento e da economia. (MALTHUS, 1982, p.95-96). O autor defende a abolição gradual da assistência pública e, para os que estivessem sem trabalho, propõe o investimento público em obras, como rodovias, pontes, ferrovias etc, para, dessa forma, livrar os indivíduos dispostos ao trabalho da humilhante condição de dependente da assistência. (MALTHUS, 1982, p.89)¹⁸.

4.1.3 John Stuart Mill

John Stuart Mill, antes de economista, era um filósofo moral e um reformador social. Sua obra abordou uma gama ampla de assuntos, que vão desde sua compreensão da natureza humana até aspectos pragmáticos da política e da economia de seu tempo.

É percepção de muitos estudiosos de Mill, como Mattos (1998), que um bom entendimento de seu pensamento passa pela compreensão de sua visão sobre a natureza humana, sociedade e progresso. O autor entendia o homem como um ser de enormes potencialidades e capacidades, e acreditava que o florescimento destas dependia do ambiente em que ele estaria exposto, moldando assim seu comportamento. É nesse contexto que ganha importância a estrutura institucional da nação. As instituições deveriam estimular características positivas nos homens e desestimular outras, a fim de beneficiar os homens e a sociedade, gerando progresso econômico e social. Nesse sentido, a educação tem um papel importante no pensamento do autor, pois seria a instituição de maior influência sobre os homens e seu aperfeiçoamento.

Mattos (1998, p.109) afirma que existe uma tensão que permeia todo o trabalho de Mill. De um lado, ele acreditava no pleno desenvolvimento do homem e da sociedade, mas de outro propunha soluções pontuais e pragmáticas de reformas e intervenções do Estado. A visão de sociedade de Mill passava pelo aperfeiçoamento do homem, e este, por sua vez, limitaria a atuação das instituições, pois seriam gerenciadas pelo homem de seu tempo. Assim, mudanças pontuais estimulariam alguns comportamentos dos indivíduos, transformando-os, e assim, estas mudanças exigiriam mudanças nas instituições.

Mill avaliou que o estado da sociedade em que vivia era terrível, inclusive, pela vasta pobreza que circundava toda a Europa. Para o autor, as instituições teriam grande responsabilidade nesta situação,

¹⁸ Com relação aos gastos do governo, Malthus se distanciou dos outros economistas clássicos e influenciou Keynes no seu princípio da demanda efetiva.

pois, além de não ajudarem o melhoramento do homem, muitas vezes ainda o prejudicava. Para Mill, o Estado deveria estimular a autonomia e a independência dos indivíduos. Esta discussão ganha força quando o autor fala da caridade no Estado, isto é, dos órgãos do governo especializados na assistência social. Mill não se colocou contrário à existência da caridade em situações emergenciais, porém estas deveriam seguir alguns princípios. A assistência deveria ser a máxima ajuda que se pudesse oferecer sem desestimular os indivíduos ao trabalho. Assim, era importante que a caridade não fornecesse uma condição de vida melhor do que aquela dos que vivem do trabalho. Aceitas essas proposições, a ajuda emergencial aos indigentes só poderia ser benéfica, permitindo inclusive que a educação se efetivasse.

Kurer (1991) argumenta que o autor antecipou muitas das críticas modernas contra o *Welfare State*. Mill era contrário às políticas públicas que visassem a redistribuição de renda. Estas, por um lado acarretariam uma diminuição do nível salarial das classes trabalhadoras. Por outro, políticas paternalistas seriam contrárias ao conceito milliano de auto-aprimoramento, pois inibiriam boas qualidades dos indivíduos, como a iniciativa e a independência. O que Mill defendia era políticas que objetivassem igualdade de oportunidades. A partir daí, desigualdades de renda apenas recompensariam o esforço dos indivíduos. Nesse sentido, Mill apoiou a reforma da *Poor Law*, de 1834, que adotou nas *workhouses* regimes que desestimularam ao máximo o indivíduo a pedir auxílio governamental.

Vemos que de forma geral os autores clássicos analisados transferem ao indivíduo a responsabilidade por suas condições de sobrevivência, não cabendo ao Estado este papel. Isto porque o elemento trabalho passa a ser valorizado como substância de valor, e para tanto, era necessário romper com o sistema coercitivo mercantilista, que inibia a formação de um mercado livre de trabalho e o aprimoramento dos indivíduos. Dessa forma, a intensificação da economia de mercado seria a melhor forma de minimizar as situações de miséria e de garantir as liberdades individuais.

4.2 Pensamento Neoclássico

4.2.1 Alfred Marshall

As contribuições de Alfred Marshall para a Ciência Econômica são geralmente associadas a questões de equilíbrio parcial, elasticidade, conceitos de curto e longo prazo, entre outras. No entanto, a preocupação central do autor, e o que o motivou a enveredar-se ao campo da Economia, foi a grande questão social de seu tempo: a pobreza. (GINSBURG, 1972, p.102). O autor talvez tenha sido o economista neoclássico que melhor compreendeu a questão. Sua visão de pobreza se relacionava ao processo de centralização de capital, epicentro do desenvolvimento tecnológico, processo que exigia a

qualificação da mão-de-obra. Para Marshall, o pobre era aquele indivíduo sem qualificação para o trabalho e que, desse modo, estava condenado aos trabalhos manuais e mal remunerados.

A preocupação do autor com a pobreza evidencia-se na própria forma como definiu a função social da Economia. “O objetivo dominante da Economia na atual geração é contribuir para a solução dos problemas sociais”. (MARSHALL, 1982, p.54).

A perspectiva de Marshall dos problemas sociais e o modo como orientava suas propostas baseavam-se em seu conceito de caráter do homem¹⁹. Para o autor, a principal fonte de influência na formação do caráter dos indivíduos seria o trabalho, envolvendo a atividade em si, e as relações com os patrões ou empregados. (MARSHALL, 1982, p.23). Dessa forma, o autor refuta a idéia de “homem econômico”, sujeito movido somente por seus ganhos e interesses individuais. O homem seria um ser multifacetado, capaz de ser influenciado e educado, e desta forma, melhorar seu padrão de vida. (JENSEN, 1998, p.124).

Essa concepção tem repercussões no seu entendimento sobre as causas da pobreza, que estariam, em grande parte, relacionadas à negligência das instituições para com a educação das classes trabalhadoras. (JENSEN, 1998, p.119). Além disso, Marshall se mostrava otimista quanto às possibilidades de melhoria social no capitalismo, que estariam ancoradas na educação das classes trabalhadoras.

A esperança de que a pobreza e a ignorância possam ser gradualmente extintas encontra de fato grande fundamento no seguro progresso das classes operárias durante o século XIX. A máquina a vapor livrou-as de muitos labores exaustivos e degradantes; os salários subiram; a educação progrediu e se tornou mais generalizada (...) enquanto a crescente procura de trabalho inteligente operou nas classes dos artífices um crescimento tão rápido que elas superam o número de trabalhadores não qualificados. Uma grande parte dos artífices deixou de fazer parte das “classes baixas”, no sentido original do termo, e alguns deles já levam uma vida mais refinada e superior à da maioria das classes altas de há um século atrás. (MARSHALL, 1982, p.24-25).

Marshall associou o fenômeno da pobreza essencialmente à parcela dos trabalhadores que era desqualificada. No entanto, diferenciou um subgrupo desta, que denominou de resíduo, sendo pessoas incapazes física, mental e moralmente de trabalhar e de conseguir um retorno salarial suficiente. Seria a parcela da população que vivia em estado de extrema pobreza, que, além de não ter acesso aos bens materiais mínimos, viam diminuídas as oportunidades de conforto espiritual e familiar. A pobreza seria, portanto, um fator de degradação do indivíduo.

¹⁹ Esta concepção foi herdada de John Stuart Mill, que diferenciava a natureza do homem de seu caráter. O primeiro está relacionado aos aspectos inerentes aos indivíduos. Já o segundo, trata da modificação de seu estado natural em virtude de influências às quais são expostos os indivíduos. (JENSEN, 1997, p.123).

Em relação a este resíduo populacional, que vivia na miséria, o autor propunha medidas de curto prazo, emergenciais, e ações estruturais, sendo que as duas envolveriam a atuação governamental. (JENSEN, 1998, p.125). Marshall defendia a instituição de um salário mínimo, um para os homens e outro para as mulheres, abaixo do qual, ninguém deveria trabalhar. Aqueles que não conseguissem com seu esforço esta renda mínima deveriam ser auxiliados pelo governo. (MARSHALL, 1972, p. 105). Esta ajuda deveria ser destinada à educação dos filhos, o que permitiria romper com o ciclo da miséria.

Para a pobreza “comum” que advinha dos trabalhadores sem qualificação, Marshall entendia que o investimento em educação seria uma peça chave. Ao se qualificar um indivíduo, ele se tornaria mais eficiente e subiria de classe social. Além disso, a oferta dos trabalhadores desqualificados se tornaria mais escassa, fazendo com que seu salário aumentasse.

Fonseca (1989, p.40) ressalta que foi a partir dos trabalhos de Marshall que os economistas começaram a pensar o investimento no homem não apenas como uma ação humanitária, mas também como uma questão econômica, que poderia proporcionar maior produtividade, auxiliando o processo de acumulação de capital²⁰.

De forma geral, pode-se afirmar que Marshall entendia a pobreza como um fenômeno cumulativo e responsabilizava o Estado por sua negligência para com a educação. Como já assinalado, o autor guardava importante papel ao Estado no combate à miséria.

Além de proporcionar educação básica para todos, caberia ao Estado um papel regulador no sentido de manter a livre concorrência e evitar a formação de cartéis numa estrutura monopolista. Essa estrutura poderia aumentar os preços dos produtos abusivamente e dessa forma, prejudicar as classes inferiores.

Além disso, o autor é enfático ao afirmar que o financiamento desse aparato deveria provir de taxações, baseado numa escala progressiva, ou seja, num sistema no qual os mais pobres pagariam menos e os mais ricos pagariam mais. Nota-se, portanto, uma preocupação com a questão da distribuição de renda na sociedade.

²⁰ De acordo com Fonseca (1989), ‘entre os economistas ingleses de tradição liberal-utilitária, foi sem dúvida, Alfred Marshall aquele que melhor compreendeu a importância da formação de capital humano – do investimento na qualidade da força de trabalho – para um programa de reforma social eficaz, voltado para a emancipação da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico’ (FONSECA, 1989, p.39, grifo meu).

4.3 Pensamento Neoliberal

4.3.1 Fredrich Hayek

Hayek é comumente identificado como o pai do neoliberalismo, a partir da publicação de sua obra “O Caminho da Servidão”, escrita em 1944. (ANDERSON, 1995, p.09).

Nesta obra, o autor discorre críticas à idéia de planejamento estatal, sempre quando esta interfere nos mecanismos de concorrência de mercado. Em essência, a atuação do Estado, embora importante, deveria ter seus limites de atuação claros, em virtude do risco de interferência na esfera da liberdade individual e nos benefícios da concorrência. Segundo Hayek (1977, p.29), este tipo de planejamento levaria a formas autoritárias de governo e seria uma característica das formas coletivistas de organização, como o socialismo e o nazismo, sistemas próximos, segundo o autor.

Hayek (1977, p.46) considera um grande equívoco a idéia de que quanto mais complexa uma sociedade maior a necessidade de um tipo de planejamento, ou, em outras palavras, de controle. Para o economista austríaco, numa sociedade que alcançou uma grande complexidade em suas formas de produção e na divisão social do trabalho, há tantas informações em jogo que nenhuma autoridade central seria capaz de captá-las e de ajustá-las aos planos individuais, sem utilizar meios coercivos. Seria necessário então um mecanismo descentralizado, que conseguisse registrar as informações suficientes dos processos passados e, ao mesmo tempo, que indicasse aos indivíduos os melhores caminhos a seguir. Segundo (HAYEK, 1977, p.47), é exatamente o que faz um modelo de concorrência, onde a livre movimentação dos preços indicaria aos indivíduos o caminho adequado seguir, e quais os percursos que não devem ser mais trilhados, cabendo a cada um sua decisão. Este mecanismo seria a melhor forma de coordenar as atividades dos indivíduos sem coerção, ou seja, garantindo a liberdade de decisão, sendo que qualquer interferência na livre concorrência seria uma forma de minimizar as liberdades individuais.

Hayek afirma que grande parte da argumentação favorável a intervenção estatal diz respeito à idéia de “justiça social”. No entanto, para o autor, não faz sentido falar-se em justiça social num sistema de mercado, onde as remunerações dos indivíduos não são decididas por um mecanismo consciente e deliberado, ao contrário, são dadas por um mecanismo espontâneo e impessoal. Com isso, não se pode falar em justiça ou injustiça quando se trata de distribuição de recursos num sistema de mercado – tais expressões se tornam um perigo no sentido de aumentar as pressões por maior intervenção governamental, que levaria inevitavelmente à coerção. Segundo o autor, “a crença reinante na justiça social é provavelmente, em nossos dias, a mais grave ameaça à maioria dos valores de uma civilização livre”. (HAYEK, 1985, p.85).

De acordo com a análise do autor austríaco, só faz sentido o termo “justiça social” quando há algum tipo de planejamento, no qual as atividades e as rendas dos indivíduos são determinadas por uma autoridade central. Já numa economia de mercado, na qual as pessoas são livres para escolher suas ocupações, o resultado da distribuição material entre os indivíduos não é controlado, não se aplicando o conceito de justiça social. Dentro desta perspectiva, o termo “justiça” só pode ser aplicado à conduta dos indivíduos, e não aos resultados obtidos. (HAYEK, 1985, p.89). O autor compara a economia de mercado a um jogo, cujos vencedores se destacam pela habilidade e pela sorte, desde que cumpram com as regras dele.

Hayek considera inevitável que neste processo de concorrência alguns indivíduos tenham sucesso e sejam bem remunerados e outros não. A respeito disso, o sistema de concorrência seria aquele que melhor atenderia aos desejos dos indivíduos. O sucesso dos indivíduos num mecanismo de concorrência depende em grande medida das oportunidades que os indivíduos têm, e o autor enxerga boas razões para as desigualdades de oportunidades serem minimizadas. No entanto, Hayek vê claras limitações neste processo por causa da própria natureza do sistema de mercado, baseado em grande parte na propriedade privada e em menor parte no direito de herança, que não são iguais para todos. As desigualdades e os insucessos são tidos como inevitáveis. Mesmo assim, as condições de vida dos pobres num país onde predomina o sistema de mercado são melhores do que as vividas por indivíduos em países onde reina alguma direção centralizada, pois no primeiro caso há liberdade de mudar de ocupação e procurar melhorar de vida.

Em todos os sentidos, um trabalhador mal pago e sem habilitações especiais têm, na Inglaterra, mais liberdade de construir sua vida do que muitos pequenos empresários na Alemanha, ou um engenheiro ou gerente de empresa muito mais bem pago na Rússia. (HAYEK, 1977, p.98).

Para aqueles que não conseguem sobreviver por conta própria no mercado, Hayek formulou uma proposta de política social, sendo, nesses casos, necessária a ação governamental. O autor propôs uma garantia de renda mínima para todos aqueles que por algum motivo não conseguem se estabelecer no jogo do mercado. “Não há dúvida que um mínimo de alimentos, abrigo e roupas, suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho, pode ser garantido a todos”. (HAYEK, 1985, p.114). Para Hayek, esta garantia por parte do Estado não coloca em risco a liberdade dos indivíduos por ser uma intervenção generalizada, não interferindo nos mecanismos de concorrência, pois se isto ocorresse, impediria que muitos se beneficiassem dos resultados espontâneos do mercado. Quando não há interferência na concorrência, ou quando ela é generalizada, por exemplo, na proibição de uso de alguma

substância tóxica, ou na limitação de jornada de trabalho, a presença governamental não é prejudicial e é bem vinda.

A presença do governo, embora deva ser limitada, é importante no sentido de criar as condições para que a concorrência aflore. Hayek considera uma vulgarização da tradição liberal a idéia de que o *laissez-faire* seja a melhor forma de conduzir a sociedade. Hayek diferencia um governo que atua para desenvolver a concorrência de um governo que aceita passivamente as condições das instituições.

5. À Guisa de Conclusão: limitações da lógica Liberal de combate à pobreza

O artigo procurou caracterizar a lógica liberal de combate à pobreza. Pobre, conforme a percepção liberal, é aquele indivíduo que não consegue por conta própria sobreviver no mercado, e para estes indivíduos deve-se conceber assistência e qualificação. Essa abordagem é compatível com o núcleo do Liberalismo Econômico, centrada na liberdade individual e na defesa da economia de mercado como forma de organizar a vida material das sociedades. Para aqueles que não conseguem, por suas próprias condições, sobreviver na economia de mercado, são recomendadas políticas residuais de transferência de renda e de educação.

Além disso, esse trabalho procurou mostrar que o pensamento liberal é heterogêneo e que há distintas vertentes pertencentes dentro dessa tradição. Há, de fato, uma preocupação com a questão da pobreza nos autores liberais considerados. O que se discute aqui são as limitações dessa abordagem.

A abordagem liberal, quando analisada de forma mais ampla, concebe a ação pública de forma residual à atuação do mercado, implicando uma separação das políticas sociais e econômicas. Ou seja, seria restrito o uso de políticas macroeconômicas para fins sociais, como o uso de políticas fiscais para preservar o nível de demanda efetiva, bem como a universalização dos direitos sociais, que interfeririam no mecanismo de preços e prejudicariam a eficiência da economia.

Nesse contexto, a questão social acaba sendo afunilada exclusivamente para a órbita da política social, que por sua vez, é desenhada de forma a atuar preferencialmente no combate à pobreza. Nesse contexto, as políticas sociais focalizadas nos mais pobres seriam as mais adequadas, pois minimizariam a interferência nos mecanismos de concorrência. Teriam um papel residual, voltadas preferencialmente aos indivíduos que estão *fora* dos processos econômicos – os pobres – ao mesmo tempo em que a orientação para o mercado seria intensificada.

Kerstenetzky (2006, p. 568-569) chama a atenção também que, embora se coloque como um estilo “racional” de política social, essa noção de justiça guarda um componente moral sobre quem deve e quem não deve ser objeto de responsabilidade das políticas públicas. Em especial, seria privilegiada a

pobreza imerecida, aquela resultante de situações imprevistas, e não de escolhas “irresponsáveis” dos indivíduos²¹. No entanto, essa ênfase não envolveria uma categoria de pobres, cada vez mais significativa, formada por indivíduos válidos, qualificados e que tenham exercido plenamente sua escolha racional. Colocada a questão dessa forma, a política social focalizada na extrema pobreza age somente nas imperfeições do mercado e acaba por constituir outro nível de subordinação do social em relação ao econômico.

De acordo com Uga (2004, p.61), esse tipo de abordagem desloca a noção de política social da ótica dos direitos sociais para a ótica da focalização na pobreza, esvaziando e enfraquecendo o conceito de cidadania, conforme definida por T.H. Marshall, em *Cidadania Classe Social e Status*. Isso ocorre devido à redução dos direitos sociais, que são caracterizados pela adoção de uma série de serviços sociais universais, não se limitando a amenizar as desigualdades extrema e as situações de pobreza (MARSHALL, 1967). Dessa forma, a adoção de políticas sociais liberais enfraquece o conceito de cidadania construída ao longo do século XX.

Referências Bibliográficas

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. SADER, E & G GENTILI, P (orgs). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BURDEAU, Georges. **O Liberalismo**. Paris : Seuil, 1979.

BOBBIO, Noberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília : UnB, 2001.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Editora Artenova S.A. 1985

FONSECA, Eduardo Giannetti da. **Liberalismo x Pobreza: A liberdade vencendo a miséria**. São Paulo: Inconfidentes, 1989.

GILBERT, Geoffrey. *Adam Smith on the Nature and Causes of Poverty*. In: **Review of Social Economy**, Vol LV, N3, p.273-291, 1997.

GINSBURG, Helen. **Poverty, Economics and Society**. Boston: Little, Brown and Company, 1972

GRAY, John. **O Liberalismo**. Lisboa : Estampa, 1986.

²¹ Esse aspecto parece constituir uma conexão com a abordagem da pobreza de Malthus, que tem um componente moral significativo. Para o autor, a pobreza, em grande parte, era responsabilidade dos indivíduos, que não tinham boas ações, como a frugalidade e o esforço para o trabalho. Assim, somente a pobreza imerecida era entendida como responsabilidade do Estado.

HAYEK, Friedrich. **O Caminho da Servidão**, 1977

HAYEK, Friedrich. **Direito, Constituição e Liberdade**, São Paulo. Visão,1985

JENSEN, Hans. *Dead Economists as Inspirators of Living Social Economists*. In: **Review of Social Economy**, p119-135, 1998.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *Os Sentimentos Morais da Riqueza das Nações – progresso e pobreza na Economia Política Clássica*. XXVIII Encontro Nacional **Anpec**:2000

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo. Abril Cultural, 1973

MACHADO, J. G. R. ; PAMPLONA, J. B. . *A ONU e o Desenvolvimento Econômico: Uma Interpretação das Bases Teóricas do PNUD*. Economia e Sociedade (UNICAMP), 2008.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de Economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARSHALL, Alfred. Principles of Economics. In: GINSBURG, Helen. **Poverty, Economics and Society**. Boston: Little, Brown and Company, 1972

MOUNTIAN, André Gal. O Banco Mundial e a Pobreza. Dissertação (Dissertação em Economia Política) São Paulo : PUC, 2008.

PAIM, Antonio. **Liberalismo Contemporâneo**. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1995.

PAULANI, Leda. *Neoliberalismo e Individualismo*. In: **Economia e Sociedade**, Campinas (13) 115-127, dez, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Companhia das Letras. São Paulo, 1999.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.