

# **Coesão social democrática e dissuasão de conflitos: A América Latina e a covid-19 nos documentos da Cepal/ONU (2020–2021)**

**Maria José de Rezende**

*Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, Brasil*

As proposições prescritivas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) sugerem, aos diversos segmentos sociais, que sejam concentrados esforços para a construção de políticas de superação das dificuldades exacerbadas pela pandemia na região. As ações geradoras de coesão social democrática aparecem como uma maneira de evitar conflitos insolúveis que tendem a se agravar após a crise sanitária provocada pelo Sars-CoV-2. Nos documentos, são indicadas algumas políticas que gerem consensos assentados na defesa dos direitos e da justiça social, porém, nas prescrições de ações políticas e econômicas, há uma dificuldade em lidar com os enclaves autoritários que bloqueiam os avanços de práticas democráticas na região. O objetivo deste artigo é compreender as ambiguidades e as ambivalências presentes tanto nos diagnósticos quanto nas prescrições constantes nos materiais da Cepal produzidos no decorrer de 2020 e 2021.

**Palavras-chave:** coesão social democrática, pandemia, covid-19, consensos, inclusão

The prescriptive propositions of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac) suggest to various social segments that efforts should be concentrated on the construction of policies to overcome difficulties exacerbated by the pandemic on the region. Actions that generate democratic social cohesion appear to avoid insoluble conflicts that tend to worsen after the health crisis caused by Sars-CoV-2. The documents indicate some policies that generate consensus based on the defense of rights and social justice. However, in the prescriptions for political and economic actions, there is a difficulty in dealing with the authoritarian enclaves that block the advances of democratic practices in the region. **Democratic social cohesion and conflict deterrence: Latin America and covid-19 in Eclac/UN documents** aims to understand the ambiguities and ambivalences present both in the diagnoses and prescriptions contained in the Eclac materials produced during 2020 and 2021.

**Keywords:** democratic social cohesion, pandemic, covid-19, consensus, inclusion

## **Introdução**

No limiar do século XXI, nota-se um avivar da noção de coesão social (SEN<sup>1</sup>, 2011; SCHWARTZMAN, 2008; SOJO, 2009; MALDONADO VALERA, MARINHO e ROBLES, 2020; ZAMBAM e SALVETTI, 2021; BARBA SOLANO, 2011; TREJO AMEZCUA, 2013), bem como uma tentativa de algumas organizações internacionais de inserir em suas recomendações, como norte de um tipo de abordagem, a busca por coesão com o fito de construir diagnósticos e prescrições favoráveis ao combate a processos que agravam exclusões, vulnerabilidades, a pobreza, as desigualdades e os conflitos sociais em suas diversas dimensões.

Nesse sentido, ao defender um amplo processo de coesão social democrática voltada à dissuasão dos conflitos, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) se depara com uma ampla gama de tensões e embates sociais oriundos de conflitos: políticos,

advindos de uma condição cidadã precária ou inexistente, das violências e autoritarismos institucionalizados e das dificuldades de participação política; institucionais, fundados nas práticas autoritárias e concentradoras de poder e recursos políticos; e socioeconômicos, ancorados nas desigualdades extremas, na pobreza, na miserabilidade, nas incertezas em relação ao emprego, ao trabalho e aos meios de sobrevivência, em preconceitos e discriminações sofridos por amplas faixas populacionais e no modo predatório de exploração dos recursos naturais e do meio ambiente de modo geral<sup>2</sup>.

A peculiaridade dessa abordagem, que põe a construção da coesão social no centro das recomendações direcionadas aos Estados nacionais e às organizações da sociedade civil, reside na insistência em atribuir à falta de coesão os frágeis — ou inexistentes — consensos sociais em torno da justiça, dos direitos, da democracia e do acesso universal, e não somente de alguns, a bens públicos de modo geral<sup>3</sup>. O caráter singular da concepção de coesão presente em documentos dos órgãos das Nações Unidas — Cepal, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) — tem a ver com o fato de que não se trata de tomar a coesão como um conjunto de valores sustentadores do *status quo*, que, na América Latina e em várias outras partes, têm se mostrado autoritários, violentos, excludentes, coercitivos e subalternizantes.

A coesão social é invocada por esses órgãos como necessariamente democrática e é situada no âmbito do combate a injustiças sociais e exclusões (OIT e PNUD, 2020; NAÇÕES UNIDAS, 2020a, 2020b, 2020c; ACNUDH, PNUD e UNSDG, 2020). Segundo a ONU, “a crise da COVID-19 está ameaçando a coesão social dentro dos países, e a sua repercussão se estende a níveis profundos da nossa sociedade, ao comportamento das pessoas, e afeta o nosso bem-estar e a nossa saúde mental” (NAÇÕES UNIDAS, 2020c, p. 4). Assim, a coesão é tida como um modo de sentir que expressa um conjunto de valores do bem-estar coletivo, que deve ser ampliado de maneira que a maioria das pessoas estejam dispostas a envidar todos os esforços em defesa de ações capazes de ampliar cada vez mais as ações que levem a processos de melhorias sociais, sedimentando um *corpus* de valores favoráveis à justiça social (ZAMBAM e SALVETTI, 2021).

Observa-se, assim, a tentativa de conduzir a noção de coesão social para além de um entendimento associado a consensos e valores tendentes a serem autoritários e subalternizantes. Todavia, há algo similar entre a concepção clássica e a atual concepção de coesão social: tanto uma quanto a outra visam construir modos de lidar com conflitos e enfrentamentos sociais. Tomada nos moldes de Durkheim<sup>4</sup> ou Amartya Sen<sup>5</sup>, a coesão social é uma forma de apaziguamento dos antagonismos e de estabelecimento de consensos acerca de interesses coletivos e/ou públicos.

No contexto latino-americano, a ideia de coesão social não-coercitiva pode parecer inalcançável em razão das extremas desigualdades, das injustiças multidimensionais<sup>6</sup> e, sobretudo,

devido a mecanismos oligárquicos ancorados em diversos modos repressivos, em vigor na sociedade e no Estado. Mecanismos estes que tendem a tornar incontornáveis as injustiças.

O objeto deste estudo são as proposições prescritivas contidas em alguns documentos publicados em 2020 e 2021<sup>7</sup> pela Cepal (CEPAL *et al.*, 2020; CEPAL, 2020a, 2020b, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d), referentes aos efeitos sociais e econômicos derivados da situação pandêmica durante esses dois anos, sustentadas no esforço de trazer a noção de coesão social democrática para o centro das recomendações para que se implantem ações e práticas e se adotem procedimentos com a finalidade de buscar saídas negociadas, entre diversos segmentos, a fim de enfrentar as consequências sociais, econômicas e políticas deixadas pela covid-19 em sociedades secularmente marcadas por desigualdades, pobreza e exclusão social<sup>8</sup>. Tais prescrições são feitas aos setores governamentais, privados, não-governamentais, intergovernamentais e da sociedade civil organizada de modo geral.

Esclarece-se que os procedimentos adotados nesta pesquisa documental se baseiam na necessidade de contextualizar, social e politicamente, as narrativas e os argumentos em favor da retomada de um conceito (coesão social) que se manifestava de forma bastante significativa no contexto europeu, conforme registrado na obra de Émile Durkheim (1958–1917) entre o final do século XIX e o princípio do século XX.

Os argumentos — prescritivos de ações, práticas e procedimentos sociais e políticos visando a construção, no plano objetivo e subjetivo, de uma coesão social capaz de amalgamar atitudes, percepções, motivações, valores e disposições favoráveis à busca de caminhos e soluções que abarquem todos os grupos, e não somente alguns — não são interpretados à revelia do contexto social e histórico, como se os documentos fossem dotados de autonomia própria, uma vez que, como observa Bauman (2010, p. 197), “ações e ideias não podem ser explicadas e entendidas se forem tratadas isoladamente”.

### **Noção de coesão social democrática: do que se trata?**

Ana Sojo esclarece como o tema da coesão social ganha espaço na América Latina na primeira década do século XXI. A seu ver, a fragmentação do tecido social, as tensões, as polarizações crescentes e a expansão de uma identificação mais acentuada das pessoas com alguns grupos, em detrimento de uma vinculação coesa com um projeto de nação (SOJO, 2009)<sup>9</sup>, em sociedades extremamente desiguais sob todos os aspectos, colocam a necessidade de trazer para o debate o tema da coesão social.

A Cepal (2007) encampa esse desafio de pautar na agenda pública a necessidade de trazer à tona os dilemas de uma precária coesão social na América Latina. Segundo Sojo<sup>10</sup>, um conceito particular de coesão social passa a aparecer em diversos materiais desta organização das Nações Unidas,

constituído de dois aspectos: “inclusão e sentido de pertença” (SOJO, 2009, p. 146). Nesse caso, a noção de coesão social

(...) alude ao sentido de pertença e ao sentido de inclusão, e a como esse sentido de pertença tem que ser responsável pelo reconhecimento das diferenças sociais, e como esses processos de identidade e articulação da identidade social certamente têm a ver com coisas materiais, com o acesso a bens materiais, embora, por outro lado, transcendam esse mero acesso a esses bens (SOJO, 2009, p. 145).

Sojo esclarece que a Cepal, ao lançar mão de e encampar um conceito particular de coesão social, não abandonou a abordagem da equidade que tem estado presente em suas proposições prescritivas. Ou seja, ao incorporar a noção de equidade, o conceito de coesão social encampado por esse organismo internacional aparece como a “dialética entre os mecanismos instituídos de inclusão e exclusão social e os comportamentos, valorações e disposições dos indivíduos frente ao modo em que operam e que determinam o sentido de pertença, que transcende a satisfação material” (SOJO, 2009, p.146).

Algo que deve ser destacado é que, durante quase todo o século XX, a noção de coesão social esteve sob suspeição<sup>11</sup>, uma vez que o discurso da coesão foi reiteradamente acionado pelos diversos regimes autoritários da região. Há um significado político na adjetivação da noção de coesão social como democrática, assentada na observância dos direitos fundamentais e humanos e na busca da equidade. Tenta-se, assim, livrar o conceito de uma suspeição autoritária.

Há um intenso debate nas ciências sociais sobre quais regimes políticos demandam consenso e quais suportam ou estimulam dissensão. No Brasil, quando se tentava, na década de 1970, construir caminhos para superar o Estado de exceção em vigor, o debate sobre dissensão e assentimento (este último derivado da coesão) contou com a participação de diversos cientistas sociais<sup>12</sup>.

Pode-se indagar, então: por que esse conceito tem voltado à cena política? Por que ele é novamente posto na agenda pública? Por que ele passa a balizar, em documentos publicados por organismos internacionais, a temática do devir na América Latina após a pandemia? Por que órgãos das Nações Unidas — como a Cepal, o PNUD e a OIT — encampam e estimulam ações e procedimentos que objetivam gerar processos de coesão social? Que tessitura de fios sociais e políticos fazem com que o tema da coesão seja retomado e posto à frente do debate sobre o futuro dos povos e nações pós-pandemia?

A insistência na busca pela coesão social subjaz um conjunto de elementos externos que engendraram, nos documentos ora analisados, um acervo de propostas que se prendem ao pressuposto de que a falta de coesão social democrática na América Latina talvez seja responsável pela pouca aderência de parte da população a valores democráticos e a projetos de implantação e efetivação do Estado democrático de direito no intento de fortalecer a observância dos direitos

fundamentais e humanos em virtude dos quais se revigora a justiça social de modo geral. Percebe-se aí uma expressiva influência de Amartya Sen (2011) nessa discussão sobre coesão democrática.

Sob a égide do Estado democrático de direito, pensar a coesão social é pensar mecanismos legítimos que coadunem as várias formas de visão de mundo. A sociedade como um todo tem que se adequar à heterogeneidade, às diferenças e aos desacordos, que são os traços da realidade (ZAMBAM e SALVETTI, 2021, p. 326).

Tais prescrições pela busca de coesão seguem os mesmos caminhos indicados por outros órgãos que formam o sistema ONU. Veja-se o que diz o Marco de acción entre el PNUD y la OIT: “As políticas, quer tratem de manutenção e criação de emprego ou de segurança e saúde no trabalho, devem se basear nos direitos fundamentais no trabalho e se apoiar em um consenso tripartite” (OIT e PNUD, 2020, p.6). Na análise dos documentos produzidos pela Cepal, está se considerando que as prescrições de procedimentos e ações contidas estão conectadas a uma série de outros órgãos que funcionam interligados, e a abordagem sobre a covid-19, ancorada na noção de coesão social, tem aparecido em diversos outros documentos do sistema ONU, conforme foi constatado nesta pesquisa.

### **Sociedades extremamente desiguais, pouco solidárias e coesas: o que sugerem os documentos da Cepal?**

O problema sociológico que conduz esta investigação gira em torno da razão pela qual a Cepal, em diálogo com outros órgãos da ONU, passa a apostar na abordagem da coesão social democrática como forma de encontrar meios de enfrentar as consequências deixadas na América Latina pela pandemia provocada pelo Sars-CoV-2. Ao dar-se, nos argumentos, lugar destacado a problemas relacionados à falta de coesão social, quais elementos sociais, econômicos e políticos latino-americanos emergem e desaparecem?

Qual é o resultado dessa opção por situar as recomendações de melhorias sociais pós-covid-19 no âmbito de ações formadoras de uma coesão social democrática? Há possibilidade de construção de sociedades mais coesas e consensuais e menos conflituosas na América Latina? Se sim, há indícios (em vista do processo histórico) de que isso leve a resultados efetivos em termos de inclusão social e política de grupos em situação de extrema pobreza, miserabilidade e vulnerabilidade que tanto afeta a realidade econômica e política em vigor na região? Paraphrasing Edelberto Torres-Rivas<sup>13</sup> (1974, 1990, 1996, 2001, 2010), pode-se perguntar ainda: de que modo as recomendações para a ampliação da coesão social lidam com as violências

econômicas geradas pelo capitalismo latino-americano, as subalternizações, a concentração extrema de poder, a lógica oligárquica do Estado e o autoritarismo institucional e social?

De acordo com os documentos da Cepal analisados (CEPAL *et al.*, 2020; CEPAL, 2020a, 2020b, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d), o devir pós-pandemia para a América Latina estaria subordinado à construção de uma coesão social que agregue não somente grupos e comunidades, mas também projetos sociais e políticos capazes de envolver toda a população. Ana Sojo<sup>14</sup> (2009), que é funcionária da Divisão de Desenvolvimento Social da Cepal, justifica a necessidade de uma abordagem centrada no estabelecimento da coesão social devido às “crescentes tensões entre a pertença da comunidade étnica e a sociedade nacional” (p.146), posição que, no mínimo, causa bastante estranheza.

Essa afirmação de Sojo carrega um problema secularmente discutido no Brasil e na América Latina. Muitos pensadores sociais, como Bomfim<sup>15</sup> (1993), Fernandes (1975, 1976), Furtado (1964, 1966, 2002) e Casanova (2007), demonstraram que a impossibilidade de construir projetos nacionais na região esteve relacionada, não à recusa de determinado segmento étnico-racial a integrar-se à nação, mas sim à forma de domínio prevalente: ao longo da história, os setores dominantes na América Latina empenharam-se, vigorosamente, em manter estratégias que afastassem para longe qualquer pretensão de incluir todos os segmentos e grupos sociais.

Ainda assim, passando ao largo de tais estratégias excludentes, os documentos em análise destacam a necessidade de que seja estabelecido um pacto social e político entre os diversos grupos, setores e instituições após a crise sanitária visando a elaboração de estratégias para que ninguém seja abandonado à própria sorte, fenômeno que, na América Latina, tende a afetar mais a população indígena.

O impacto da falta de fundos históricos e a falta de serviços sociais adequados nas comunidades indígenas se tornam mais evidentes em meio a uma pandemia como esta. É fundamental que os povos indígenas, muitas vezes entre os membros mais vulneráveis da sociedade, não sejam deixados para trás<sup>16</sup> (CEPAL, 2021b, p. 5).

Dizer que a busca pela coesão social é uma forma de fazer cessar a tensão entre o sentimento de pertença comunitária de alguns grupos étnicos e a falta de identificação com a sociedade nacional pode pender a discussão para um caminho de culpabilização dos próprios excluídos pela exclusão. Pode-se perguntar: Seria a ausência de identificação com a coletividade nacional um fator de marginalização em vista do sentimento arraigado de pertença étnica ou em razão de longos processos históricos de opressão?<sup>17</sup>.

Na América Latina, os segmentos dominantes nunca mostraram identificação com a sociedade nacional, com a nação. Eles estão imbuídos de um colonialismo interno (CASANOVA, 2007) tão arraigado que a ideia de um projeto coletivo e inclusivo lhes é impensável, uma vez que,

em suas ideias, propostas, ações, procedimentos e práticas, nunca foram considerados os diversos grupos sociais, étnicos e raciais.

Não se deve esquecer que os elaboradores dos documentos do sistema ONU passam a empregar, em suas prescrições, a noção de coesão social devido à influência que o economista Amartya Sen (um dos idealizadores dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD) passa a exercer sobre a produção de materiais relacionados à defesa da centralidade da justiça social nos processos de construção do desenvolvimento, da democracia, da tolerância e do reconhecimento mútuo.

A coesão social, não-violenta (ZAMBAM e SALVETTI, 2021) e que não nega perspectivas, expectativas, disposições, concepções e valores distintos e diversos, é tida por Sen como capaz de dissuadir os conflitos, os desprezos e as indiferenças para, assim, construir certos consensos acerca de iniciativas viáveis para diminuir as injustiças. A ideia de coesão aparece na obra de Sen (2010; 2011) como condição para combater as múltiplas formas de desigualdade.

Ao se analisar o contexto latino-americano, surgem algumas perguntas importantes: quais grupos sociais estariam, de fato, propensos a se empenhar na construção de um consenso em busca da justiça social, da inclusão e da democracia? Por certo, não os segmentos econômica e politicamente dominantes. Quais segmentos sairiam em defesa de uma coesão não-coercitiva, ou melhor, uma coesão democrática? Conforme assinala Edelberto Torres-Rivas (1974, 1990, 1996, 2001), certamente não são os Estados oligárquicos apoiados pelo poderio militar.

No material intitulado *Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina* (MALDONADO VALERA, MARINHO e ROBLES, 2020), publicado pela Cepal, Alicia Bárcena, Secretária Executiva da organização, destaca, no prefácio, os “desafios estruturais que impedem o caminho do desenvolvimento sustentável e do desenvolvimento inclusivo, entre os quais a persistência da pobreza e da vulnerabilidade à pobreza, as desigualdades estruturais” (BÁRCENA, 2020, p. 11). Nesse documento (assim como em muitos outros da Cepal), o dilema latino-americano é apresentado como oriundo de desafios e desequilíbrios profundos. A partir disso, Bárcena (2020) faz uma correlação entre o combate às desigualdades e a construção de uma sociedade mais coesa.

Com frequência, os documentos em estudo procuram conectar dois problemas: um relacionado à inclusão e outro, à coesão. Não é possível falar em inclusão e exclusão sem considerar os “parâmetros estruturais”, para utilizar uma expressão de Celso Furtado (1964). Por isso, uma abordagem que privilegia a correlação entre inclusão e coesão não tem como se esquivar dos imensos desafios que estruturam as sociedades da região. Resta saber quão longe tal perspectiva, que insiste em atribuir à falta de coesão a responsabilidade pela ausência de processos

substantivos de mudança social na América Latina, está disposta a ir nessas prescrições propositivas para que sejam combatidas as desigualdades estruturais.

Da perspectiva da coesão social, essas contribuições assumem a complexa interdependência entre cultura e estrutura para explicar as desigualdades e a discriminação que caracterizam nossas sociedades. Por essa razão, elas orientam a ação pública para combatê-las com base em estratégias que consideram tanto os mecanismos objetivos de inclusão social quanto a dimensão subjetiva e as percepções na análise das dinâmicas sociais (MALDONADO VALERA, MARINHO e ROBLES, 2020, p. 14).

Alguns documentos selecionados para esta análise procuram tecer conexões entre as dimensões objetiva e subjetiva ao propor pactos, coalizões e acordos que possam levar à construção de uma coesão social democrática:

O mal-estar social é um poderoso sinal de alerta para a deterioração das condições fundamentais que permitem a vida em sociedade e a construção de um projeto comum. Ela reflete um estado subjetivo marcado por uma percepção ou avaliação negativa de várias dimensões que estruturam a vida social (CEPAL, 2021d, p. 225).

Maldonado, Marinho e Robles (2020), na apresentação do livro sobre o conceito de coesão social publicado pela Cepal, procuram enfatizar que há, da parte deles, uma preocupação não-subjetivista, estendendo o debate sobre coesão social para o campo dos vínculos políticos e da vivência, de modo geral<sup>18</sup>. Nesse caso, nota-se que, para os autores, haveria consequências sociais e políticas, uma vez que o debate sobre desigualdades tem de dar destaque aos fatores objetivos, tais como concentração de renda, riqueza, terras e oportunidades profissionais e político-participativas.

A correlação entre a falta de coesão social e problemas estruturais também é abordada no documento *Marco de acción entre el PNUD y la OIT* (OIT e PNUD, 2020), já mencionado. Na seção “Coesão social/diálogo social”, são discutidos os muitos problemas envolvendo o mundo do trabalho e do emprego, ambos vulnerabilizados devido às condições do capitalismo atual e ao modo como percebem tais desafios os diversos agentes sociais (empresários, trabalhadores, governantes), que, supostamente, detêm a capacidade de construir estratégias e caminhos para pôr em prática um conjunto de ações assentadas em acordos ancorados numa perspectiva dos direitos dos trabalhadores (OIT e PNUD, 2020).

Os elaboradores do documento destacam que os inúmeros problemas e desafios potencializados pela pandemia poderiam ser solucionados com processos planejados de integração e articulação social e política que fossem capazes de envolver todos os segmentos sociais. Assim, eles propõem a seguinte saída: “a integração da coesão social nas respostas socioeconômicas à crise causada pela covid-19 assegurará sua adaptação às situações de conflito e o seu apoio a estratégias de coesão nas fases de avaliação, planejamento e execução” (OIT e PNUD, 2020, p.5). Mas o que seriam esses elementos de coesão? Seriam aqueles ligados à busca



por diálogo, participação política e social e “acordos entre todos os setores da sociedade, a nível nacional, comunitário e local” (OIT e PNUD, 2020, p. 5), o que levaria, então, a consensos e iniciativas de dissuasão de conflitos sociais advindos da conjuntura de crise econômica, penúria, desemprego e exclusão crônica, em um processo que leve à “integração da coesão social nas respostas socioeconômicas à crise causada pela Covid-19” (OIT e PNUD, 2020, p. 5).

Assim como nos demais documentos da Cepal, as prescrições da OIT e do PNUD ressaltam que toda ação e todo procedimento — empenhados em dissuadir os conflitos e criar consensos dialogados que envolvam diversos agentes sociais — devem estar ancorados nos direitos fundamentais e humanos dos envolvidos. Não se deve imaginar que há tergiversação no que concerne às razões dos conflitos que têm minado a coesão social democrática na América Latina.

O documento ainda acentua que, durante a pandemia, “as injustiças podem se ver agravadas devido à desigualdade de acesso à saúde e aos meios de sobrevivência, bem como a fatores climáticos e relativos à natureza, possíveis causas de conflito que contribuem para minar o desenvolvimento, a paz e a coesão social” (OIT e PNUD, 2020, p. 8).

Há que se observar a estratégia argumentativa na qual o documento se apoia. Ao colocarem os problemas estruturais como possíveis causas dos conflitos que diluem a coesão social democrática, os elaboradores de materiais ligados às Nações Unidas, incluindo o documento da OIT/PNUD e muitos outros, como aqueles publicados pela Cepal, amenizam a relevância dos parâmetros estruturais na geração e na exacerbação dos conflitos. Isso carrega um significado político expressivo, já que os interesses dominantes sedimentados na América Latina não são diretamente mencionados, nem sequer nas proposições prescritivas.

O que suscita indagar: que ações e práticas são recomendadas a Estados, governos, lideranças políticas e organizações da sociedade civil nos documentos da Cepal para o período pós-pandemia? De que modo as reformas propostas associam ou deixam de associar a busca por coesão a mudanças mais substantivas (na concentração de riqueza, renda, patrimônio e poder)?

### **Consenso, solidariedade e coesão social nos documentos da Cepal acerca da covid-19**

Ao se examinar os documentos da Cepal que versam sobre a pandemia e as suas consequências para a vida social, econômica e política na América Latina e no Caribe, observa-se o intento de convencer que o único caminho para evitar o agravamento do desemprego, dos baixos rendimentos, da miserabilidade e da falta de investimento em serviços públicos é a geração de consensos sociais e políticos “que permita[m] aplicar reformas ambiciosas com o objetivo de empreender um processo de construção sustentável e igualitária em direção ao futuro” (CEPAL,

2021a, p.18). Nota-se que todo êxito político e econômico parece estar condicionado a pactos, consensos, acordos e coalizões. Para os elaboradores dos documentos, é urgente a efetivação

(...) dos pactos sociais destinados a construir sociedades mais justas, inclusivas e coesas, (...) essencial para evitar níveis crescentes de conflituosidade, expressões de violência e crises de representação e legitimidade democrática que dificultam o desempenho econômico (CEPAL, 2021d, p. 37).

É difícil que uma aposta na coesão, no consenso e na solidariedade seja, de fato, efetivada. Basta observar, como demonstrado desde o século XIX por diversos pensadores sociais<sup>19</sup>, a dificuldade de gerar processos que tornem coesamente democráticas e solidárias as sociedades latino-americanas (CASANOVA, 2007; STAVENHAGEN, 1984, 2011), dificuldade assentada na total ausência de empatia dos grupos mais abastados em relação aos segmentos excluídos por condição de pobreza, raça e etnia.

Os materiais analisados não esclarecem como as circunstâncias pandêmicas e os seus efeitos conduziram ao fortalecimento de laços de coesão democrática. Indaga-se: A crise sanitária, por sua capacidade de tornar ainda mais vulneráveis as pessoas desvalidas, poderia levar os mais abastados a desenvolver atitudes solidárias e pautadas numa coesão democrática? Isso possibilitaria a emergência de um sólido sentimento de empatia para com aqueles que vivem em situação de pobreza multidimensional? Segundo Zambam e Salvetti (2021), com base em Amartya Sen (2011), “em meio à pluralidade, à complexidade, às diferenças e desigualdades das sociedades contemporâneas, a coesão social depende da superação das injustiças evitáveis e [*da existência*] de valores (...) como a tolerância e o reconhecimento mútuo” (ZAMBAM e SALVETTI, 2021, p. 334).

No documento *Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de Covid-19 y después* (CEPAL, 2021a), são elaborados diagnósticos e prescrições sobre a condução da dívida externa, financiamentos, a criação de fundos e a necessidade de ampliar a cooperação internacional e reformar a estruturação das dívidas, a fim de que seja possível aos países da região encontrar saídas para as consequências nefastas da pandemia, o que, segundo o documento, passa pela busca de coesão social. O documento sobre financiamento foca predominantemente em dados e questões objetivas de difícil solução, tais como endividamento externo, os baixos níveis de investimento em saúde, educação<sup>20</sup> e outros serviços públicos, a insuficiência do gasto público, políticas tributárias<sup>21</sup> desfavoráveis ao combate às desigualdades etc. São abordados aspectos tão difíceis de solucionar que, antes da conclusão das prescrições propositivas concernentes ao plano econômico, é indicada a possibilidade de que tais ajustes econômicos contribuam para gerar consensos e solidariedades.

Detecta-se, no documento (CEPAL, 2021a), uma transição, se bem que um pouco intempestiva, dos elementos objetivos para os subjetivos. Fica evidenciado, assim, que é difícil saber o que é mais custoso na América Latina: implementar medidas econômicas capazes de

resultar em melhorias coletivas sustentáveis e duradouras ou levar os setores dominantes a terem empatia e solidariedade em relação aos grupos mais vulneráveis em razão das condições em que vivem, sobretudo em consequência da pandemia. O desenvolvimento econômico é apontado como uma forma de criar um sentimento de pertença entre os diversos grupos sociais dos países latino-americanos. Por isso, os elaboradores do documento procuram fazer esse trajeto dos fatores objetivos para os subjetivos.

Isto requer a prestação de serviços públicos universais de alta qualidade – incluindo educação, saúde, transporte e serviços ambientais – e a ampliação do acesso a eles, aumentando assim o sentimento de pertença das pessoas e reduzindo os déficits de bem-estar, que, mesmo antes da pandemia, já causavam desconforto social e político em muitos países (CEPAL, 2021a, p. 18).

Graças ao acesso aos serviços públicos, o sentimento de pertença à nação é, de modo geral, considerado nos documentos em análise como um elemento produtor de coesão social. Eles buscam demonstrar que, com a melhora do bem-estar, as pessoas passam a se identificar com uma abrangência maior de grupos sociais, e não somente com o seu grupo primário, algo que seria possível se os mais pobres e excluídos deixassem de ser apenas objetos de políticas públicas e se tornassem também sujeitos delas (STAVENHAGEN, 2011).

Indaga-se, portanto, até que ponto o acesso a serviços públicos manteria os grupos mais pobres e vulneráveis como “sujeitos de direitos” ou “objetos de políticas públicas” (STAVENHAGEN, 2011, p.179). Isso porque o sentimento de pertença à nação depende da condição de sujeito tanto em termos de direitos quanto de políticas públicas: a possibilidade de participar e intervir na construção, na implantação e no desenvolvimento de tais políticas parece ser o elemento central na produção de empatias e solidariedades.

Todavia, as recomendações estão mais voltadas para o reconhecimento de “que a ação coletiva e a solidariedade são a única maneira de responder à urgência e aos desafios de médio e longo prazo suscitados por uma crise sistêmica como a da Covid-19” (CEPAL, 2021a, p. 18). Inspirado em Rodolfo Stavenhagen (2011), pode-se dizer que a ideia de solidariedade, de modo geral, não somente a que está presente nos materiais examinados, quase nunca comporta uma discussão sobre a necessidade de transformações políticas e sociais que conjuguem as duas condições: tornar os grupos excluídos tanto sujeitos de direitos quanto sujeitos coletivos nos processos de produção e implantação de políticas sociais<sup>22</sup>.

O documento *Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (CEPAL, 2020b) é composto por um conjunto significativo de prescrições para enfrentar os desafios gerados, em toda a América Latina, pela exacerbação da crise sanitária provocada pela covid-19. Nele, foram sistematizadas recomendações para lidar com as crises

econômica, ambiental, social e política, que tendem a se agravar cada vez mais no decorrer da década de 2020; e são detalhadas as razões e as consequências de tais crises quando somadas à crise sanitária em países extremamente excludentes e desiguais.

Destaca-se que esse documento termina com uma seção denominada “Políticas públicas y construcción de consensos sociales: El papel del Estado” (CEPAL, 2020b, p. 232). É de se indagar por que prescrições de políticas econômicas e sociais improváveis de serem concretizadas na América Latina e no Caribe vêm acompanhadas de desfechos que invocam a ideia de que a “mudança estrutural progressiva consiste em acordar a direção geral da mudança social” (CEPAL, 2020b, p. 232). Os formuladores desses documentos argumentam em favor da necessidade de um consenso<sup>23</sup> que aponte para a existência de uma coesão acerca do modo como o Estado deve agir para buscar uma forma de desenvolvimento econômico e social após a crise sanitária.

Tal como em uma obra de engenharia social (FURTADO, 1992)<sup>24</sup>, a busca por um consenso gerador de certa coesão pode sugerir, nas argumentações e nas recomendações, de modo implícito ou não, que há um único caminho a seguir. Ao refletir sobre o debate político acerca do consenso na década de 1990, a coletânea *Os sentidos da democracia*, organizada por Francisco de Oliveira e Maria Célia Paoli (1999), contém elementos que ajudam a decifrar as propostas de coesão social, consenso e solidariedade contidas nos documentos da Cepal analisados. Grosso modo, os autores indagam se a busca pelo consenso não poderia prejudicar a expansão de novas ações políticas impulsionadoras da democracia. Nesse sentido, Paoli e Oliveira (1999) estão preocupados com a possibilidade, trazida pela tentativa de uniformidade de pensamento e ação, de cerceamento da “dinâmica criativa da sociedade ao sufocar aquelas iniciativas que mostram as contradições e as múltiplas possibilidades” (PAOLI e OLIVEIRA, 1999 *apud* PARRA, 2000, p.132) de ação política.

Os elaboradores dos documentos insistem em recomendar a busca por coesão social na América Latina a partir de um papel redefinido do Estado, sem que praticamente sejam enfrentadas as dificuldades de estabelecimento de tal consenso em razão da vigência, em toda a região, de um Estado oligárquico ancorado no “poder militar (...), que age defendendo e reproduzindo um *ethos* senhorial” (TORRES-RIVAS, 2011, p. 54), bem como do predomínio do fato de que “sob [*determinadas*] condições o Estado não pode ser plenamente democrático, ou a democracia se torna frágil e descamba para situações de instabilidade [*crônica*]” (TORRES-RIVAS, 2010, p. 54). Assim, defende-se um consenso que exalta a necessidade de dar passos decididos rumo a “um Estado mais proativo e dinâmico como fator de desenvolvimento” (CEPAL, 2020b, p. 232). São indicadas diversas sugestões no sentido de “uma nova equação entre o Estado, o mercado, a sociedade e o meio ambiente” (CEPAL, 2020b, p. 232). Pode causar estranheza o fato de o meio ambiente aparecer nessa equação, como um agente, um ator social. Sugere-se, desse modo, um consenso acerca dessa nova equação Estado-Mercado-Sociedade Civil, constituída, em parte, pelo empenho de levar todos

os segmentos sociais a reconhecerem “a primazia da política sobre a economia e do interesse público sobre o privado” (CEPAL, 2020b, p. 232).

É impossível ter sequer uma leve ideia de como isso seria viabilizado, uma vez que, conforme alertam Edelberto Torres-Rivas (1996) e Raymundo Faoro (1989), prevalece na região, como que inarredável, uma separação brutal entre o Estado e a sociedade, um caos social e uma violência política resultantes dos Estados de exceção que vigoraram por décadas. A primazia do interesse público sobre o interesse privado é dificultada também em razão das alianças sedimentadas entre os setores oligárquicos, os poderes militares e os autoritarismos sociais e institucionais difundidos amplamente por todos os recônditos da região (TORRES-RIVAS, 1996; FAORO, 1991).

Nos documentos, afirma-se que “as soluções para a mudança de estilo são específicas, históricas e requerem um grau elevado de contextualização” (CEPAL, 2020b, p.233), porém, de acordo com o exposto no parágrafo anterior, as recomendações de políticas em prol de mudanças não foram devidamente contextualizadas. Se o contexto sócio-histórico e político não é levado em conta com o devido cuidado nas recomendações, pode-se indagar de que maneira poderiam ser propostas, nos documentos, soluções a partir de uma contextualização histórica. De fato, não há como encontrar essa resposta nos materiais analisados, os quais não têm caráter acadêmico nem são resultado de processos de investigação científica.

Mesmo diante da complexidade econômica, social e política, as proposições prescritivas (CEPAL *et al.*, 2020; CEPAL, 2020a, 2020b, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d) ressaltam que a coesão democrática é fundamental porque a “aceitação social para um grande impulso que conduza o modelo de desenvolvimento em direção à sustentabilidade é básica para lograr os efeitos distributivos desejados” (CEPAL, 2020c, p.233)<sup>25</sup>.

Assim como em muitos outros documentos do sistema ONU (PNUD, 2009; 2010; 2013; 2014; 2016), há uma insistência na suposição de que os consensos gerarão coesão democrática e uma sinergia capaz de amalgamar pactos e “processos mais ordenados e com maiores perspectivas de melhorar a qualidade de vida de todos” (CEPAL, 2020b, p. 233), o que só poderia ser viabilizado se houver “a combinação de políticas facilitadoras, transversais, e políticas setoriais” (CEPAL, 2020b, p. 233)<sup>26</sup>.

Em razão dos muitos desafios que isso implica, “é necessário um pacto político e social baseado em um Estado vigoroso com a participação de todos os atores [*sociais*]” (CEPAL, 2020b, p. 233):

Os pactos exigirão liderança política para convocar a mais ampla e diversificada participação dos atores sociais, que geralmente se expressam através do voto popular e participam através de organizações políticas e sociais, e deverão estar engajados na ação efetiva de instituições democráticas, governo e parlamentos. Lograr uma ampla representatividade e legitimidade social obrigará os atores a “cumprir o acordado” (CEPAL, 2020b, p. 233).

No documento intitulado *Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-Covid-19* (CEPAL, 2020a), observa-se que, sem lideranças e gestores capazes de fortalecer os espaços institucionais, não há possibilidade de “forjar amplas coalizões sociais e políticas” (CEPAL, 2020a, p. 15). Tais pactos não suprimem os conflitos coletivos e muito menos os diversos dissensos políticos entre a multiplicidade de atores envolvidos em processos de coalizão. Os elaboradores do relatório intitulado *Informe Especial Covid-19* se escoram em Norberto Bobbio (1986) para afirmar que, em um “sistema baseado no consenso não imposto de cima, alguma forma de dissenso é inevitável” (CEPAL, 2020a, p. 15)

Assim como os Relatórios de Desenvolvimento Humano Nacionais, Regionais e Globais publicados pelo PNUD, as recomendações prescritivas presentes nesses documentos da Cepal — acerca da necessidade premente de encontrar saídas sociais, econômicas e políticas no período imediatamente posterior à crise sanitária da covid-19 — depositam muitas fichas na atuação de uma sociedade civil organizada, plural e democrática que represente as diversas demandas e os atores coletivos<sup>27</sup>.

Há, em muitos casos, sem dúvida uma idealização que não corresponde à realidade latino-americana, o que tem sido demonstrado em algumas pesquisas sobre a região (GARRETÓN, 1992; TORRES-RIVAS, 2001; CUEVA, 2015), em cujos enclaves autoritários deixaram uma desarticulação política profunda entre os diversos agentes sociais (GARRETÓN, 1992). Apesar disso, os elaboradores dos documentos em análise insistem na possibilidade de estabelecimento de pactos sociais que pressuponham a ausência de uma cisão entre Estado e sociedade e a existência de uma sociedade civil organizada, democrática e diversa:

É essencial que os pactos sociais se baseiem numa cultura democrática que, entre outros aspectos, respeite a pluralidade e os direitos humanos, considere a perspectiva de gênero e não deixe ninguém para trás, a fim de alcançar a maior representatividade e legitimidade social possíveis (CEPAL, 2020a, p. 15).

## **Considerações finais**

As propostas contidas nos documentos da Cepal analisados neste artigo, ancoradas na insistência de que a busca por acordos, pactos, coalizões e a coesão social democrática é imprescindível, recomendam aos governantes e à sociedade civil da América Latina que suas ações e procedimentos sejam programados com o objetivo de encontrar saídas para os graves problemas sociais e políticos potencializados pela crise sanitária oriunda da covid-19.

Tais prescrições são feitas sob uma perspectiva política que tenta lidar com as consequências sociais, econômicas e políticas produzidas, conforme mostra Luc Boltanski (2013; 2014), pelo grau

exacerbado de incertezas vivenciadas no atual momento histórico. Fica evidenciado nos materiais da Cepal que as incertezas sociais, econômicas e políticas enfrentadas pelos diversos agentes e atores geram desconfiança, medo, cisões e distanciamentos sociais entre segmentos e grupos, o que pode agravar, ainda mais, a situação latino-americana findada a pandemia.

Por essa razão, os formuladores desses documentos reiteram a necessidade inadiável de que ações, medidas, práticas e procedimentos de todos os agentes, estatais ou não, estejam voltados para a geração de sociedades coesas, embora procurem desvincular a ideia de coesão da legitimação de processos impostos por governos autoritários. Por isso, ganha espaço expressivo, nesses materiais, a necessidade de adjetivar tal coesão social como democrática e resultante da participação social e política dos diversos grupos.

Pode-se dizer que a ideia de coesão democrática ganha o *status* de um dispositivo social, entendido como um conjunto de normas não escritas e ideários supostamente destinados a regular a ação política redutora das incertezas e dos riscos de agravamento dos problemas econômicos, políticos e sociais na América Latina.

As desmesuradas desigualdades sociais, a pobreza, o desemprego e os baixos níveis de investimento público nas áreas sociais têm sido de difícil solução ao longo das últimas décadas, mesmo antes da crise sanitária instalada em 2020. A partir de então, ficou evidente que aquilo que era de difícil solução alcançou um grau de complexidade ainda maior, o que impõe desafios e tensões agigantados.

Diante de tais acontecimentos, que são agravados e agravam as sucessivas crises sociais na região, os elaboradores dos documentos transitam, nessa busca por reduzir as incertezas e os riscos sociais amplificados pela covid-19, da dimensão objetiva — índices de pobreza, desemprego, miserabilidade, investimentos públicos em áreas sociais, exclusão, falta de acesso à educação e à saúde, entre muitos outros — para a dimensão subjetiva — desconfiança, desmotivação, desalento, indisposição social, falta de expectativa e de perspectiva.

As prescrições dirigidas aos agentes públicos, governamentais e não-governamentais, são formuladas no sentido de adverti-los a construir a coesão democrática. Assim, os formuladores dos documentos visam amalgamar essas duas dimensões (objetiva e subjetiva) a fim de que seja possível evitar condições que tornem intransponíveis, no decorrer das próximas décadas, os muitos conflitos sociais, que tendem a se exacerbar em momentos de crises profundas.

Pode-se perguntar: a coesão social democrática pode funcionar como uma forma de apaziguamento das relações de força e dos embates políticos suscitados pelas inúmeras dificuldades econômicas, sociais e políticas potencializadas pela pandemia da covid-19? A resposta contida nos documentos é afirmativa. Neles, há uma preocupação em exarar uma profusão de argumentos em defesa de iniciativas voltadas para a construção da coesão social,

porquanto somente ela seria capaz de resolver os embates e conflitos e propiciar o apaziguamento das sociedades latino-americanas. Tal quietação é considerada viável, uma vez que as argumentações e justificativas são legitimadas num âmbito idealizado, ou seja, a despeito de a realidade política latino-americana desmentir essa pretensa pacificação. Há, na realidade, um padrão de dominação prevalente na América Latina e que parece, ora ser indiferente a qualquer busca por coesão social democrática, ora afastar toda e qualquer proposta nesse sentido.

Não há dúvida de que, ao tecer uma argumentação abrangente em favor da coesão social democrática, dos pactos e das coalizões, os elaboradores dos documentos desfazem a fronteira entre a realidade e a idealização de uma sociedade civil composta por diversos agentes, que representam uma multiplicidade de interesses e com ampla capacidade de intervir na agenda pública e, assim, dismantlar, pouco a pouco, um padrão de dominação excludente e autoritário.

Ao não discernirem entre o plano ideal e a realidade (ELIAS, 1994), os documentos fabricam ideologias<sup>28</sup> sobrepondo aquilo que é desejado ao “que existe observavelmente” (ELIAS, 1994, p.74). O ideal, nesse caso, seria uma sociedade civil dotada das características e competências capazes de erigir as ações aventadas nos documentos, embora a realidade latino-americana tenha demonstrado, em alguns momentos, uma sociedade civil cindida entre frações democráticas e autoritárias, o que impede o alcance da “convivência e [d]a resolução dos conflitos redistributivos que inevitavelmente existirão” (CEPAL, 2020a, p. 15).

Por fim, outro aspecto relevante no que tange à confusão entre o ideal e a realidade (ELIAS, 1994) pode ser verificado nas prescrições econômicas em um cenário altamente concentrador de riqueza, renda e patrimônio. Na América Latina, a coesão social democrática depende de mecanismos de desconcentração de renda e de diminuição dos abismos sociais prevaletentes. Quando se projeta formas de coesão social em sociedades com altos índices de desigualdades, pobreza e vulnerabilidades e múltiplas exclusões, não resta dúvida que está se envidando esforços para dar forma a um amplo processo de sobreposição do ideal (ELIAS, 1994) ao realmente existente.

---

## Notas

<sup>1</sup> Segundo Zambam e Salvetti (2021), Amartya Sen se refere à “possibilidade de uma coesão social não violenta, frente às sociedades complexas e plurais” (p. 323).

<sup>2</sup> No documento intitulado *Desarrollo y conflictos asociados a la construcción de infraestructura* (CEPAL, 2018), a Cepal trata dessas diversas formas de conflito.

<sup>3</sup> Um texto publicado pela Cepal (MALDONADO, MARINHO e ROBLES, 2020) é chave no intento de aclarar a noção de coesão social presente nos documentos desse órgão das Nações Unidas. Amartya Sen é mencionado ao se buscar adjetivar a noção de “coesão” e, também, quando se discute a inovação do conceito.

<sup>4</sup> O trabalho de Durkheim foi “um esforço no sentido de captar as fragilidades do processo de socialização, tanto em relação à integração quanto à regulação social” (VARES, 2017, p. 5). Todavia, no livro *O suicídio*, a condição anômica é concebida como o resultado tanto da regulação quanto da integração excessivas, cujas debilidades — tanto da primeira



quanto da segunda — também seriam capazes de gerar efeitos drásticos nos laços sociais. Observa-se que, para Durkheim (1982), a reciprocidade e a solidariedade seriam indutoras de uma forma de coesão social que funcionaria como um antídoto contra a regulação e a integração exageradamente débeis e produtoras dos desenlaces sociais ou excessivamente fortes e imobilizadoras dos indivíduos. Ele almeja “um estado de sociedade definido a priori, em função de imagens simultaneamente comunais e individualistas, como integração e como coesão” (FILLOUX, 1975, p.14).

<sup>5</sup> Sobre esse tema, em relação à obra de Sen, ver Zambam e Salveti, (2021).

<sup>6</sup> A Cepal (2007) define a coesão social como “a dialética entre mecanismos instituídos de inclusão e exclusão sociais e as respostas, percepções e disposições da cidadania frente ao modo em que estes operam” (p. 19).

<sup>7</sup> Os documentos analisados são do período mais conturbado da pandemia da covid-19. Por essa razão, a análise está circunscrita aos anos de 2020 e 2021. O recorte temporal foi definido por esta circunstancialidade histórica. As proposições prescritivas estão enraizadas nas condições pandêmicas.

<sup>8</sup> Os documentos da Cepal estão em diálogo constante com os diversos materiais prescritivos publicados pelas Nações Unidas (entre eles: NAÇÕES UNIDAS, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f; PNUD, 2020; ACNUDH, PNUD E UNDSG, 2020) contendo recomendações, a Estados, governantes e sociedade civil organizada, de ações para enfrentar a pandemia provocada pelo Sars-CoV-2, que levem em conta a busca pelo desenvolvimento humano, os direitos humanos e a segurança humana.

<sup>9</sup> Sobre esse aspecto, Ana Sojo, coordenadora do documento *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2007), alude à perspectiva de Amartya Sen (2006) ao sustentar que as “identidades autorreferidas e fundamentalistas, totalizadoras e reducionistas (...) são as que podem dar sustento à violência” (SOJO, 2009, p. 145).

<sup>10</sup> Sojo (2009, p. 141) sustenta que “a definição de Durkheim de coesão social segue sendo uma das mais sugestivas e precisas”.

<sup>11</sup> A desconfiança em relação ao conceito de coesão anuvia, às vezes, a sua assunção no final do século XX e no início do XXI. Todavia, a incorporação e a utilização dessa noção em diagnósticos e prescrições tem se dado de modo ambíguo e ambivalente. A esse respeito, ver Paiva (2000).

<sup>12</sup> Os dois cientistas mais destacados nesse debate foram Carlos Nelson Coutinho e Fernando Henrique Cardoso.

<sup>13</sup> O cientista social guatemalteco Edelberto Torres-Rivas (1932–2018) fez parte, na década de 1960, do Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes), vinculado à Cepal.

<sup>14</sup> Segundo Ana Sojo (2009), o documento *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2007) foi o ponto de partida para a discussão sobre coesão social na América Latina.

<sup>15</sup> Referindo-se, em 1905, aos setores dominantes e dirigentes na América Latina, Manuel Bomfim (1993, p. 245) afirmava que “[a] violência dos apetites obscurece toda noção de justiça”.

<sup>16</sup> “As providências para combater a covid-19 que afetam os povos indígenas devem ser determinadas e implementadas com base em plena consulta e acordo com as lideranças indígenas para assegurar que o apoio seja dado com a plena participação dos próprios povos indígenas, e de uma maneira culturalmente apropriada” (CEPAL *et al.*, 2020, p. 5).

<sup>17</sup> O texto *Atualidade do pensamento brasileiro*, de Elide Rugai Bastos (2011), traz uma reflexão sobre o conceito de marginalidade e seu papel no debate intelectual e político desde a década de 1950. Segundo a autora, sob algumas perspectivas teóricas, na segunda metade do século XX, a solução para a marginalização era a integração (no mercado de trabalho, no mercado consumidor, no sistema escolar entre outros), porém, “o conceito de marginalidade comporta várias dimensões e compreende vários aspectos muitas vezes em oposição (...). Várias conotações sobre marginalidade aparecem [com frequência em documentos e autores]: marginalidade estrutural, marginalidade como resíduo do desenvolvimento econômico, marginalidade e demora cultural etc.” (BASTOS, 2011, p. 60).

<sup>18</sup> “A desconfiança generalizada indicaria uma fraqueza do “nós”, do sentimento de pertencer a uma comunidade, o que não só se traduz em níveis mais baixos de colaboração e reciprocidade, mas também reflete uma fraqueza ou um déficit de coesão social” (CEPAL, 2021 d, p. 239).

<sup>19</sup> Manuel Bomfim, no livro *A América Latina: males de origem* (1993), publicado pela primeira vez em 1905, afirmou que se havia inveterado, na região, um descaso absoluto pelas injustiças e pelas iniquidades, de modo geral.

<sup>20</sup> García Jaramillo (2020) faz uma discussão sobre a repercussão, nas políticas públicas, da educação primária e secundária na América Latina no período da covid-19.

<sup>21</sup> “A sustentabilidade e a orientação da política fiscal requer novos pactos sociais e fiscais” (CEPAL, 2021 b, p. 35). Sobre as políticas tributárias na América Latina, ver Gómez Sabaini e Morán (2016).

<sup>22</sup> Ser, ao mesmo tempo, sujeito de direito e sujeito coletivo no processo de implantação de políticas públicas tem sido algo muito difícil na América Latina, segundo Rodolfo Stavenhagen (2011).

<sup>23</sup> O documento *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2021c) traz uma ampla discussão sobre a necessidade de a região traçar um caminho para um desenvolvimento sustentável baseado na geração de consensos entre os agentes internacionais acerca de diversas questões, como, por exemplo, a dívida externa.

<sup>24</sup> Enquanto estava na Cepal, Celso Furtado (1992, p. 75) defendia a ideia de que “as modificações estruturais deveriam ser vistas como um processo liberador de energias criativas, e não como um trabalho de engenharia social em que tudo está previamente estabelecido”.

<sup>25</sup> “Apesar da retórica crescente em direção à autossuficiência e à sustentabilidade ambiental, os efeitos de bloqueio (*lock-in*) dos modelos de desenvolvimento impedem mudanças rápidas” (CEPAL, 2021b, p. 32).

<sup>26</sup> “As abordagens setoriais que caracterizam essas estratégias de desenvolvimento refletem os elementos de cooperação, concorrência e rivalidade sistêmica que definem o cenário geopolítico atual, particularmente entre os países desenvolvidos ocidentais e a China” (CEPAL, 2021b, p.32).

<sup>27</sup> “Tal liderança e gestão também devem servir para reconhecer e conviver com os conflitos coletivos com que os atores se confrontam hoje como parte de sua filiação a diferentes grupos sociais, pois, como aponta Bobbio (1986, p. 49), em um sistema baseado em consensos não impostos de cima, alguma forma de dissidência é inevitável” (CEPAL, 2020a, p. 15).

<sup>28</sup> N. Elias (2001, p. 20) lança dúvidas sobre a eficácia do conceito de ideologia quando ele “está marcado pela representação de uma falsificação determinada por certos interesses”.

## Referências

- ACNUDH; PNUD; UNSDG. **Lista de verificación con enfoque basado en derechos humanos para las respuestas socioeconómicas de los países a la COVID-19**. Nueva York: PNUD, jul. 2020. Disponível em: [https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/democratic-governance/human\\_rights/checklist-for-a-human-rights-based-approach-to-socio-economic-co.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/democratic-governance/human_rights/checklist-for-a-human-rights-based-approach-to-socio-economic-co.html). Acesso em: 4 abr. 2022.
- BARBA SOLANO, Carlos. Revisión teórica del concepto de cohesión social: Hacia una perspectiva normativa para América Latina. *In:* BARBA SOLANO, Carlos. **Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2011, pp. 67-88. Disponível em: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120328120445/4.revision\\_barba.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120328120445/4.revision_barba.pdf). Acesso em: 27 mar. 2022.
- BÁRCENA, Alicia. Prológo. *In:* MALDONADO VALERA, Carlos; MARINHO, Maria Luisa; ROBLES, Cláudia (eds). **Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. (Documentos de Proyectos). Disponível em: <https://www.cepal.org/fr/nodel/51647>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- BAUMAN, Zygmunt. Hermenêutica e teoria social moderna. *In:* RIBEIRO DA SILVA, Fábio. **Realismo e redes: Dilemas metodológicos na obra de Anthony Giddens**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 188-216.
- BOBBIO, Norbert. **El futuro de la democracia**. Ciudad de México: FCE, 1986.
- BOLTANSKI, Luc. Sociologia da crítica, instituições e o novo modo de dominação gestionária. **Sociologia & Antropologia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 441-463, 2013.
- BOLTANSKI, Luc. Entrevista: Uma crítica para o presente. **Plural**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 217-230, 2014.
- BOMFIM, Manuel. **A América Latina: males de origem**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1993.
- CASANOVA, Pablo González. Colonialismo interno (uma redefinição). *In:* BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZALES, Sabrina (Orgs.). **A teoria marxista hoje: Problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO: Conselho Latinoamericano de Ciencias Sociais, 2007. p. 431-458.
- CEPAL. **Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, mayo 2007. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2812-cohesion-social-inclusion-sentido-pertenencia-america-latina-caribe>. Acesso em: 8 mar. 2022.
- CEPAL. Desarrollo y conflictos asociados a la construcción de infraestructura. **Boletín FAL**, Santiago, v. 361, n. 1, 2018.
- CEPAL. **Nudos críticos del desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: Antecedentes para una agenda regional**. Santiago: Cepal, 2019. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44799-nudos-criticos-desarrollo-social-inclusivo-america-latina-caribe-antecedentes>. Acesso em: 1 set. 2021.


- CEPAL. Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19. **Informe Especial Covid-19**, Santiago, n. 8, 2020a. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46102-pactos-politicos-sociales-la-igualdad-desarrollo-sostenible-america-latina>. Acesso em: 30 mar. 2022.
- CEPAL. **Construir un nuevo futuro**: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Santiago: Cepal, 2020b. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>. Acesso em: 12 mar. 2022.
- CEPAL. **Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después**: Prioridades de América Latina y el Caribe en la agenda de políticas mundial en materia de financiamiento para el desarrollo. **Informe Especial Covid-19**, Santiago, n. 10, 2021a. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/node/53449>. Acesso em: 30 mar. 2022.
- CEPAL. La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe – Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad. **Informe Especial Covid-19**, Santiago, n. 11, 2021b. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47043-la-paradoja-la-recuperacion-america-latina-caribe-crecimiento-persistentes>. Acesso em: 13 mar. 2022.
- CEPAL. **Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe**: Los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19. Santiago: CEPAL, 2021c. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la>. Acesso em: 12 mar. 2022.
- CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2020**. Santiago: CEPAL, 2021d. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46784/1/S2000967\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46784/1/S2000967_pt.pdf). Acesso em: 31 mar. 2022.
- CEPAL *et al.* **El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala**: Entre la invisibilización y la resistencia colectiva. Santiago: CEPAL, 2020. (Documentos de Proyectos). Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-des-a-policy-brief-70-the-impactof-covid-19-on-indigenous-peoples/>. Acesso em: 28 mar. 2022.
- CUEVAS, Agustín. **Entre la ira y la esperanza y otros ensayos de crítica latinoamericana**. México, D. F.: Siglo XXI Editores; Buenos Aires: Clacso, 2015.
- DURKHEIM, Émile. **O suicídio**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- ELIAS, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- ELIAS, Norbert. Tarde demais ou cedo demais: Notas sobre a classificação da teoria do processo e da figuração. *In*: ELIAS, Norbert. **Norbert Elias por ele mesmo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p. 144-163.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Globo, 1989.
- FAORO, Raymundo. A pata do centralismo. **Revista Isto É/ Senhor**, São Paulo, n. 1.135, 1991.
- FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

- FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- FILLOUX, Jean-Claude. Introdução. *In*: DURKHEIM, Émile. **A ciência social e a ação**. Lisboa: Difel, 1975. p. 7-67.
- FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- GARCÍA JARAMILLO, Sandra. COVID-19 y educación primaria y secundaria: Repercusiones de la crisis e implicaciones de política pública para América Latina y el Caribe. **COVID-19 / Serie de Documentos de Política Pública – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, Panamá, n. 20, 2020.
- GARRETÓN, Manuel António. A redemocratização no Chile: transição, inauguração e evolução. **Revista Lua Nova**, n. 27, p. 59-92, 1992.
- GÓMEZ SABAINI, Juan; MORÁN, Delmiro. La situación tributaria en América Latina: Raíces y hechos estilizados. **Cuadernos de Economía**, Bogotá, v. 35, n. 67, p. 1-37, 2016.
- MALDONADO VALERA, Carlos; MARINHO, Maria Luísa; ROBLES, Cláudia (Eds.). **Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020. (Documentos de Proyectos). Disponível em: <https://www.cepal.org/fr/nodel/51647>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- NAÇÕES UNIDAS. **Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe**. Nova York: ONU, jul. 2020a. Disponível em: [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/ES\\_SG-Policy-brief-COVID-LAC.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/ES_SG-Policy-brief-COVID-LAC.pdf). Acesso em: 30 jan. 2022.
- NAÇÕES UNIDAS. El impacto de COVID-19 en los pueblos Indígenas. **Informe de política ONU/DESA**, n. 70, 2020b. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-des-policy-brief-70-the-impactof-covid-19-on-indigenous-people>. Acesso em: 4 abr. 2022.
- NAÇÕES UNIDAS. **Responsabilidad compartida, solidaridad mundial**: Responder ante las repercusiones socioeconómicas de la enfermedad por coronavirus de 2019. Ginebra: ONU, 2020c. Disponível em: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/articlefile/eosg\\_COVID-19\\_socioeconomic\\_report-2005791s.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/articlefile/eosg_COVID-19_socioeconomic_report-2005791s.pdf). Acesso em: 4 abr. 2022.
- NAÇÕES UNIDAS. **Resolución A/HRC/44/L.23/REV.1**. Ginebra: Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2020d. Disponível em: [www.undocs.org/es/A/HRC/44/L.23/Rev.1](http://www.undocs.org/es/A/HRC/44/L.23/Rev.1). Acesso em: 12 mar. 2022.
- NAÇÕES UNIDAS. **Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata ante el COVID-19**. Ginebra: ONU, 2020e. Disponível em: [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-06/ES\\_UN-Framework-Report-on-COVID-19.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-06/ES_UN-Framework-Report-on-COVID-19.pdf). Acesso em: 4 abr. 2022.

- NAÇÕES UNIDAS. **Respuesta integral del sistema de las Naciones Unidas a la COVID-19**. Ginebra: ONU, set. 2020f. Disponível em: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive\\_response\\_to\\_COVID-19\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive_response_to_COVID-19_spanish.pdf). Acesso: 3 abr. 2022.
- OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (Orgs). **Os sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes; São Paulo: Fapesp, 1999.
- OIT; PNUD. **Marco de Acción entre el PNUD y la OIT**. Nova York: OIT/PNUD, 2020. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/>. Acesso em: 12 mar. 2022.
- PAIVA, Carlos H. A. Solidariedade, política e poder: O desafio às políticas sociais. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, v. 10, n. 2, p. 9-26, 2000.
- PARRA, Henrique Z. Destituição e criação: o direito à enunciação. **Plural**, v. 7, n. 1, p. 131-136, 2000.
- PNUD. **Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010: Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano**. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2009.
- PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2010: A verdadeira riqueza das nações: vias para o desenvolvimento humano**. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD); PNUD/ONU, 2010. [https://idis.org.br/wp-content/uploads/2014/05/PNUD\\_HDR\\_2010.pdf](https://idis.org.br/wp-content/uploads/2014/05/PNUD_HDR_2010.pdf). Acesso em: 10 mar. 2022.
- PNUD. **Informe regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina**. Nova York: PNUD, 2013. Disponível em: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.
- PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano: Sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência**. Nova York: PNUD/ONU, 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. Acesso em: 24 mar. 2022.
- PNUD. **Informe regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y Caribe: Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso**. Nova York: PNUD, 2016. Disponível em: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/UNDP\\_RBLAC\\_IDH2016Final.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica/UNDP_RBLAC_IDH2016Final.pdf). Acesso em: 3 abr. 2022.
- PNUD. **COVID-19: Desenvolvimento Humano deve retroceder pela primeira vez desde 1990**. Nova York, 2020. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2020/COVID-19--desenvolvimento-humano-deve-retroceder-pela-primeira-v.html>. Acesso em: 25 jan. 2022.
- RUGAI BASTOS, Elide. Atualidade do pensamento social brasileiro. **Revista Sociedade e Estado**, v. 26, n. 2, p. 51-70, 2011.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Coesão social, democracia e corrupção**. São Paulo: IFHC; Santiago do Chile: CIEPLAN, 2008.
- SEN, Amartya. **El valor de la democracia**. Madrid: El Viejo Topo, 2006.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.
- SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

- SOJO, Ana. Coheção social: Uma mirada desde la CEPAL. *In: ALTMANN, Josette (Comp.). **Cohesión Social y políticas sociales en Iberoamérica***. Quito: Flacso, 2009. p. 141-148.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. Etnodesenvolvimento: Uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. *In: **Anuário Antropológico***. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 11-44.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. Repensar América Latina desde la subalternidad: el desafío de Abya Yala. *In: ARAVENA, Francisco Rojas; ÁLVAREZ-MARÍN, Andrea (Orgs.). **América Latina y el Caribe: globalización y conocimiento, repensar las Ciencias Sociales***. Montevideo: Flacso, 2011. p. 167-185.
- TREJO AMEZCUA, Alberto. El plebiscito de todos los días: La idea de nación en Ernest Renan. *Política y Cultura*, México, n. 39, p. 7-25, 2013.
- TORRES-RIVAS, Edelberto. Poder nacional y sociedad dependiente. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 42, p. 46-72, 1974.
- TORRES-RIVAS, Edelberto. Retorno ao futuro. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 108, p. 18-27, 1990.
- TORRES-RIVAS, Edelberto. El caos democrático. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 144, p. 152-168, 1996.
- TORRES-RIVAS, Edelberto. La sociedad civil en la construcción democrática. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, n. 8-9, p. 143-170, 2001.
- TORRES-RIVAS, Edelberto. Las democracias malas de Centroamérica. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 226, p. 52-66, 2010.
- TORRES-RIVAS, Edelberto. **Revoluciones sin cambios revolucionarios**. Ciudad de Guatemala: F&G, 2011.
- VARES, Sidnei F. O problema do suicídio em Émile Durkheim. *Revista do Instituto de Ciências Humanas*, v. 13, n. 18, p. 1-24, 2017.
- ZAMBAM, Neuro J.; SALVETTI, Ésio F. Condições de coeção social em Amartya Sen: Análise da obra “A ideia de justiça”, de Amartya Sen. *Quaestio Iuris*, v. 14, n. 1, p. 322-344, 2021.

**MARIA JOSÉ DE REZENDE** (mjder@uel.br) é professora da Universidade Estadual de Londrina (UEL, Brasil) e membro do Programa de Mestrado em Ensino de Sociologia em Rede Nacional (PROFSOCIO) da UEL. É doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGSA) da Universidade de São Paulo (USP), mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PEPG em Ciências Sociais) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e graduada em ciências sociais pela UEL.

 <https://orcid.org/0000-0002-3426-910X>

Recebido em: 05/04/2022

Aprovado em: 19/10/2022

Editor responsável: Michel Misse