

Oficinas

Diálogos do Desenvolvimento Brasileiro

As políticas sociais e a superação da pobreza



Fundação João Mangabeira





“As políticas sociais e a superação da pobreza”



Fundação João Mangabeira



Data - 06 de abril de 2013

Local – PUC RIO

Rua Marquês de São Vicente, 263 – Gávea – Rio de Janeiro - RJ

Diretoria Executiva

Presidente: Carlos Siqueira

Diretor-Financeiro: Renato Xavier Thiebaut

Diretor Administrativo: Marcos Rezende Villaça Nunes

Diretor de Assessoria: Jocelino Francisco Menezes

Diretor de Cursos: Caleb Medeiros de Oliveira

Diretora-Administrativa: Carmen Soriano Puig

Conselho Curador

Membros Titulares

Eduardo Henrique Accioly Campos

Roberto Amaral

Carlos Siqueira

Jaime Wallwitz Cardoso

Dalvino Troccoli Franca

James Lewis Gorman Júnior

Alexandre Aguiar Cardoso

Adilson Gomes da Silva

Álvaro Cabral

Carlos Eugênio Sarmiento Coelho da Paz

Silvânio Medeiros

Luiza Erundina de Sousa

Sérgio Machado Resende

Serafim Fernandes Corrêa

Kátia Born Ribeiro

Mari Elizabeth Trindade Machado

Antônio César Russi Callegari

Fundação João Mangabeira



Conselho Curador (Suplentes)

Paulo Blanco Barroso

Eliane Breitenbach

Paulo Afonso Bracarense Costa

Joe Carlo Viana Valle

Manoel Antônio Vieira Alexandre

Conselho Fiscal

Cacilda de Oliveira Chequer

Auxiliadora Maria Pires Siqueira da Cunha

Antônio Marlos Ferreira Duarte

Conselho Fiscal (Suplentes)

Marcos José Mota Cerqueira

Dalton Rosa Freitas

Fundação João Mangabeira

Sede própria - SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2

CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF

Telefax: 61 3365-5277 / 3365-5279

www.fjmangabeira.org.br

www.tvjoaomangabeira.com.br

fjm@fjmangabeira.org.br



Sumário

Pobreza, Desigualdade e Políticas Sociais: Dilemas e Desafios para o Brasil - <i>Carlos Siqueira</i>	9
Diálogos do desenvolvimento brasileiro: as políticas sociais e a superação da pobreza - <i>Eduardo Campos</i>	21
A superação da pobreza e a política pública - <i>Claudio Salvadori Dedecca</i>	31
1 - <i>A desigualdade e a pobreza enquanto chagas da sociedade urbana-industrial</i>	33
2 - <i>A trajetória das políticas sociais e as questões da desigualdade e da pobreza após Constituição Federal de 1988</i>	45
3 - <i>Os desafios da política pública de enfrentamento da pobreza</i>	70
4 - <i>Observações finais</i>	85
<i>Referências Bibliográficas</i>	87
As políticas sociais: entre o alívio e a superação da pobreza - <i>Amélia Cohn</i>	89
1 - <i>Heranças históricas do sistema de proteção social brasileiro</i>	91
2 - <i>A Constituição de 1988: novos desafios para a área social</i>	94



<i>3 - Entre o alívio da pobreza e a superação da pobreza</i>	104
<i>4 - Tempos de FHC: houve uma efetiva mudança na forma de o Estado tratar a questão social?</i>	107
<i>5 - Tempos de LULA: houve uma efetiva mudança na forma do Estado tratar a questão social?</i>	113
<i>6 - Apesar de tudo, desafios devem ser enfrentados</i>	125
<i>A Invisibilidade das classes populares no Brasil moderno - Jessé Souza</i>	129
<i>1 - Limites e possibilidades do Economicismo</i>	146
<i>2 - Para ir além do Economicismo</i>	156
<i>3 - Uma interpretação não economicista das classes populares no Brasil contemporâneo</i>	167





Carlos Siqueira

Presidente da Fundação João Mangabeira

Pobreza, Desigualdade e Políticas Sociais: Dilemas e Desafios para o Brasil

O debate em torno do combate à pobreza faz hoje parte da agenda nacional, movimentado pelas políticas implantadas durante o governo Lula, para as quais o PSB contribuiu decisivamente, e pela pressão exercida por importantes segmentos sociais e políticos do país.

São inegáveis os avanços obtidos em termos de redução da pobreza absoluta e, em menor escala, da desigualdade medida a partir dos rendimentos do trabalho. Este cenário pode ser alcançado em virtude da aceleração do crescimento econômico entre 2004 e 2008, da dinâmica do mercado de trabalho e das transferências sociais (via Bolsa Família, Previdência Social atrelada ao salário mínimo e do Benefício de Prestação Continuada).

Entretanto, tais avanços não podem ofuscar os imensos desafios que o Brasil tem adiante de si, no que diz respeito à efetiva superação da pobreza e à redução mais substantiva dos níveis de desigualdade, que seguem elevados quando se procede a uma comparação com os padrões internacionais.

Neste sentido, faz-se necessário situar o combate à pobreza sob uma dupla perspectiva: comportamento da renda corrente e acesso a um conjunto de bens sociais públicos. A redução da pobreza se fez sentir no período recente mais pelo aumento da renda, que permitiu a melhoria do padrão de consumo e dos níveis de vida da população situada na base da pirâmide social, do que por meio da garantia de acesso aos que, genericamente, chamaremos de bens e serviços públicos.

No que diz respeito ao acesso à educação e saúde públicas e de qualidade, à moradia, a condições de mobilidade urbana, à segurança pública, à distribuição da propriedade rural, ao microcrédito, à qualidade do emprego e acesso à qualificação profissional, à criação de um novo marco para as relações de trabalho, os avanços foram menos pronunciados, com variações expressivas entre estados e regiões do país.

Este quadro complexo revela que o país ainda não conta com uma mobilização articulada e planejada do aparelho estatal para combater a pobreza enquanto fenômeno multidimensional, com foco no longo prazo (que abarca um horizonte de 10 a 20 anos) e ampla participação da sociedade civil.

As ações do Programa Brasil sem Miséria, que surge como complemento do Bolsa Família, apesar de essenciais e relevantes para os segmentos que vivem na pobreza extrema, não são capazes, por si só, de levar a uma superação da pobreza no país, e menos ainda, para atacar de maneira qualitativa a dinâmica da desigualdade, traço tem acompanhado a formação e consolidação do capitalismo no país.

Em síntese, a política de combate à pobreza deve se converter em política do Estado, – e não governo, o que exige uma regulamentação dos níveis de benefícios e dos critérios para a sua obtenção. Adicionalmente, uma política voltada para a sua superação da pobreza e não apenas para sua “remediação” deve ser capaz de criar um sistema de proteção social que caminhe para além das transferências de renda, reduzindo a desigualdade de oportunidades e generalizando os direitos de cidadania, amplamente

reconhecidos pela Constituição Federal, que tem, no entanto, suas previsões derogadas pela prática.

O reconhecimento dos direitos de cidadania como patrimônio mínimo das sociedades civilizadas, como direitos inerentes à pessoa humana, permite superar a visão ainda predominante de política social como uma espécie de favor do Estado, favor este que deveria ser mantido apenas enquanto beneficiários de programas de governo não podem cuidar de si mesmos e por si só.

Esta visão encontra respaldo na nossa herança histórica, já que por tradição o que não está na lei é encarado como favor e, muito particularmente, se vê renovada pelas práticas neoliberais que se difundiram no Brasil e no mundo, como estratégia de vivificação do capital, em detrimento dos cidadãos, que são deixados a sua própria sorte, como se aquilo que se lhes acontece fosse única e exclusivamente decorrência de sua maior ou menor parcimônia, responsabilidade ou capacidade de planejar. Observa-se, por aqui, o quanto uma sociedade justa e solidária é o anverso do capitalismo que vem se estabelecendo desde ao menos inícios da década de 90 do século passado.

A ênfase nas políticas não contributivas não pode por de lado, contudo, a importância das políticas sociais contributivas (previdência social) ou financiadas com recursos dos vários entes da federação (educação, saúde, segurança e habitação, por exemplo). Desta forma, o próximo passo na agenda da superação da pobreza, de modo a propiciar uma redução mais substantiva das desigualdades, deve partir de um conjunto de políticas estruturantes, deslocando a centralidade mantida até aqui na melhoria nos níveis de renda. Que não se entenda, contudo, que um conjunto de políticas independe do outro. Os esforços relativos ao incremento de renda devem ser mantidos de modo integral, seja por meio das transferências sociais, ou do reajuste do salário mínimo.

Vale ressaltar em nome de sua efetividade que as políticas estruturantes, ou seja, saúde, educação, moradia e mobilidade urbana, segurança pública, reforma agrária, ampliação do microcrédito, integração entre emprego e formação profissional, e negociação dos salários de modo a acompanhar os níveis de produtividade, devem ser pensadas de acordo com as especificidades territoriais, já que possuímos várias economias e tecidos sociais interagindo no âmbito do mercado interno.

Outro ponto geralmente e pouco valorizado é o potencial da política social como vetor de crescimento econômico, ao ativar sistemas produtivos locais e estimular o desenvolvimento de cadeias produtivas geradoras de emprego, capazes de internalizar novas tecnologias, como, por exemplo, no complexo da saúde.

Entretanto, a relação entre política social e dinamismo econômico não é espontânea. Para que se consolide uma relação de mão dupla entre ambas, um amplo leque de políticas setoriais e regionais deve ser acionado. Do contrário, corre-se o risco de subordinar a política social aos movimentos do ciclo econômico, comprometendo assim os importantes dividendos fiscais das políticas sociais (contributivas ou não). Nesse sentido, os partidos do campo da esquerda devem inverter a lógica econômica da ordem e, em lugar de adotar como estratégia o nosso muito conhecido jargão “crescer para dividir”, precisam seguir ao menos as propostas de Keynes, que já sabia em princípios do século passado, que para uma economia capitalista pujante é fundamental corrigir as mazelas do mercado e utilizar intensivamente o Estado para induzir comportamentos privados racionais, do ponto de vista do conjunto da sociedade.

Em termos de formulação de política macroeconômica impõe-se, portanto, um novo padrão de desenvolvimento, ancorado na diversificação produtiva e na ampliação dos níveis de produtividade, e que incorpore de maneira dinâmica as várias economias regionais, o que deve permitir a elevação de recursos fiscais necessários para a ampliação dos valores disponíveis para as políticas sociais.

O desenvolvimento induzido por esta opção macroeconômica deve ao menos atenuar os conflitos entre as várias políticas sociais que, constrangidas atualmente por restrições orçamentárias expressivas, se comportam sob a lógica de compartimentos estanques, em que os recursos para uma concorrem com as necessidades de todas as demais – fato que coloca saúde contra a educação, ou a habitação popular contra a segurança pública e assim por diante. Dentro deste contexto, e com o intuito de viabilizar uma maior articulação entre as políticas sociais, uma reforma tributária e do pacto federativo se faz fundamental.

A recente atenção que vem recebendo no debate nacional a questão da infraestrutura, amplamente justificada face aos gargalos importantes que vêm se acumulando em todos os governos desde os anos noventa, não pode

servir para deslocar a importância da agenda social, drenando recursos desta ou apenas ampliando de maneira gradual as transferências de renda para os segmentos mais vulneráveis da sociedade.

É importante ressaltar, para que se compreenda a necessidade de articular políticas sociais e investimentos em infraestrutura, que a relação entre desigualdade e pobreza é bastante complexa. No período recente, pela primeira vez, as duas “variáveis” moveram-se no mesmo sentido, ou seja, o da redução. Nada indica, entretanto, que tal vá acontecer no período subsequente, se as políticas estruturantes acima mencionadas não forem consideravelmente ampliadas. Ou seja, pode ocorrer que os avanços em termos de redução da pobreza sejam mais do que compensados pela manutenção, reforço e até pela emergência de novas formas de desigualdade. Tal fenômeno se explica, em particular, pela complexidade da sociedade contemporânea, em que fatores como conhecimento aplicado podem implicar um diferencial enorme em termos de acesso à renda e à riqueza.

Se ampliarmos a perspectiva teórica a partir da qual se pensa a pobreza e a desigualdade, incorporando elementos sociais, psicossociais e antropológicos, vale realizar um percurso que o Professor Jessé Souza faz

com grande acuidade em seu artigo, mais adiante. Pensada topologicamente a sociedade brasileira encontra tradicionalmente, no topo, as classes alta e média, as “duas classes do privilégio”; em seguida, observa-se uma classe trabalhadora razoavelmente organizada, ainda que com distintos níveis de capacidade de pressão, qualificação e de renda; e, na base, a “ralé”, que perfaz cerca de 1/3 da população, e é vista pelos segmentos do topo como “sub-gente”.

Tal ralé não é fruto do atraso, mas do próprio processo de modernização econômica experimentado pelo país durante boa parte do século XX. O tipo de inserção destes segmentos no mercado de trabalho, somado à forma como se dá a sua socialização no âmbito de um conjunto de instituições (desde a constituição da família até o sistema escolar), acaba por levar a uma construção diferencial dos indivíduos. O fato de estas pessoas viverem no limite da sobrevivência, num contexto de precariedade das relações sociais e de falta de acesso a políticas sociais e bens públicos, leva a atitudes imediatistas, que constroem a construção de um projeto consciente para a mudança de sua condição.

Por outro lado, os membros integrantes das classes do privilégio podem desenvolver as características prioritárias do conhecimento, tais como disciplina,

autocontrole e atitude prospectiva, obtidas por meio da socialização familiar, acesso a bens privados e a alguns serviços públicos de excelência, de que são exemplo as universidades públicas, poupando tempo para tanto com a compra dos serviços baratos fornecido pela ralé, sempre que necessário.

Durante a última década, esta estrutura de classe não sofreu uma transformação profunda, o que revela o viés ideológico do discurso elaborado em torno da suposta emergência de “nova classe média” no Brasil. Este discurso parte de uma análise dos níveis de renda e dos padrões de consumo, que efetivamente melhoraram na base da pirâmide social, mas sem que tivessem se alterado de maneira substantiva as características que definem uma classe social: posição no processo produtivo, tipo de emprego, nível de qualificação, acesso a bens sociais e formas de socialização.

A transformação da estrutura de classe é um processo lento e associado a mudanças na estrutura de poder, as quais não se afiguram fáceis, pois elas mesmas resultam da extrema desigualdade de poder social. Esta transformação da estrutura de poder político e social, por sua vez, requer um novo padrão de desenvolvimento que possa gerar efetivos processos de mobilidade social.

Quando se toma este prisma mais amplo como elemento de reflexão pode-se chegar à dimensão do desafio da superação da pobreza e, especialmente, da redução das desigualdades no País. A dificuldade e a magnitude do desafio requerem um ator político que não esteja encantado com o que foi possível fazer até aqui, com as promessas de felicidade que o capitalismo nos lança, que só servem para atrelar todos de modo mais firme à maquinaria da ordem, muito pouco contribuindo para a emancipação popular e para a superação de uma ordem social que encontra na miséria um fundamento do qual, na verdade, não pretende autenticamente se desfazer. Esse ator político, que não se quer sozinho na luta, mas busca alianças para a empreitada a que está destinado, é o Partido Socialista Brasileiro, que vai levar um projeto político inovador a todos os quadrantes do Brasil.





Eduardo Campos

Presidente Nacional do Partido Socialista Brasileiro - PSB

Diálogos do desenvolvimento brasileiro: as políticas sociais e a superação da pobreza.

A economia mundial vive, há um tempo razoável, uma crise de importância e profundidade sem precedentes. Precisar a duração de tal crise consiste, por sinal, em uma tarefa teórica de grande envergadura, pois o modo como se compreende a variável temporal ajudaria, em muito, na reflexão sobre natureza do que se passa em escala planetária.

Nesse aspecto, se desprezarmos a opinião comprometida daqueles que estão a serviço dos interesses do grande poder econômico de escala global, talvez se possa pensar até mesmo que a sucessão de crises a que assistimos represente

um fenômeno de mudança do ciclo capitalista, em que se estreitam significativamente as distâncias entre o boom e a depressão da atividade econômica. É muito provável, também, que este padrão se relacione de modo direto com a financeirização do capital, cujo impacto sobre a produção da vida material não pode ser menosprezado. Emprego, renda, câmbio, atividade econômica: não há o que não esteja interferido por esta instância do capitalismo mundial.

Infelizmente, como uma parte expressiva do debate é galvanizada pelos meios de comunicação de massa, informados pelos “especialistas” do cassino global, ocorrem fenômenos curiosos, em que toda pequena recuperação é magnificada, ao passo que os fenômenos de base se tornam praticamente indiscerníveis. Um dos elementos sobre os quais valeria pensar de modo particularmente cauteloso neste cenário, e com recurso a uma abordagem empírica minuciosa e metódica, como é próprio à ciência, consiste em compreender o custo ambiental da estabilidade claudicante que vivemos.

Vários cientistas políticos já haviam enunciado o fato de que o capitalismo consiste em uma ruptura contínua da tradição e do tradicionalismo, algo absolutamente necessário a um sistema que precisa crescer continuamente,

não apenas para gerar lucros crescentes, mas também para acomodar as tensões sociais que movimenta e que se agudizam a cada inflexão cíclica da economia. Marx, contudo, levou esta ideia ao radicalismo que ela precisa ter, formulando a tese bastante mais evidente hoje, que à sua época, de que o capitalismo não é um sistema de produção – e nesse sentido, de satisfação de necessidades –, mas uma sofisticada máquina de criar necessidades.

Tais necessidades, diga-se de passagem, não são naturais, uma vez que o próprio capital é o anverso da natureza, ou seja, história pura, ação humana ininterrupta de exercer domínio sobre a natureza. O capitalismo cria continuamente, portanto, como condição de existência, necessidades culturais, cuja prioridade é continuamente afirmada pela propaganda, pelos meios de comunicação de massa, até que se tornem anteriores em importância às coisas que, sob a perspectiva biológica, poderiam parecer estar em primeiro lugar. Meninos e meninas que trocam suas virgindades por iphones, como se vê certa regularidade e estranheza na mídia, fazem aquilo que subliminarmente se lhes é mandado fazer: consumir, e consumir independentemente de qualquer critério ou valor, inclusive e principalmente o da sustentabilidade.

Encontramo-nos, por essa mesma via, face a face com outra dimensão da crise que acomete a economia mundial – uma liquefação de valores, da ética. Tal condição propõe um problema cuja extensão social e existencial, política não conseguimos precisar. O materialismo militante que o capitalismo nos ensina, a modernidade que propaga e que almeja ser um não tempo, ou alternativamente, uma temporalidade auto engendrada, requerem uma ética, sem o que afundaremos no pântano de uma sociedade política regida apenas e tão somente pela “força da grana que ergue e destrói coisas belas”.

Para entender o tipo de dificuldade que essa questão implica é preciso observar, contudo, que o grande problema não se encontra no fato de que uns poucos possam, com o muito que têm, perpetrar a injustiça. Do ponto de vista dos socialistas isso não pode ser considerado uma novidade, pois a justiça não existe, ainda, em sentido próprio – porque é limitada, e atende a alguns. Como muitos autores da esquerda observam, vivemos nas fronteiras de uma barbárie, da qual a civilização ainda mal consegue se separar.

O problema terrivelmente desafiador, que a história já nos propôs, ainda que em circunstâncias diferentes, se apresentará se os muitos que não têm acesso às promessas de felicidade capitalista inventarem uma ética ao contrário, um delírio coletivo e passarem a viver sob a perspectiva de que, na

realidade, é só a grana que de fato importa. Esse niilismo que ronda a história, já fez história. Como fenômeno de massa, de comunicação, de propaganda política, o que é o nazismo se não a conclamação a um festim, em que o que vale é satisfazer com fúria, uma impotência que não se pode superar nos quadros da ordem? Não se prometeu, justamente, que condenação a uma perspectiva limitada de existência, à obediência irrestrita à ordem seria restituída com o poder plenipotenciário de aniquilar os diferentes? Este é o grande problema: ao subordinar o valor à “grana”, se reduz o humano às perspectivas do capital, que tem por mandamento único crescer a qualquer preço. Nesse processo são vitimizados ao mesmo tempo a história e a natureza, que reafirmam sua unidade como lugar de existência do humano (todo desastre ambiental é, portanto, humanitário e vice-versa).

No passado, como hoje, as promessas de civilidade e civilização têm, contudo, um nome: socialismo. Esta é a dimensão de nosso desafio, que não pode ser pensado em uma escala de tempo que se perde de vista. O desafio começa aqui e agora, diz respeito ao Programa de Governo que vai conduzir nosso futuro imediato, ao Plano Plurianual, à lei orçamentária. Nosso maior valor ético, a condição de propor aos brasileiros, e particularmente aos jovens, uma alternativa política pela qual valha a pena lutar e que não equivalha ao niilismo de deixar a

política para os outros e se render aos convites de uma felicidade fundada no deleite do consumo, deve ser demonstrado na prática, no aqui e agora.

Não alcançaremos esta condição, contudo, se não tivermos um olhar estratégico. Temos que resgatar a experiência brasileira na travessia de crises como essas que descrevemos. Em mil novecentos e vinte nove, o Brasil fez da maior crise sistêmica até então conhecida uma oportunidade para se transformar, para diferenciar sua matriz econômica, realizar avanços sociais econômicos importantes de inclusão, abraçando segmentos da população que estavam completamente excluídos da vida política e da cidadania.

Tais transformações foram marcantes durante todo século vinte e contribuíram de maneira expressiva, para a construção de um Brasil cujos problemas não têm mais a escala de uma cultura agrícola – o café, à época –, de uma indústria, da política cambial ou monetária. Evidente, todos esses temas são fundamentais, mas o problema do Brasil, hoje, é o de sua inserção estratégica na disputa sobre o futuro do capitalismo ou, enunciado a nosso modo, da construção do socialismo democrático em escala planetária.

Não se participa deste debate a partir de um palanque, ou de discursos na Organização das Nações Unidas. Faz parte desta construção de escala

planetária apenas e tão somente quem tem poder para tanto, ou seja, líderes e países que têm um projeto estratégico que os coloquem não na audiência, mas no centro das decisões. No que se refere ao Brasil, País imenso, rico, criativo, repleto de potencialidades, é disto que se deve falar. Este é o referente ao qual está referida a disputa política e, conseqüentemente, o embate eleitoral. Por isso o PSB não fala neste momento de eleição, de candidaturas, mas da escala do projeto político que o País necessita para romper sua inserção subalterna na ordem internacional.

Por força de sua tradição democrática o PSB não quer fazer este debate sozinho. Busca construir uma tríplice aliança, como a que se realizou nesta Oficina, ou seja, trazer academia para auxiliar na reflexão, com todas as suas formas de ver a questão nacional; mobilizar a militância política, os dirigentes, os quadros políticos do PSB de todo Brasil e dos partidos do campo da esquerda e as pessoas como nós, que comungam dessa grande preocupação com o futuro da nação – desejamos que a sociedade brasileira se engaje neste debate e trabalharemos para isso.

Nós, do PSB, entendemos que boas ideias podem reunir as pessoas e o crescimento do Partido nos parece ser prova da efetividade deste modo

de pensar e de fazer. Trilhamos o caminho de quem foi buscar boas ideias, boas alianças, fazer com que o pacto social seja refletido em um pacto político saudável, frutífero em mudanças e na transformação. Nossa caminhada até aqui, construída integralmente a partir do campo da esquerda, é motivo de alegria, pois o país em vinte e poucos anos saiu de uma democracia incipiente para uma sociedade política ampla, construiu a estabilidade econômica, instituiu um olhar sobre as desigualdades que estão na cena brasileira.

Há que se ter, contudo, a consciência de que não está tudo feito, temos ainda muitas fabricas de desigualdade montadas no país, muita exclusão e preconceito. O PSB pretende e vai colocar estas questões no contexto em que elas podem ser superadas; fará a disputa quanto aos requisitos necessários a um desenvolvimento sólido, o que implica outra natureza de relação com o mundo e com seus centros de decisão. Ao PSB não encanta o poder pelo poder; o que nos seduz é construir um projeto de nação em que o povo esteja colocado no lugar onde nós entendemos que deva ele deva estar – no centro do projeto.

Isso se faz com muita ação, com política, mas não pode ser feito adequadamente sem reflexão. As Oficinas Diálogos do Desenvolvimento

Brasileiro, que hoje se iniciam sob a condução da Fundação João Mangabeira, são parte desta estratégia de reflexão e o fato de que se comecem os trabalhos pelo tema As políticas sociais e a superação da pobreza demonstra com clareza a qualidade do projeto político do PSB e o quanto estamos empenhados em mudar o Brasil.





A superação da pobreza e a política pública¹

Claudio Salvadori Dedecca

Professor Titular de Economia Social e do Trabalho
da Universidade Estadual de Campinas, Unicamp.

A tríade desenvolvimento, desigualdade e pobreza constitui uma característica estrutural da sociedade brasileira em seu período republicano. A conformação da nação desde o final do Século XIX foi acompanhada de um processo de transformação recorrente e de reiteração da desigualdade e da pobreza como parte da consolidação da sociedade urbana-industrial capitalista brasileira. Ao iniciar o

1 Este ensaio foi produzido para a Fundação João Mangabeira. Sua elaboração não implicou e nem implica relação automática de filiação ou comprometimento político do autor com o Partido Socialista Brasileiro. Ela agradece o convite e a liberdade para expressar seu ponto de vista.

Século XXI, os problemas de desigualdade e de pobreza eram, ao menos, tão intensos à situação observada cem anos antes, apesar do país ter conhecido uma transformação da sua estrutura econômica profunda ao longo do período.

Neste sentido, ao falarmos da superação da pobreza e a política pública não estamos tratando de um problema recente no tecido socioeconômico do país, mas de um problema de natureza estrutural e complexo, é parte inerente da organização econômica e política da nação, que, em termos objetivo, subtrai a condição de cidadania de parte ponderável da população nacional.

Este ensaio analisa os desafios da política pública no enfrentamento de um problema social com raízes tão profunda na sociedade brasileira. Ele está organizado em três seções. A primeira explora a raiz estrutural desigualdade e da pobreza no desenvolvimento brasileiro do Século XX. Em seguida analisa-se a trajetória da política pública de superação da pobreza nos últimos quase 20 anos. Na terceira seção, aponta-se os desafios considerados relevantes para a estruturação de uma política pública que tenha capacidade de enfrentar o problema estrutural e complexo da pobreza. Finalmente são feitas algumas observações finais.

1 A desigualdade e a pobreza enquanto chagas da sociedade urbana-industrial

Os problemas de desigualdade e pobreza atuais têm raiz nas transformações socioeconômicas realizadas pelo país no final do período imperial e início do republicano, quando se transitou para o regime de trabalho livre e se estabeleceu a propriedade privada da terra. O conjunto destas transformações subtraiu a possibilidade de parte ponderável da população de exercer a condição de cidadania, quando se aproximava e posteriormente adotava a república. A emergência da nação andou pari passu com a consolidação de uma sociedade desigual e gravada por uma pobreza que atingia parcelas ponderáveis da população. Mesmo que rapidamente, cabe entender as principais características deste processo.

Na metade do Século XIX, o país estabelece o regime da propriedade privada da terra. Isto é, o Império estabelece que as terras cedidas durante o período colonial passariam a ser de propriedade dos beneficiados pela antiga metrópole. As terras não cedidas seriam transformadas em propriedade privada através da compensação monetária dada pelos interessados. Duas consequências tiveram esta decisão imperial. De um lado, chancelava a propriedade latifundiária plasmada secularmente no período colonial.

De outro, permitia acesso às terras disponíveis somente para a parcela da população que possuísse algum capital.

Tais consequências da decisão imperial deslocavam a população negra em processo de libertação do acesso à propriedade da terra, impondo que esta população transitasse da relação de trabalho compulsório para aquela de trabalho subordinado. Afinal, por estar despossuída de capital, a população negra somente poderia se inserir no processo produtivo na condição de trabalhador subordinado. Três movimentos socioeconômicos se plasmaram como resultado do regime de propriedade privada adotado.

O primeiro foi marcado pela subordinação de boa parte do trabalhador livre ao latifúndio, processo concentrado na região Norte² do país, que no final do Século XIX concentrava quase 50% da população nacional. Ocupados em propriedades agrícolas que em sua maioria encontrava-se em processo de crise produtiva, as condições de incorporação do trabalho livre pouco se diferenciavam daquelas encontradas durante o período de escravidão.

As transformações urbanas na jovem capital federal e na fase inicial de constituição do complexo cafeeiro nos estados do Rio de Janeiro, Minas

2 Até 1930, as atuais regiões Norte e Nordeste formavam a antiga Região Norte.

Gerais e Espírito Santo constituíram o segundo movimento de absorção da força de trabalho liberta disponível na região. As condições de incorporação desta população não eram das mais favoráveis em termos de condições de trabalho, explicando a emergência de um segmento social reticente à lógica do trabalho, pejorativamente denominado de vagabundo ou malandro.

O terceiro movimento foi marcado pela interiorização da população liberta visando a ocupação de terra de forma ilegal. A dinâmica deste movimento deu marcha ao processo de expansão da fronteira agrícola ocorrido intensamente durante o Século XX e hoje realizado de modo mais limitado. Os trabalhadores libertos, visando fugir do trabalho subordinado, ocupavam terras, realizando a limpeza e a preparação para a produção, sendo posteriormente expulsos pelos grandes proprietários agrícolas.

Dois resultados foram produzidos por este movimento. De um lado, a consolidação de uma estrutura agrária fortemente concentrada na grande propriedade. De outro, a convivência de um excedente populacional no campo sem possibilidade de inserção produtiva em condições minimamente dignas.

O terceiro movimento foi marcado pela interiorização da população liberta visando a ocupação de terra de forma ilegal. A dinâmica deste

movimento deu marcha ao processo de expansão da fronteira agrícola ocorrido intensamente durante o Século XX e hoje realizado de modo mais limitado. Os trabalhadores libertos, visando fugir do trabalho subordinado, ocupavam terras, realizando a limpeza e a preparação para a produção, sendo posteriormente expulsos pelos grandes proprietários agrícolas.

Dois resultados foram produzidos por este movimento. De um lado, a consolidação de uma estrutura agrária fortemente concentrada na grande propriedade. De outro, a convivência de um excedente populacional no campo sem possibilidade de inserção produtiva em condições minimamente dignas.

A restrição ao acesso a terra produziu uma oferta abundante de força de trabalho para o desenvolvimento capitalista do Século XX, gravado em sua origem tanto por uma elevada desigualdade como por um estado exacerbado de pobreza de massa, que atingia parcela dominante da população nacional.

Esta situação foi agravada pela solução dada à necessidade de força de trabalho para a expansão do complexo cafeeiro quando ele adentrou o Estado de São Paulo no final do Século XIX. Tendo absorvido a força de trabalho disponível e oriunda tanto do complexo açucareiro como do ouro, a expansão

cafeeira paulista requeria a mobilização de trabalho disponível em outras regiões brasileiras, em especial daquela situada na antiga Região Norte, perspectiva que foi recusada pelo Estado Nacional. O equacionamento da necessidade de trabalho do complexo cafeeiro foi resolvido pela vinda do trabalhador migrante estrangeiro, tendo sido deixada sob a organização latifundiária o excedente de força de trabalho constituído com o fim do trabalho escravo.

Ao contrário da experiência americana que mobilizou o trabalho liberto concentrado na Região Sul para o processo de industrialização deslançado na Região Norte, o Brasil deixou o trabalho liberto como uma reserva para o futuro, não o incorporando à constituição do novo complexo econômico dinâmico do café. A existência de uma estrutura econômica concentrada na faixa atlântica e pouco integrada econômica e socialmente regionalmente, facilitou a estratégia de não mobilização da força de trabalho excedente, em grande parte concentrada na antiga Região Norte, ao mesmo tempo em que garantiu braços a baixo preço para o funcionamento do latifúndio agrícola em crise.

O arranjo produtivo e sua relação com a força de trabalho propiciaram a reprodução do estado de desigualdade e da situação de pobreza de massa

nas primeiras décadas do Século XX, impedindo que o desenvolvimento econômico do café contribuísse para reduzir os problemas sociais presentes no país e irradiasse seus frutos para as demais regiões nacionais. A República nascente em nada contribuiu para a difusão da condição de cidadania entre a população brasileira, podendo-se afirmar que ela teve fundamentalmente um caráter formal, não havendo sinais que ela viesse a se transformar em um regime político real que consolidasse a democracia e a cidadania.

A crise de 1929 ao colocar em xeque uma dinâmica econômica fundada no complexo exportador, deu marcha a emergência de um processo de integração regional e de desdobramento de uma base industrial voltada para o mercado interno. As restrições às importações impostas pela crise da balança de pagamentos obrigaram o país a buscar alternativa na base produtiva interna, estimulando o comércio entre regiões, em um primeiro momento, e a mobilização de população, em um segundo. Inicia-se a partir de 1930 um processo de transformação econômica acelerado, que teve apoio nos Governos Vargas. De um lado, se realizou uma rápida urbanização da atividade econômica e da população e, de outro, a consolidação de um vetor migratório predominante originário na Região Nordeste em direção ao Rio de Janeiro e a São Paulo, com especial intensidade para a capital e os municípios de seu entorno deste último estado.

Ao mesmo tempo em que se consolidava o mercado de trabalho urbano, com crescente importância da Região Sudeste, o país estabelecia uma ampla regulamentação das relações e do contrato de trabalho, com a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho e do Salário Mínimo na década de 1940. Um conjunto amplo de direitos era definido para os trabalhadores urbanos, deixando os trabalhadores agrícolas sob as determinações regulamentação adotada nas primeiras décadas do Século. Apesar da discriminação feita pela regulamentação existente, uma grande promessa de proteção era feita para os trabalhadores urbanos.

Promessa por se constituir em uma proteção de natureza formal, cuja efetividade dependia da ação do Estado e das negociações coletivas. A postura contraditória do Governo Vargas na primeira metade da década de 1940 fez que a proteção continuasse sendo uma promessa, pois a repressão à atividade política e o enquadramento dos sindicatos com cooptação de suas lideranças mantiveram o caráter formal da CLT e do Salário Mínimo. A jovem carteira de trabalho se constituiu na expressão da natureza formal da regulação, ao segmentar o mercado de trabalho. A partir de 1942, o país passou a conviver com um mercado de trabalho baseado em dois segmentos estabelecidos pela regulamentação existente e reconhecidos a partir da carteira de trabalho: o

formal e protegido, definido pelo reconhecimento do contrato de trabalho segundo a legislação existente, e o informal e desprotegido, organizado à margem das terminações legais.

A dinâmica da regulamentação das relações e do contrato de trabalho reproduziu, portanto, a heterogeneidade estrutural secular do mercado de trabalho. Quanto à dinâmica política, ela se constituiu em instrumento fundamental para garantir as condições para a reprodução da heterogeneidade estrutural. Pode-se afirmar que o Governo Vargas de 1940 a 1945 teve um comportamento claramente contraditório, ao estabelecer um conjunto amplo de direitos sociais aos trabalhadores, ao mesmo tempo em que impediu o processo de efetivação destes direitos. Para um país que tinha, em 1940, 3 de cada 4 trabalhadores inseridos na atividade agrícola e com condições precárias de trabalho, a proteção ao trabalho instituída aparecia como uma promessa de paraíso social, cuja construção do acesso foi devidamente impedida politicamente pelo Governo Vargas de 1940 a 1945, mas também daquele da primeira metade dos anos de 1950. Conduta reiterada tanto pelo Governo Dutra como pelo de Kubitschek.

A transformação econômica produzida pelo Plano de Metas foi acompanhada da emergência de novos atores sociais vinculados aos também novos setores produtivos, cuja mobilização reivindicou a efetividade dos direitos do trabalho e sociais formalmente existentes, durante os anos de 1962 a 1964. Contudo, o golpe de 1964 interrompeu e reprimiu as iniciativas destes novos atores, postergando a efetivação dos direitos para o período de democratização pós 1984.

O caráter formal da regulação das relações e do contrato de trabalho e um contexto marcado por um processo de migração populacional em massa, tanto entre regiões como do rural para o urbano, associado às grandes transformações econômicas do período de 1930 a 1980, permitiu a consolidação de um mercado de trabalho marcado por um elevado excedente de força de trabalho e por um extenso segmento informal. Ademais, tanto nos períodos de relativa democracia quanto nos de ditadura, nada se avançou em termos de rompimento do patrimonialismo vigente na sociedade brasileira, expresso, em especial, pelo avanço sistemático da concentração da estrutura fundiária no país.

A constituição da sociedade urbana-industrial foi acompanhada, portanto, da reiteração e ampliação do estado de desigualdade socioeconômica

e da situação de pobreza, a qual se transformou em um problema grave tanto no meio urbano quanto no rural. Ao contrário do esperado, a consolidação da sociedade urbana-industrial não se traduziu em menor heterogeneidade socioeconômica. Ao final do extenso ciclo de crescimento e de transformações econômicas, o país se defrontava com problemas sociais tão ou mais graves que aqueles conhecidos no início dos anos de 1930, dentre eles a falta de água potável e saneamento básico, limitado atendimento à saúde e elevada taxa de mortalidade infantil e alta taxa de analfabetismo e acesso restrito à escola inclusive para a população residente no meio urbano.

A oportunidade do crescimento não foi aproveitada para a superação ou redução dos problemas sociais, tendo jogado para o futuro a responsabilidade de resolvê-los. Ocorre que as duas décadas seguintes foram marcadas por uma situação recorrente de dificuldade em estabelecer uma trajetória de crescimento, a qual foi acompanhada de um processo de inflação endêmico e inserida em um contexto internacional de transformação tecnológica intensa e de predominância de políticas econômicas e sociais conservadoras. Este cenário econômico interno e externo restringiu o grau de liberdade da transição democrática de enfrentar os problemas sociais. Ademais, a perspectiva conservadora acabou sendo incorporada na política interna, que procedeu a

processos de resultados complexos, como o de privatização, abertura econômica e de maior flexibilidade da regulação das relações e do contrato de trabalho.

A ausência de crescimento econômico sustentado em um ambiente de consolidação de políticas econômicas e sociais internas conservadoras foi acompanhada da progressiva deterioração da base produtiva, com consequências negativas traduzidas em maior informalidade e explosão do desemprego, e da política social, em termos de cobertura e qualidade de acesso.

Este movimento gerou permanentemente tensões políticas e sociais, seja pelo aumento da desproteção social e do trabalho em curso, seja devido à impossibilidade de dar efetividade às determinações da Constituição Federal de 1988, que em seu 7º artigo, complementado por alguns outros, estabeleceu que o Estado deveria garantir trabalho, habitação, saúde, educação, dentre outros bens ou serviços públicos sociais.

Entre 1990 e 2002, os governos procuraram introduzir mudanças nas determinações constitucionais, tendo obtido algum êxito, apesar de não terem conseguido mudanças radicais como propunham fazer. Ademais, o contexto de crise econômica com elevado desemprego e inflação, esta até 1994, reduziu o poder de barganha dos trabalhadores por melhores salários e condições de vida.

O resultado observado foi a ampliação da desigualdade socioeconômica com incremento da pobreza ao longo das décadas de 1980 e 1990, tendência que foi esterilizando as expectativas de enfrentamento dos problemas sociais que haviam sido estabelecidas com o processo de democratização do país.

Ao menos quatro problemas sociais ganharam expressão durante as duas décadas: o desemprego, a pobreza, as favelas e a violência urbana. Em conjunto se observou uma deterioração dos níveis de rendimento do trabalho, piora seja da distribuição de renda corrente, isto é daquelas oriundas da proteção social e do mercado de trabalho, como da distribuição funcional da renda, ou melhor, da participação da renda do trabalho na renda interna nacional.

Mesmo que não diretamente relacionados, é reconhecido que os problemas de desemprego, da habitação em favela e da violência urbana afetam relativamente mais a população em situação de pobreza. Portanto, a deterioração social observada nas duas décadas foi acompanhada de ampliação da desigualdade socioeconômica, revelando um movimento associado entre si, reconhecido política e historicamente³.

3 Ver Dedecca (2012).

Deste modo, o país terminou o Século XX com uma situação social deteriorada, apesar das determinações constitucionais quanto à obrigatoriedade do Estado de proteger socialmente a população nacional. Neste sentido, ao contrário do que prometia o processo de democratização nos anos de 1980, a negação da condição de cidadania para parte ponderável da população se reproduziu nos anos de 1990.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a condição de cidadania seria garantida pelo acesso aos bens e serviços públicos sociais. A recorrência da falta deste acesso para a população pobre significou e significa o não exercício da condição de cidadania para boa parte da população. Em outros termos, a deterioração social e econômica dos anos de 1980 e 1990 se traduziu na interdição da condição de cidadania para parcelas crescentes da população brasileira, revelando ademais a fragilidade do Estado democrático construído até então pela sociedade. Na década de 1990, a exacerbação dos problemas sociais acabou, entretanto, exigindo alguma resposta dos governos, mesmo que estes buscassem modificar as determinações formais estabelecidas pela jovem Constituição Nacional⁴.

2 A trajetória das políticas sociais e as questões da desigualdade e da pobreza após Constituição Federal de 1988.

4 Ver ANFIP (2008).

A destruição de empregos formais decorrente da ausência de crescimento e da ampliação da concorrência externa no mercado interno propiciada pela abertura comercial abrupta, em um ambiente de inflação galopante, exacerbou os problemas de trabalho e sociais nos primeiros anos da década de 1990, impedindo que os governos desprezassem medidas que visassem, ao menos, sua atenuação. É neste contexto que se começou a adoção de ações visando o enfrentamento do crescimento da situação de pobreza, iniciativa que também procurou responder, mesmo que timidamente, as determinações constitucionais inscritas nos artigos terceiro e sétimo.

Com o propósito de enfrentar o agravamento dos problemas sociais herdados da política conturbada dos anos do Governo Collor e a necessidade de legitimação política de um ex-vice presidente empossado após um inédito processo de impeachment, o Governo Itamar adotou as primeiras medidas orientadas para a atenuação da pobreza com o Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida (Quadro 1). Organizado a partir de 7 tipos de ações, o plano tinha um objetivo fundamentalmente emergencial, caráter reforçado pela necessidade de realização urgente de ações orientadas para dar alguma proteção à população das áreas afetadas

pela seca na Região Nordeste. Em termos efetivos, foram justamente as medidas orientadas para esta população que foram executadas, não havendo maior dinamismo das demais.

Somente com a estabilização da economia em 1994, propiciada pelo Plano Real, que ganhou maior expressão a estratégia de enfrentamento da questão social. A redução da inflação para patamares significativamente baixos, quando considerados os historicamente conhecidos pelo país, interrompeu o processo de corrosão recorrente da renda das famílias. Entretanto, os impactos negativos do plano sobre o mercado de trabalho, traduzidos pelo aumento do desemprego causado pela contratação da base produtiva interna imposta pela abertura comercial e a valorização cambial acentuada, afetava negativamente a renda das famílias. Ademais, a estabilização dos preços interrompia o processo de financiamento inflacionário das contas públicas, evidenciando, pela primeira vez, a dimensão de seu desequilíbrio estrutural. Em consequência, o governo federal é pressionado para realizar ações sociais que contivessem a explosão do nível de pobreza, entretanto sob uma situação de restrição orçamentária ponderável, reforçada pelos elevados encargos da dívida pública.

A resposta dada pelo governo federal, a partir de 1994, se fez com a adoção de ações compatíveis com a busca de maior controle da dívida pública interna, estratégia combinada com um aumento da arrecadação federal permitida por uma elevação da carga tributária sem precedente. Neste sentido, a ativação das determinações constitucionais em termos de políticas sociais universais não tinha centralidade na estratégia do governo federal, em razão desta perspectiva exigir uma ampliação do orçamento público incompatível com a conduta fiscal adotada. Inscrito constitucionalmente, o orçamento da seguridade social foi abandonado pelo governo, que atuou ademais para dar maior flexibilidade aos recursos vinculados da política social com a definição da medida de Desvinculação das Receitas da União (DRU) em 1994.

Em suma, a estratégia de enfrentamento dos problemas sociais não foi associada ao desenvolvimento da proteção social, mas com a adoção de medidas orientadas para o segmento mais pobre da população e com o objetivo de atenuar ou estancar o aumento da precariedade das suas condições de vida.

Em 1995, o governo federal definiu o Programa Comunidade Solidária, que foi estruturado a partir de 5 tipos de ações voltadas para a ampliação do acesso da população pobre à renda, escola, alimentação e gás, tendo ainda sido definida outra orientada para a erradicação do trabalho infantil.

De acordo com Draibe (1988), somente com o Programa Comunidade Solidária foi adotada uma estratégia mais abrangente de política de combate à pobreza. Em suas palavras, a iniciativa “introduziu inovações importantes de combate à pobreza. Em termos de concepção e desenho, o programa definiu uma linha de ação tratando de se distanciar tanto da tradição clientelista quanto das alternativas meramente compensatórias e assistenciais de combate à pobreza” (Draibe, 1998: 8). Cabe destacar que tal iniciativa procurava atender determinações constitucionais. A valorização do salário mínimo, as políticas de trabalho de formação, intermediação e seguro desemprego e a política de garantia mínima de renda para a população agrícola também ganharam expressão na agenda do Governo Federal.

Quadro 1

Trajetória da Política de Combate à Pobreza - Programas e Ações

Política	Programas e Ações
1993	<p>Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida</p> <ul style="list-style-type: none"> 1993 Leite para as crianças desnutridas 1993 Distribuição emergencial de alimentos em área de seca 1993 Combate à mortalidade infantil 1993 Geração de emprego e renda 1993 Assentamentos rurais 1993 Merenda escolar 1993 Saneamento
1995	<p>Programa Comunidade Solidária</p> <ul style="list-style-type: none"> 1996 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil 1998 Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima 2001 Programa Bolsa Escola 2001 Programa Bolsa Alimentação 2002 Programa Auxílio Gás
2003	<p>Fome Zero</p> <ul style="list-style-type: none"> 2003 Programa Cartão Alimentação
2003	<p>Bolsa Família</p> <ul style="list-style-type: none"> 2003 Programa Bolsa Família - PBF 2003 Renda Básica da Cidadania
2011	<p>Brasil sem Miséria</p> <ul style="list-style-type: none"> 2011 Inclusão Produtiva 2011 Garantia de Renda 2011 Documentação 2011 Combate ao Trabalho Infantil 2011 Segurança Alimentar 2011 Habitação 2011 Educação 2011 Energia Elétrica 2011 Saúde 2011 Assistência Social 2011 População em situação de rua

Fonte: Draibe (1998), Cunha e Pinto (2008) e Currallero (2012)

O desenvolvimento das ações de combate à pobreza pelo Governo Federal na década de 1990 foi sendo progressivamente assentado em três eixos: (i) a assistência social como direito social; (b) a universalização do acesso a todos os membros dos grupos-alvo selecionados; e (c) a opção por serviços estatais gratuitos (Draibe, 1998:10). Ademais, a estratégia incorporava novo desenho institucional baseado, de um lado, na descentralização das ações e, de outro, na incorporação das organizações não governamentais na sua realização. O programa visou a mobilização de instituições da sociedade civil tanto para a realização das ações, como para seu financiamento a partir de recursos não estatais.

Em apresentação do programa feita em ensaio publicado, a Secretária Executiva do programa na época afirmava que “o Comunidade Solidária nasce, cresce e amadurece a partir de uma experiência brasileira e inédita que emergiu no início de 1993 com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar — CONSEA. O CONSEA inaugurou uma nova era colocando na agenda do presidente da República a questão do combate à fome e à miséria como prioridade nacional. Introduziu os princípios de parceria, solidariedade e descentralização como eixos norteadores da ação do governo federal. Sempre defendeu a articulação das ações públicas como a melhor estratégia para o enfrentamento das grandes carências sociais” (Pelliano et al, 1995:20).

Ainda segundo a Secretária, “a estratégia de ação do Comunidade Solidária se articula em torno de quatro grandes princípios: 1. parceria - na luta contra a fome e a miséria, o entendimento é que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não podem atuar de forma isolada e desarticulada. Para haver parceria requer-se um razoável nível de consenso entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado para cada assunto específico; 2. Solidariedade - como engajamento ético de quem quer acabar definitivamente com a situação de fome e miséria existente no Brasil; 3. descentralização das ações - como forma de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e eficácia das ações; 4. integração e convergência das ações - no sentido de potencializar os resultados. Acredita-se que o impacto global da implementação simultânea das ações é muito mais potente que o somatório dos feitos isolados dessas mesmas ações” (Peliano et ali, 1995:22).

Apresentadas as características básicas do programa, a Secretária afirmava ainda que “o Comunidade Solidária propõe-se também a introduzir na esfera pública novas formas de gerenciamento de programas sociais, evitando o clientelismo, a centralização, a superposição e fragmentação das ações e a pulverização dos recursos, eliminando a ineficiência, a descontinuidade e o desperdício. A título de exemplo, no final dos anos 80, o governo federal operava

quatro programas de alimentação e nutrição, em quatro diferentes ministérios, e todos voltados praticamente para a mesma clientela” (Peliano et ali, 1995:21).

Apesar de ser concebido enquanto um Programa com coordenação vinculada à Presidência da República, o Comunidade Solidária enfrentou entraves oriundos dos problemas institucionais apontados anteriormente. Já em meados dos anos de 1990, o Programa identificava a necessidade de uma política mais abrangente de enfrentamento da pobreza, que exigiria a mobilização de várias políticas setoriais e, portanto, dos respectivos ministérios. Como mencionado, quatro programas de alimentação e nutrição eram conduzidos por ministérios diferentes para um mesmo público, apesar de terem foco na mesma clientela. Claramente, a condução da política social já sofria uma situação de fragmentação institucional, de superposição de ações para uma mesma clientela, de dispersão de recursos e da ausência de conhecimento sobre a efetividade dos programas e condução de diversas formas de acesso (portas de entrada) para a população de políticas de escopo diversos mas com um mesmo objetivo.

Ainda jovem, nota-se que o Programa Comunidade Solidária, primeira iniciativa mais robusta do governo federal de enfrentamento da pobreza, nascia com o desafio de alcançar seu objetivo, ao mesmo tempo em que já era obrigado

a tratar de problemas institucionais herdados do processo de consolidação da política social no país. Pode-se afirmar ainda que os problemas institucionais encontrados eram ainda potencializados pela falta de recursos, que, sob a vigência das determinações constitucionais, haviam passado a conviver com um verdadeiro canibalismo entre ministérios pelo orçamento disponível.

Enquanto se avolumavam os problemas sociais, as políticas orientadas para seu enfrentamento mostravam-se debilitadas seja devido à fragmentação institucional, seja pela disponibilidade restrita de recursos, seja pelo comportamento individualista dos ministérios em brigar exclusivamente por sua política setorial. Esta situação de fragmentação alcançava inclusive o Congresso, onde bancadas de deputados e senadores defendiam especificamente uma política. Conhecidas como a bancada sanitarista ou da educação, elas constituíram lobbies na defesa de suas políticas setoriais.

Pode-se afirmar que o Comunidade Solidária conheceu um ambiente de pouca solidariedade institucional no âmbito do governo federal e mesmo com os demais entes federativos. Ao contrário de se observar a consolidação de um programa integrado, que fosse caracterizado pela superação dos problemas institucionais mencionados por sua Secretária Executiva, ele foi incapaz de

superar tais problemas, não tendo por consequência capacidade de conduzir adequadamente uma política abrangente orientada para a superação.

A desarticulação dos programas identificados no Quadro 1 continuou sendo a marca da política de enfrentamento da pobreza do governo federal até 2002, corroendo progressivamente o Programa Comunidade Solidaria. O objetivo de estabelecer um rol de ações integradas focadas na população de baixa renda não foi conseguido, cabendo a diversos ministérios conduzirem isoladamente cada uma delas. Como consequência a estratégia de política pública de superação da pobreza passou por um processo de emagrecimento na segunda metade da década de 1990, acabando por se restringir à transferência de renda condicionada à permanência na escola dos filhos das famílias beneficiadas. Uma focalização estrita acabou prevalecendo e uma valorização isolada da política de educação básica acabou ocorrendo. Sob o argumento de que somente com educação romperia a transmissão intergeracional da pobreza, acabou-se por centralizar nesta política a estratégia para combate do problema social.

Em suma, o país entrou no novo século com uma constituição federal que continha a promessa de proteger socialmente a população, de modo a

combater a pobreza e a desigualdade social, enquanto as políticas sociais, sob ponderável restrição orçamentária, apresentavam uma crescente fragmentação e um canibalismo pelos recursos disponíveis sem precedente. A década de 1990 não tinha sido marcada pela estruturação das políticas sociais, ao contrário, seus problemas institucionais se ampliaram ao mesmo tempo em que se exacerbavam os problemas sociais propriamente ditos, como o desemprego, a pobreza, as favelas e a violência, que rompeu o espaço urbano e das metrópoles regionais.

As restrições econômicas vividas pelo país nos primeiros anos da primeira década do século alimentaram o aumento dos problemas sociais, em especial da pobreza, sem que qualquer nova iniciativa institucional surgisse com o objetivo de atacá-los. Somente com a chegada do Governo Lula, tal iniciativa teve emergência .

Lastreado pelo mapeamento político realizado com as Caravanas da Cidadania realizadas em todo o território nacional, o Governo Lula implementou o Programa Fome Zero em 2003, criando o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome. O novo programa assumia um escopo amplo, quando considerado o Comunidade Solidária.

Ao mesmo tempo em que o Fome Zero buscava acionar as políticas sociais e ampliar a transferência de renda, ele procurava também estimular a produção de alimentos para consumo local. Também, buscava ampliar os mecanismos de distribuição e comercialização de modo a reduzir a distância entre produção e consumo com objetivo de facilitar e baratear os produtos, além de criar programas de compras governamentais orientadas para a atividade de pequenos empreendedores. Enfim, o programa tinha o propósito de atacar a pobreza privilegiando os programas de segurança alimentar e transferência de renda, estratégia que contemplava a mobilização das demais políticas sociais, bem como das políticas de infraestrutura e setoriais.

As dificuldades enfrentadas pelo programa foram ponderáveis, levando o abandono da estratégia pelo governo federal ao final do seu primeiro ano de vida. As principais razões que explicaram seu abandono foram semelhantes às encontradas pelo Comunidade Solidária, isto é, as dificuldades de enfrentamento dos problemas institucionais presentes na condução das políticas sociais, agora acrescidos daqueles próprios das políticas de infraestrutura e setoriais. Enquanto o Comunidade Solidária enfrentou a dificuldades de mobilizar os ministérios da área social, o Programa Fome Zero se defrontou com um desafio ainda maior, por demandar quase a

mobilização do governo com um todo. As dificuldades do programa foram ainda amplificadas pela estratégia de enfrentamento da situação grave de crise econômica enfrentada pelo país em 2003, conduzida por uma política econômica conservadora que impunha restrições orçamentárias ponderáveis para as políticas sociais.

O conservadorismo econômico enterrava, portanto, qualquer veleidade de maior autonomia na condução da política social. Ao contrário, a subordinação clássica desta política à econômica foi reforçada, tornando, portanto, inviável qualquer iniciativa mais audaciosa de enfrentamento dos problemas sociais, mesmo que fosse somente do problema da pobreza⁵.

Entretanto, era impossível ao Governo Lula negligenciar a questão social, pois isso abriria um amplo flanco político de corrosão de sua popularidade, a qual necessitava ser ampliada em setores que não haviam apoiado a candidatura durante as eleições. Além da necessidade de fechar a porta de ataque da oposição, em um contexto de ausência de maioria no Congresso Nacional. Deste modo, desde seu início, o Governo Lula opta por uma estratégia política pragmática, deixando em segundo plano propostas de mudanças estruturais tanto no plano econômico como no social. Esta conduta

⁵ Sobre este tema, ver Dedecca et Lopreato (2013).

foi reforçada pelos constrangimentos vividos na aprovação da reforma da previdência em 2003.

Deste modo, o governo abandona a proposta original do Programa Fome Zero no início de 2004, optando por privilegiar a expansão da transferência de renda como expressão da unificação dos diversos programas orientados para a população pobre, criando o Programa Bolsa-família. As condicionalidades de manutenção dos filhos na educação fundamental, vacinação em dia dos filhos e acompanhamento pré-natal acabaram resumindo os vínculos do programa com as demais políticas sociais. O Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome deu lugar ao Ministério do Desenvolvimento Social, que além de ser responsável pela transferência de renda, passou a conduzir a política de assistência social.

Em grande medida, a perspectiva para a política de enfrentamento da pobreza adotada pelo Governo Fernando Henrique com o enfraquecimento do Programa Comunidade Solidária também acabou prevalecendo no Governo Lula a partir de 2004, se diferenciando quanto à estruturação e dimensão do Programa Bolsa-família. As inovações adotadas foram a criação do Cadastro-Único e o sistema de pagamento por cartão eletrônico, que permitiram

agilidade ponderável do desenvolvimento do programa, bem a ampliação rápida da sua cobertura⁶.

A progressiva superação das restrições fiscais permitida pela recuperação da economia, alimentada inicialmente pela expansão da economia internacional conduzida pelos Estados Unidos e a China, e pela continuidade da política de elevação da carga tributária, reabriu a possibilidade de elevação do gasto social, o qual jogaria um papel decisivo nas eleições de 2006. Assim, a política de enfrentamento da pobreza acabou circunstanciada à transferência de renda, ao mesmo tempo em que a maior disponibilidade fiscal propiciou ampliação dos orçamentos dos ministérios da área social.

Ademais, a partir de 2006, a recuperação econômica com geração de empregos formais e a definição da política de valorização do salário mínimo permitiram, de um lado, uma acentuada redução do desemprego aberto e não desprezível queda do grau de informalidade dos contratos de trabalho e, de outro, uma evolução mais favorável dos

⁶ Para uma avaliação mais abrangente da política de superação da pobreza, ver Currello (2012). Para uma análise da trajetória da política na América Latina, ver Sojo (2007) e Fonseca (2008).

níveis de remuneração do trabalho dos estratos de menor renda e das aposentadorias, pensões e do Benefício de Prestação Continuada.

O segundo Governo Lula deu continuidade à trajetória das políticas sociais até então trilhada. Não se pode afirmar que tenham havido inovações em termos de políticas sociais no segundo mandato. O enfrentamento da pobreza se deu fundamentalmente pela política de transferência de renda, pelos efeitos do crescimento em termos de geração de emprego e pela política de valorização do salário mínimo.

O estado de fragmentação das políticas sociais foi reproduzido entre 2007 e 2010, podendo-se talvez afirmar que ele se aprofundou no período. Tal desconfiância decorre da análise da experiência de criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que apesar de ser de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social não teve sua organização devidamente articulada com o outro grande programa social também de responsabilidade deste ministério: o Bolsa-Família. No segundo mandato, foram iniciados alguns programas que, em princípio, mobilizariam varias ministérios com um único objetivo, como os Territórios da Cidadania orientados para o combate da pobreza no

meio rural e o Pró-Jovem visando a educação e a inserção produtiva da população de 16 a 29 anos. Ambos os programas encontraram dificuldade em sua execução derivada da fragmentação das políticas sociais e da ausência de experiência e também de interesse dos ministérios atuarem articuladamente entre si.

Em suma, no segundo mandato foi dada continuidade aos programas sociais existentes, os quais foram favorecidos por uma melhoria das condições de financiamento decorrente do crescimento econômico e, também, indiretamente pela geração de emprego e a valorização do salário mínimo, que tenderam a reduzir o aumento da população alvo. O resultado da estratégia se mostrou positivo quando se analisa a evolução da pobreza de natureza monetária, porém ele se estanca a partir de 2008.

De acordo com o Gráfico 1, nota-se uma redução acentuada da pobreza de natureza monetária entre 2003 e 2008 segundo os critérios adotados pela seguridade social (1/2 salário mínimo per capita) e pelo Brasil sem Miséria (R\$ 73,00). Como mostram diversos estudos, a queda se deveu ao efeito conjunto da difusão do benefício do Bolsa-Família com o aumento do emprego e da valorização do salário mínimo. Porém, nota-se que o estancamento da

queda ocorreu quando o programa de transferência de renda aproximou sua cobertura de seu público alvo.

Este resultado evidencia os limites do programa no combate à pobreza nos termos em que ele estava organizado, isto é, basicamente pela transferência de renda. Ao se alcançar o público alvo, dois desafios foram estabelecidos.

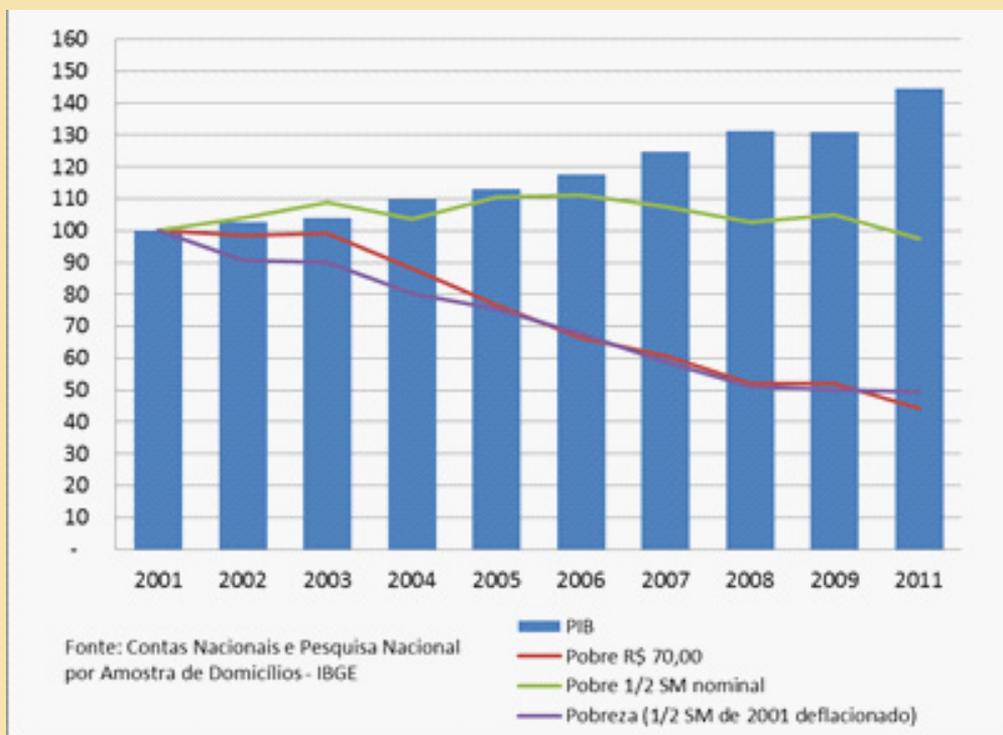
O primeiro relativo ao valor do benefício, que passou a ser uma questão chave para a melhoria das condições de vida das famílias via mercado, isto é, quando se considera o poder de compra de seu nível de renda. Aumentos em termos reais passaram a serem requeridos para elevar as condições de vida das famílias beneficiadas. Entretanto, a adoção do aumento do benefício implicava e implica em maior dotação orçamentária do programa. Isto é, atender a este desafio requeria enfrentar outro, o incremento do orçamento do programa em ritmo mais rápido que do orçamento global do governo federal e da evolução do produto interno bruto do país. Em um contexto marcado por demandas generalizadas de todos os ministérios, atender a demanda por recursos mais expressivos para o Programa Bolsa-Família tenderia a propiciar recursos menos expressivos para os demais ministérios, mantida a política econômica e a meta de superávit fiscal fixada. Resultado, frente a estes constrangimentos,

o governo federal fez atualização pontual do benefício, levando que a tendência de declínio da pobreza de natureza monetária se estancasse desde 2008.

O segundo desafio esteve associado à recorrência de família com rendimento inferior ao adotado como referência pelo Programa Bolsa-Família, apesar do recebimento do benefício. Este resultado também se refletiu no estancamento da pobreza de natureza monetária evidenciado no Gráfico 1. Ele mostra ademais que a transferência de renda no patamar adotado era insuficiente para permitir que a família beneficiada superasse a linha de pobreza adotada pelo programa. Este problema foi enfrentado na nova geração do programa de transferência de renda, o Brasil sem Miséria, que será tratado mais a frente.

Ademais, ao se aproximar da cobertura da população alvo, o Programa Bolsa-Família se deparou com outra questão de natureza mais complexa. Feita a transferência de renda, nota-se a permanência das famílias beneficiadas no programa, em razão das fragilidades socioeconômicas que caracterizam suas condições de vida. Foi se revelando, portanto, a complexidade da situação de pobreza e a impossibilidade do seu enfrentamento com um único instrumento de política pública.

Gráfico 1 - Evolução do Produto Interno Bruto e da pobreza
Brasil, 2001-2011



Esta limitação da política de enfrentamento da pobreza se manifestou precocemente na própria gestão do Programa Bolsa-Família, através da condicionalidade definida quanto a manutenção dos filhos das famílias beneficiadas no sistema educacional. Foi se percebendo a dificuldade de estabelecer um bom desempenho escolar, e mesmo a permanência na escola, das crianças em razão da precariedade das condições de vida das famílias beneficiadas. Ademais, a ampliação da cobertura permitiu também evidenciar a impossibilidade de parte preponderante das famílias beneficiadas ter atividade produtiva, independente ou de modo subordinado, devido às desvantagens socioeconômica que elas carregam.

De modo concreto, a consolidação da política de transferência de renda acabou por revelar suas limitações para o enfrentamento de um problema de natureza tão complexa e a impossibilidade da condução da política não envolver ativamente as diversas políticas sociais. Apesar deste fato já estar presente na Constituição Federal de 1988 e ter sido reconhecido na primeira iniciativa mais robusta de política, o Comunidade Solidária, foi necessário realizar todo um processo de aprendizagem para que a gestão da política pública se defrontasse na prática com o problema, ao ficar evidente

que o enfrentamento da pobreza somente poderá ser realizado com uma política pública mais complexa, por envolver diversas políticas sociais e vários ministérios e por exigir tempo para obter alterações estruturais das condições de vida da população em situação de grave fragilidade social.

Em 2011, o Plano Brasil sem Miséria foi a resposta dada pelo Governo Federal aos constrangimentos conhecidos pelo Programa Bolsa-Família⁷. Na nova geração da política, decide-se atacar as diversas dimensões de precariedade social das famílias consideradas em situação de extrema pobreza, sendo que parte ponderável delas já estava recebendo a transferência de renda.

Em termos gerais, o Governo Federal acaba por enquadrar a política de enfrentamento da pobreza nas determinações da Constituição Federal de 1988, ao reconhecer que a política de garantir renda e acesso adequado a bens e serviços públicos de educação, saúde, água e saneamento, habitação e trabalho para a população alvo. Como apresentado no Quadro 2, pode-se afirmar que o programa acaba por estabelecer uma abordagem multidimensional do problema da pobreza, isto é, dos fatores estruturais que o caracterizam (Dedecca et al, 2012).

⁷ Sobre o Plano Brasil sem Miséria, ver Fonseca (2012).

Ademais, o Plano Brasil sem Miséria também reconhece que cabe ao Estado buscar identificar e atender a população alvo, em razão desta ter grande dificuldade para acessar as políticas sociais, seja pela própria fragilidade das condições sociais das famílias, seja pela dificuldade que esta população tem de acessar as políticas sociais devido a fragmentação que as caracteriza e a diversidade de portas de entradas que elas manejam.

O Plano Brasil sem Miséria acabou por reconhecer a complexidade da pobreza e a dimensão da tarefa da política pública para sua superação, em razão dos problemas de ordem estrutural que carrega a estrutura social brasileira, expressos na elevada desigualdade socioeconômica que ela carrega. Atingido tal estágio da política pública, cabe perguntar quais são os desafios que ela encontra para alterar de forma mais contundente o estado de pobreza prevalente em nossa sociedade ao longo desta década.

Quadro 2

Dimensões Básicas de Desigualdades Econômica e Social

Dimensões de Desigualdades e da Pobreza	Formas Básicas de Rendimentos de Bens e Serviços	Tipos de Rendimentos / Serviços
Economia	Renda Corrente (Fluxo)	Renda do Trabalho (salário, remuneração do trabalho autônomo, prolabore, renda da profissão liberal) Renda da Proteção Social Renda de Aluguéis Renda de Juros e Dividendos Produção para próprio consumo
	Patrimônio (Estoque)	Ativos Imobiliários Ativos Financeiros
Social	Em espécie (com ou sem alguma contrapartida monetária)	<p>Água e Saneamento</p> <p>Agrária</p> <p>Alimentar</p> <p>Educação</p> <p>Energia</p> <p>Habitação</p> <p>Meioambiente</p> <p>Previdência</p> <p>Trabalho</p> <p>Saúde</p> <p>Transporte</p>

Fonte: The Canberra group, Expert Group on Household Income Statistics, Final Report and Recommendation, Canberra.

Elaborado pelo autor a partir das recomendações apresentadas no relatório e considerando as determinações da Constituição Federal de 1.988.

Bens e serviços considerados direitos constitucionais pela Constituição Federal de 1.988.

3 Os desafios da política pública de enfrentamento da pobreza.

É inegável que a experiência realizada com a gestão das diversas políticas públicas de enfrentamento da pobreza porta informações relevantes para sua condução ao longo desta década, ao menos. A definição do Plano Brasil sem Miséria se constituiu um avanço ao reconhecer a complexidade da situação de pobreza que aflige milhões de brasileiros, bem como tal complexidade exige a adoção de uma estratégia consistente de curto e longo prazo da política pública para enfrentamento do problema.

Frente a este diagnóstico, cabe pontuar, mesmo sob o risco de algum reducionismo da abordagem realizada, um rol de questões ou desafios considerados relevantes para a condução futura da política de enfrentamento da pobreza, enquanto problema estrutural que grava parcela ponderável da sociedade brasileira.

3.1 Desenvolvimento e pobreza

A primeira questão a ser analisada refere-se ao caráter historicamente circunstanciado da pobreza no desenvolvimento capitalista. É amplamente reconhecido, inclusive por pensadores conservadores, que o desenvolvimento

capitalista tende a reproduzir e amplia a pobreza com resultado do processo de acumulação de capital. O rompimento desta chaga depende do desenvolvimento das instituições públicas, em especial daquelas que proveem bens e serviços sociais sem passar pelo mercado. Isto é, a tendência de reprodução da pobreza pelo capitalismo exige que haja a desmercantilização de um conjunto de bens e serviços considerados fundamentais para o bem-estar da população. A desmercantilização deve-se à impossibilidade de uma parcela ponderável da população não ter renda para contratar individualmente ou em grupo os bens e serviços sociais.

Ademais, o conjunto de bens e serviços sociais requeridos para um bem-estar adequado da população está associado ao grau de desenvolvimento capitalista e às condições mínimas para reconhecimento da condição de cidadania que cada nação considera relevante.

A grosso modo, a situação de pobreza reconhecida no Brasil no início do Século XXI guarda pouca relação com aquela por ele identificada na primeira década do Século XX. Educação, saúde, habitação, água e saneamento não eram bens ou serviços reconhecidos como fundamentais a serem garantidos para toda a população brasileira a um século atrás.

3.2. A definição de pobreza derivada do conceito de cidadania

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, a definição de pobreza no Brasil é derivada do conceito de cidadania estabelecido na carta magna. Esta ao ser promulgada, estabeleceu formalmente um conjunto de direitos e garantias sociais para a população brasileira. O caráter formal da determinação constitucional somente será rompido quando os direitos e garantias sociais garantidos tiverem efetividade para o conjunto da população, tornando a ausência de acesso a cada um deles um resíduo social. Portanto, a condição de cidadania plena no país somente poderá ser estabelecida com a efetividade do acesso adequado aos bens e serviços sociais para toda a população brasileira. A superação da situação de pobreza somente ocorrerá quando a referida efetividade de direitos e garantias for alcançada.

Considerando as determinações constitucionais, não faz sentido ao país estabelecer uma linha de pobreza, independentemente das suas características. Cabe, portanto, reconhecer que a política de enfrentamento da pobreza deve tomar como parâmetro as determinações constitucionais. Isto é, reconhecer que o estado de pobreza será superado quando o acesso aos bens e serviços sociais, bem como aquele ao

mercado de trabalho, atingir parcela residual da população, em razão de especificidades das condições de vida que a caracteriza.

Por exemplo, mesmo que o acesso aos bens e garantias esteja estabelecido para parte predominante da população, o país continuará a conhecer a existência de famílias que, por motivos diversos, passam por um processo de desestruturação que as expõem a uma situação de fragilidade social.

Em suma, é preciso reconhecer que a definição de pobreza no Brasil é associada ao conceito de cidadania e que esta somente será conquistada quando os bens e serviços sociais forem garantidos para toda a população.

3.3 A pobreza com um problema complexo e estrutural

Como analisado anteriormente, pobreza e desigualdade são problemas endêmicos e estruturais do processo de desenvolvimento socioeconômico brasileiro. O progresso econômico do país se traduziu muito pouco em progresso social, explicando um padrão de desenvolvimento excludente. Deste modo, é impossível que não sejam tratados como uma tríade os problemas de pobreza, desigualdade e desenvolvimento.

Ademais, a experiência recente mostrou que o desenvolvimento, trilhado no Século XX, ao estar lastreado na desigualdade, produziu pobreza, de um lado, e um padrão de crescimento marcado por fortes desequilíbrios econômicos, de outro. A história do desenvolvimento brasileiro mostra que a montagem da estrutura produtiva para uma sociedade fortemente desigual não permitiu a constituição de um mercado interno de massa, que acabou se tornando em um entrave o desenvolvimento de uma base tecnológica própria. Ao final do Século XX, as dificuldades de crescimento estavam estreitamente associadas aos limites do nosso mercado e ao atraso tecnológico que nossa estrutura produtiva carregava.

A estratégia de aproveitar o crescimento da economia internacional para ampliar o mercado interno, a partir de 2005, com a elevação da renda das famílias mais pobres e o aumento do gasto e do investimento social mostrou seus impactos positivos em termos de crescimento econômico e sua importância para impedir que a crise internacional de 2008 fosse internalizada e resultasse em uma recessão da economia nacional.

Como apontado, o desenvolvimento nacional esteve estreitamente associado à reprodução da desigualdade e pobreza, produzindo problemas

de natureza estrutural na configuração socioeconômica brasileira. Tais características do processo impedem que soluções fáceis e rápidas permitam transformar a precariedade das condições de vida que atinge parcela ponderável da população brasileira. Ademais, o enfrentamento dos problemas requer que sejam atendidas as determinações constitucionais. Isto é, o êxito da política de enfrentamento da pobreza somente ocorrerá com a efetividade das determinações constitucionais, o que necessariamente se se traduzirá em uma redução da desigualdade socioeconômica.

Este argumento ganha visibilidade quando se analisa o fosso existente em termos de condições socioeconômica das famílias em situação de extrema pobreza e daquelas pertencentes ao estrato de renda 10% superior (Tabela 1). Em 2011, somente 0,2% destas últimas famílias não tinham banheiro exclusivo dentro do domicílio, contra 17 das famílias em situação de extrema pobreza. Apesar desse indicador ter apresentado uma melhora em termos gerais, nota-se que o problema se constituía em um resíduo para as famílias de maior renda, enquanto ele atingia aproximadamente 1/6 famílias em extrema pobreza.

O mencionado fosso em termos de condições socioeconômicas entre as famílias em extrema miséria e as do estrato superior é observado para boa parte

dos indicadores socioeconômicos, dando evidência, de um lado, da complexidade da fragilidade social que atinge as famílias menos favorecidas e, de outro, a desigualdade social que o país carrega. É evidente que o enfrentamento da pobreza deverá caminhar pari passo com a superação da desigualdade, o que exigirá tanto o desenvolvimento de uma política pública que contemple as diversas dimensões a precariedade socioeconômica, como a realização de investimentos ponderáveis em várias políticas sociais.

Evidencia-se, portanto, seja a complexidade da política de enfrentamento da pobreza quanto a importância de articulação das políticas sociais, de modo a superar seu estado atual de ampla fragmentação institucional.

Tabela 1

Razão dos indicadores multidimensionais entre os 10% mais ricos e a população em extrema pobreza

	Extrema pobreza (R\$ 70,00)			10% mais ricos			Avaliação
	1999	2011	Variação (%)	1999	2011	Variação (%)	
MERCADO DE TRABALHO E RENDA							
Taxa de participação	57,0	43,5	- 23,7	64,8	70,2	8,3	(+)
Taxa de desemprego	20,4	25,4	24,3	3,6	2,0	- 44,8	(+)
Taxa de formalização	4,7	3,6	- 23,7	73,0	78,7	7,9	(+)
Taxa de assalariamento	28,3	16,0	- 43,6	60,6	65,9	8,6	(+)
Incidência do trabalho agrícola	39,3	35,7	- 9,2	4,9	5,0	0,9	(-)
Incidência da Previdência Social	2,6	0,1	- 94,6	34,0	33,7	- 0,9	(+)
Incidência da renda do trabalho	58,0	30,4	- 47,6	87,8	87,1	- 0,9	(+)
Participação da renda do trabalho na renda total	86,0	35,5	- 58,7	76,1	78,6	- 3,2	(+)
Relação entre a renda e a renda domiciliar percapta da população	6,7	4,9	- 26,0	543,7	475,5	- 12,6	(+)
CONDIÇÕES DE VIDA / CONSUMO							
Densidade de morador por dormitório	1,91	1,81	- 5,6	1,38	1,32	- 4,5	(-)
Densidade de morador por banheiro	-	4,7	-	-	11,11	-	-
Proporção de domicílios situados na zona rural	39,3	39,5	0,0	3,77	3,34	- 11,4	(+)
Proporção de famílias sem parede apropriada	12,38	9,41	- 24,0	0,09	0,09	2,2	(-)
Proporção de famílias sem banheiro exclusivo do domicílio	32,03	17,22	- 46,2	0,41	0,20	- 52,6	(-)
Proporção de famílias sem rede apropriada de esgoto	39,36	42,91	9,0	5,80	6,23	7,5	(+)
Proporção de famílias sem água encanada	42,72	24,98	- 41,5	0,39	0,34	- 13,3	(-)
Proporção de famílias sem coleta de lixo apropriada	46,21	38,11	- 17,5	2,57	1,70	- 33,8	(-)
Proporção de famílias sem acesso à energia elétrica	17,85	3,87	- 78,3	0,09	0,02	- 74,5	(-)
Proporção de famílias sem telhado apropriado	7,21	5,82	- 19,2	0,58	0,87	50,7	(-)
Proporção de famílias sem telefone (fixo ou celular)	90,11	30,22	- 66,5	10,56	0,79	- 92,5	(-)
Proporção de famílias sem fogão	2,88	3,27	13,3	0,44	0,49	11,2	(+)
Proporção de famílias sem televisão	31,45	9,86	- 68,6	0,89	0,47	- 47,5	(-)
Proporção de famílias sem geladeira	48,38	18,28	- 62,2	0,83	0,34	- 59,5	(-)
Proporção de famílias sem máquina de lavar	90,61	84,29	- 7,0	22,83	13,96	- 38,9	(+)
Proporção de famílias sem computador	-	90,21	-	-	17,78	-	-
Proporção de famílias sem internet no domicílio	-	93,53	-	-	21,50	-	-

Tabela 1

Razão dos indicadores multidimensionais entre os 10% mais ricos e a população em extrema pobreza

	Extrema pobreza (R\$ 70,00)			10% mais ricos			Avaliação
	1999	2011	Variação (%)	1999	2011	Variação (%)	
EDUCAÇÃO							
Taxa de analfabetismo	25,57	17,28	-32,4	0,92	0,68	-26,7	(-)
Taxa escolarização crianças 6 a 14 anos	90,12	97,40	8,1	98,84	99,52	0,7	(-)
Defasagem escolar (6 a 14 anos)	59,49	34,34	-42,3	17,79	18,99	6,7	(-)
Incidência do ensino médio completo	3,82	11,79	208,6	25,9	24,25	-3,4	(-)
Incidência do ensino superior	0,70	2,11	201,2	46,64	58,04	24,5	(+)
DEMOGRAFIA							
Razão dependência	106,13	83,60	-21,2	32,05	27,93	-12,9	(-)
Tamanho médio das famílias	4,32	3,66	-15,2	2,76	2,36	-14,4	(-)
Proporção de famílias com chefia de não brancos	67,25	73,30	9,0	15,13	26,15	72,9	(-)
Proporção de famílias com chefia feminina	35,94	48,39	34,6	25,64	34,54	34,7	-
Proporção de famílias com residência inferior a 4 anos	6,44	4,63	-28,1	5,57	5,45	-2,2	(-)
DISCRIMINAÇÃO							
Diferença dos rendimentos entre mulheres e homens	21,81	60,78	178,7	39,61	63,71	60,8	(-)
Diferença dos rendimentos entre não brancos e brancos	114,94	105,57	-8,2	82,42	86,52	5,0	(-)
Proporção de crianças não brancas em defasagem escolar	69,45	38,91	-44,0	28,39	21,55	-24,1	(-)
Proporção de crianças brancas em defasagem escolar	57,74	37,57	-34,9	18,29	20,89	14,2	(-)
Taxa de analfabetismo de não brancos	28,57	18,14	-36,5	2,45	1,21	-50,4	(-)
Taxa de analfabetismo de brancos	18,74	14,83	-20,9	0,65	0,50	-22,7	(-)

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD. Microdados. Elaboração Própria.

Nota: (+) Representa uma situação negativa devido a aumento da disparidade entre os 10% mais ricos e os extremamente pobres.

(-) Representa uma situação positiva devido a uma diminuição das diferenças entre os 10% mais ricos e os extremamente pobres.

3.4 A política de superação da pobreza e as políticas sociais e de infraestrutura

Ao longo desta reflexão, tem se apontado recorrentemente para o estado de fragmentação das políticas sociais, que ademais se traduz em um processo de canibalismo entre elas pelos escassos recursos existentes.

Do ponto de vista da política de enfrentamento da pobreza, que exige a mobilização tanto das políticas sociais como daquelas de infraestrutura, é incontornável que a fragmentação e a disputa por recursos sejam superadas. Ao contrário, pouco poderá se esperar da política de superação da pobreza em termos de resultados que alterem estruturalmente as condições de vida da população alvo sem a mobilização das demais políticas.

Aqui talvez se situe um dos mais expressivos desafios da política de enfrentamento da pobreza, pois a superação da situação de fragmentação e disputa das políticas sociais se constitui em uma tarefa difícil e suficientemente complexa. A prática da colaboração interministerial é muito limitada, ocorrendo de modo pontual através de ações específicas. Do ponto de vista orgânico há um vazio enorme em termos de condução das políticas sociais.

Ao menos desde 1995, existe o reconhecimento do Governo Federal da necessidade de superação do estado de fragmentação da política social. O movimento observado nestes últimos quase 20 anos não se orienta para a sua superação, mas sim para o seu aprofundamento. Os ministérios disputam entre si as políticas e os recursos, bem como este processo se traduz em disputa por benefícios da base de governo no Congresso Nacional. Em suma, pode-se dizer que governos e partidos não tem comprometimento com uma estratégia para as políticas sociais, conduzindo-as segundo interesses e objetivos de curto prazo, levando que o funcionamento das políticas sociais responda fundamentalmente aos interesses dos governos, não se constituindo na prática enquanto políticas de Estado.

Este estado das políticas sociais impede tanto resultados mais ponderáveis de cada uma delas como de uma qualificação adequada da política de enfrentamento da pobreza. Também, a fragmentação institucional leva a uma disputa de recursos na área social que a enfraquece frente a uma condução razoavelmente harmônica da política econômica. Neste sentido, o resultado expressa-se em uma subordinação recorrente das políticas sociais à política econômica, restando aos ministérios da área social a prática do canibalismo.

A extensão da fragmentação se expressa inclusive na rede de atendimento das políticas sociais, caracterizada por redes próprias para cada uma delas. Em termos concretos, a população é obrigada a acionar política a política, o que se traduz em um desperdício e má gestão de recursos, ociosidade de parte da rede de atendimento e estabelecimento de grandes dificuldades no acesso dos bens e serviços sociais pela população pobre.

Além disso, a fragmentação das políticas sociais leva que suas demandas pouco tenham influência no planejamento dos investimentos em infraestrutura do governo federal. A justificativa destes se volta principalmente para os problemas de competitividade da economia brasileira, pouco sendo incorporada sua importância para as condições de vida da população.

Enfim, o êxito da política de enfrentamento da pobreza requer que uma nova dinâmica seja estabelecida para as políticas sociais, em termos da sua integração para a prestação eficiente das suas ações e para um posicionamento mais consistente na definição dos recursos exigidos para um acesso adequado aos bens e serviços sociais pela população.

3.5 A pobreza enquanto um problema estrutural e a estratégia política pública

Os argumentos apresentados anteriormente explicitam que a complexidade da situação de pobreza demanda a condução de uma política para sua superação que considere que a transformação estrutural requer tempo e estratégia. Em termos diretos, pode-se afirmar que a superação da pobreza não é objetivo para ser realizado por um único governo. Ao contrário, ela consumirá tempo ponderável, impondo que a política pública não seja uma política de governo, mas de Estado.

De certo modo, o Plano Brasil sem Miséria assume esta perspectiva, mesmo que de modo velado. Ele tem como objetivo viabilizar renda e dar acesso a certos bens e serviços sociais para as famílias com renda inferior a R\$ 70,00 per capita até 2014, quando termina o atual mandato do governo federal. O plano reconhece, portanto, a impossibilidade de dar conta do problema estrutural da pobreza em quatro anos, indicando que novas etapas marcarão a política de enfrentamento da pobreza ao longo da década e mesmo na próxima década.

É preciso, entretanto, reconhecer como um problema importante a postura de dar reconhecimento velado à complexidade e temporalidade

da política de superação da pobreza. Ao não explicitar esta característica fundamental da política, o governo federal deixa de estabelecer um plano estratégico de ações de médio e longo prazo e impede que a política seja transformada em política de Estado.

É necessário que a política de superação da pobreza seja transformada em uma política de Estado, cujo desenvolvimento independa das vontades e vertente política de cada governo, de modo a estabelecer objetivos de longo prazo e impedir a descontinuidade dos programas e das ações. Ademais, é decisivo que a política deixe de ser objeto de barganha política dos arranjos governamentais.

Recentemente, o país fez um acordo social de uma política de valorização permanente do salário mínimo enquanto uma política de Estado. É reconhecida as vantagens da nova institucionalidade para a definição de um salário mínimo adequado no longo prazo. Cabe perguntar porque não adotar mesma estratégia para a política de superação da pobreza, o que traria vantagens seja para a política em si, seja para equacionar os problemas de sua articulação com as demais políticas sociais e de infraestrutura.

Os governos poderão modelar as ações de curto prazo, mas a estrutura institucional da política de superação da pobreza deve ter estabilidade que não dependa da duração dos mandatos e que seja adequado à complexidade da transformação socioeconômica que necessita ser realizada para eliminar o flagelo da pobreza como um estado que atinge milhões de brasileiros.

Entender a importância de se definir a política de superação da pobreza enquanto política de Estado implica ademais no reconhecimento de que as demais políticas sociais devem ser a ela articulada, mas não possuem a capacidade de substituí-la. Ao longo dos anos 80 e 90, se defrontou com a avaliação de que a democratização com a universalização das políticas sociais seria suficiente para superar a pobreza e a desigualdade socioeconômica.

A experiência deste últimos 20 anos mostra que o avanço das políticas sociais não substituem a necessidade de se ter uma política de superação da pobreza, pois somente esta tem a capacidade de envolver o conjunto das políticas sociais e ter foco no segmento populacional com elevada fragilidade social.

4 Observações finais

Ao longo deste ensaio se buscou apontar três características básicas da pobreza enquanto problema social que afeta milhões de brasileiros: sua dimensão estrutural relacionada com a trajetória do desenvolvimento nacional; sua complexidade atual em termos de necessidades sociais da população pobre, inscritas enquanto direitos ou garantias na Constituição Federal; e a relação da pobreza com a situação de elevada desigualdade prevalecente no país.

Consideradas as características do problema da pobreza, se explorou a trajetória trilhada pela política para sua superação nos últimos quase 20 anos, explicitando-se duas questões. A primeira relativa ao processo de aprendizagem quanto à complexidade que o problema carrega. E a segunda associada aos problemas de fragmentação das políticas sociais que as torna inadequadas para o enfrentamento da pobreza, além de estabelecer uma disputa canibalesca entre elas que as enfraquece junto à gestão da política econômica.

A partir das questões apontadas nas seções iniciais do ensaio, foi apresentada uma síntese dos principais desafios em termos de

desenvolvimento da política de superação da pobreza. De todos os desafios, dois deles merecem destaque. A necessidade de transformar a política de superação da pobreza em política de Estado e a premência de estratégia segundo objetivos de longo prazo, compatíveis com as determinações constitucionais vigentes.

Em suma, é incontornável que a política de superação da pobreza passe por uma transformação institucional que permita a definição de objetivos de longo prazo, que quebre a relação fragmentada com as políticas sociais, que promova o fim do canibalismo existente entre elas e, portanto, que a capacite para enfrentar um problema estrutural e complexo que atinge milhões de brasileiro, negando-lhes o direito de cidadania prometido pela Constituição Federal.

Referências Bibliográficas

ANFIP (2008) 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social, Brasília: ANFIP.

Currallero, C. R. B. (2011). O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família. Tese de Doutorado. Campinas: IE/UNICAMP - mimeo.

Dedecca, C. S. (2012) Notas sobre crescimento, desenvolvimento e desigualdades no Brasil. Debates Fundap.

Dedecca, C.S.; Trovão, C.J.M.B.; Flauzino de Souza, L. (2012) Una evaluación de la pobreza en Brasil, en un enfoque multidimensional, Sociedad & Equidad, 5.

Dedecca, C.S.; Lopreato, F.L. (2013) Growth outlook and labor challenges, in A.F.Barbosa e M.C.Cacciamalli, The “dynamics South”, economic development and inclusive growth, São Paulo/Quebec: ABET.CEBRAP. IDRC/CRDI.

Draibe, S. (1998). A construção institucional da política brasileira de pobreza: perfis, processo e agenda. Cadernos de Pesquisa, 34. Campinas: NEPP/UNICAMP.

Fonseca, A. (2008). Los Sistemas de protección social en América Latina: Focalización vs. Universalidad. Working Paper. Santiago de Chile: FAO.

Fonseca, A. (2012). Brasil sem miséria: construção, inovação e desafios. Campinas: NEPP/Unicamp - mimeo.

Peliano, A.M.T. de M.; Resende, L.F. de L.; Beghin, N. (1995) O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza, Planejamento e Políticas Públicas, 12, Brasília: IPEA.

Sojo, A. (2007). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales, Revista de la CEPAL, 91, 111-131.





Amélia Cohn

Socióloga, docente do Programa de Pós Graduação em Saúde Coletiva. Unisantos. Professora aposentada da USP. cohn.amel@gmail.com

As políticas sociais: entre o alívio e a superação da pobreza

Os avanços das políticas sociais no Brasil no período mais recente, de pouco mais da última década, não são colocados em dúvida. Tampouco que o marco institucional advindo da Constituição brasileira de 1988 foi a garantia e a pré-condição para que esses avanços ocorressem. Não obstante, nada disso seria possível se não fosse a presença de uma outra conjuntura política, aquela do primeiro governo Lula, que permitiu que novas diretrizes fossem dadas à ação do Estado na área social. As políticas de combate à fome e à pobreza ganharam,

a partir de então, um novo impulso, que se faz presente nos indicadores sociais do país.

De fato, os indicadores sobre a situação social do país são expressivos no sentido da melhora das condições de vida da população (período 2001-2011): a desigualdade social diminuiu (índice de Gini: 0,553 e 0,500, respectivamente); a taxa média de crescimento da renda, por quintil, foi de 5,1% para os 20% mais pobres e de 0,7% para o primeiro quintil; o desemprego formal caiu de 9,3 para 6,8; a população em extrema pobreza caiu de 14,0% para 4,2%; e a expectativa de vida subiu de 70,7 anos para 74,1, caindo a diferença entre a região nordeste e sul (de 3,6 anos para 2,6 anos)⁸.

Mas a realidade social é algo muito mais complexo do que um conjunto frio e agregado de números. Eles somente indicam em que medida as políticas sociais nesse período recente vêm sendo capazes de diminuir a pobreza e a desigualdade no país e ao mesmo tempo expandir a cobertura e ampliar o acesso aos serviços por parte dos segmentos da população que vivem em situação de vulnerabilidade social. A questão central é saber até que ponto esses avanços – que sempre devem ser aplaudidos – representam de fato

8 Governo Federal - Ministério do Planejamento/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Situação Social do Brasil. 2011. Distrito Federal.

uma ruptura com a lógica histórica que moldou o perfil do nosso sistema de proteção social e com a lógica neoliberal que o inspirou e que vigiu na última década do século passado.

1 Heranças históricas do sistema de proteção social brasileiro

A Constituição brasileira de 1988 traz consigo o desafio para que se reverta a lógica do sistema de proteção social brasileiro uma vez que institui os serviços sociais essenciais como direito, e portanto universais, e enfrenta sérios constrangimentos para sua implementação. Em primeiro lugar, o fato de estar então em vigência um sistema segmentado setorialmente, centralizado e verticalizado. Isso implicava definir novas estratégias para as áreas setoriais, na direção de se construir uma lógica descentralizada e horizontalizada na provisão e prestação de serviços sociais e, mais que isso, intersetorializada. Junto com a nova institucionalidade dos direitos sociais estabeleceu-se um regime federativo em que o município passa a ser unidade autônoma da federação, o que passa a demandar novas articulações de ação entre os entes federados, além de significar nova lógica de financiamento para a área social, sobretudo no que diz respeito aos repasses de recursos entre eles.

Além disso, ainda estava vigente a herança do período desenvolvimentista de que as políticas sociais são antinômicas com relação às políticas econômicas. Equivale a afirmar que recursos alocados na área social são concebidos como gastos, e não como investimento. Em consequência, uma concepção segundo a qual “gastos” na área social representariam perda de investimentos para a área econômica (“investimentos”), não podendo se estabelecer um círculo virtuoso entre ambos.

Um terceiro elemento diz respeito ao paradigma então vigente da situação dos indivíduos no mercado de trabalho como condição de acesso aos serviços de proteção social, em particular previdência social e saúde. Estabelece-se assim um sistema de proteção social que acaba por reproduzir as condições do mercado, uma vez que ele vem subdividido entre políticas sociais contributivas (por parte de quem tinha acesso ao mercado formal de trabalho) e políticas sociais não contributivas (os pobres). Nestes casos, tomando-se como linha de frente as políticas de assistência social, até então não concebidas como um direito.

De fato, esse sistema que vigiu até 1988 foi construído ainda na era Vargas, a partir do tripé previdência social, política sindical e política trabalhista.

Estava então calcado e moldado pelo projeto de industrialização em curso, o Estado tratando de regular a relação capital/trabalho que fundamentava o projeto de desenvolvimento brasileiro via modelo substituição de importações.

A consequência disso, em termos sociais, deixou profundas marcas em nossa sociedade. Uma delas, e talvez a que represente maior desafio na implementação de políticas de combate à pobreza, a de que a representação social do acesso a saúde e educação, por exemplo, não constituem direitos, mas benefícios que dependem da capacidade contributiva dos indivíduos. Portanto, os serviços públicos seriam destinados para aqueles que não conseguem sobreviver via mercado, os pobres, o que com frequência redundava no assistencialismo, e na concepção de que o acesso a bens essenciais para a sobrevivência depende da “boa vontade” dos governantes e dos políticos de plantão; vale dizer, do assistencialismo.

Mas existe ainda uma segunda herança, tão complexa quanto a primeira. A extensão regulada dos direitos sociais, via políticas de Estado, acabou levando a uma privatização dos serviços sociais, em particular na área da saúde. A previdência social, para atender a demanda dos trabalhadores assalariados do mercado formal de trabalho, e de seus dependentes, acaba

por comprar a prestação dos serviços privados de saúde, já que os serviços públicos estatais e os filantrópicos eram insuficientes para cobrir a demanda.

O resultado disso tudo, que foi sendo criado ao longo do século XX, consistiu em chegarmos à década de 90 com um sistema público de serviços essenciais com imensas desigualdades na sua distribuição territorial, sucateado (dada a política de privatização durante os governos da ditadura militar), e absolutamente inadequado para fazer frente às necessidades sociais da população.

2 A Constituição de 1988: novos desafios para a área social

A Constituição de 1988, conhecida por Constituição Cidadã, traz um novo marco institucional para a área social. Previdência social, assistência social e saúde compõem agora a Seguridade Social, inspirada na sua concepção nos modelos de Welfare State dos países nórdicos e europeus. São instituídos os direitos sociais universais, e portanto a quebra da lógica da dualidade direitos contributivos/direitos não contributivos. O sistema de proteção social agora diz respeito a toda a sociedade brasileira, independentemente da situação dos indivíduos no mercado.

O novo texto constitucional traz ainda a ênfase não só na descentralização, mas na participação social e no controle público das ações do Estado, em sistemas descentralizados de prestação de benefícios e serviços. A universalização dos direitos é, assim, pensada não somente enquanto oferta e acesso aos bens e serviços essenciais, mas também na sua concepção, formulação e implementação, que devem ser produtos de processos democráticos com participação ativa da sociedade.

Assim, a partir de 1988 tratava-se de implementar aquilo que estava inscrito na Constituição recém elaborada, e que fornecia as condições institucionais para a construção de um sistema de proteção social universal, baseado nos direitos de cidadania. O grande desafio, enfrentado até os dias de hoje, é como construir esse novo sistema, e se estamos realmente avançando para além da efetividade das políticas sociais da última década.

Para tanto, há alguns requisitos óbvios, que se traduzem em grandes desafios atuais para se pensar o desenvolvimento social no Brasil. Um deles, a disponibilidade de recursos orçamentários para a área social. Há que se avançar na construção de um círculo virtuoso entre políticas econômicas e políticas sociais, coisa que vem ocorrendo talvez mais no discurso do que na prática. Há

que se combater a privatização da prestação dos serviços sociais essenciais. Encontramo-nos agora numa segunda geração de privatização desses serviços, e que consiste nas novas formas de gestão dos serviços públicos estatais. E há que se estabelecer uma nova articulação entre as dimensões técnicas e políticas na formulação e implementação das políticas sociais.

No que diz respeito à disponibilidade de recursos orçamentários para a área social, ela é sempre pequena frente às necessidades sociais de uma sociedade tão desigual quanto a brasileira. Daí decorre o equivocado (mas intencional) discurso de que “o Brasil gasta muito com a área social, mas gasta muito mal”. Não por acaso esse discurso tem lugar a partir dos anos 90: os princípios e diretrizes do novo texto constitucional para a área social vinha de encontro com as concepções neoliberais então vigentes, comandadas dentre outros pelas agências multilaterais de financiamento do desenvolvimento. Era a palavra de ordem da privatização, não só na área social, mas também na de infraestrutura. Foi a época das privatizações das grandes empresas estatais da era varguista, já que as gestões FHC tinham como um de seus objetivos, apesar da estabilização da moeda, o “virar a página da era Vargas”. Assim, foi também a quebra da espinha dorsal sindical, recordando que em pleno processo de fortalecimento de nossa débil ordem democrática pós-Golpe

Militar, o exército foi chamado para ocupar e desarticular uma manifestação grevista dos trabalhadores da Petrobrás, que porta grande carga simbólica entre os brasileiros. Há anos seguidos o país destina de 21 a 22% do PIB para a área social, o que é significativo, porém insuficiente, dadas as carências históricas da nossa sociedade.

Carências essas que têm origem na enorme desigualdade social vigente em nossa sociedade (uma das poucas unanimidades entre os economistas), com raízes históricas do Brasil Colônia e do Brasil escravagista, associada a uma enorme concentração da riqueza, sobretudo da posse da terra. Ademais, por se tratar de um país continental, qualquer problema social transforma-se num problema de magnitude sem igual. Fala-se muito do Chile, que teria combatido a pobreza de forma eficiente, mesmo adotando políticas neoliberais (uma contradição em termos). Não obstante Chile é do tamanho da Grande São Paulo, e privatizou seu parque industrial, menos o cobre e o estanho, que lhe garantem recursos na balança de pagamentos. No Brasil, se pensarmos a questão do envelhecimento da população, atualmente isso significa pensar em pelo menos 10% de uma população de 200 milhões de habitantes. Para não falarmos dos jovens e adolescentes!

No que diz respeito à privatização dos serviços sociais essenciais, após um processo de longa duração de privatização de alguns deles, como o da saúde já mencionado, observou-se um processo de acelerada e acentuada privatização dos serviços sociais, entre eles agora também a educação, durante o regime militar. Foi quando também já se começava a pensar na reforma da previdência social, no sentido de igualmente privatizá-la. Lembre-se que durante FHC foi feita a reforma no sentido de transformar, para fins de aposentadoria, o tempo de serviço em tempo de contribuição do trabalhador, desvinculando assim emprego da contribuição, o que levou à necessidade de um período ativo muito mais longo por parte do trabalhador.

Atualmente, persiste a compra dos serviços privados para a cobertura das necessidades da população com uma nova modalidade de privatização: as novas formas de gestão dos serviços públicos estatais por entes públicos de direito privado, ou o denominado terceiro setor, ou ainda as denominadas PPP (parcerias público/privadas). Não se trata aqui de principismos nem radicalidade ideológica, mas tão somente de enfrentar os fatos: um ente privado requer (legitimamente) o lucro, ou podemos até chamá-lo de excedente econômico, no caso das filantrópicas ou das cooperativas de serviços ou das OS, não importa; os contratos de gestão com essas instituições,

tal como o nome designa, são contratos por cobertura de atendimento de um determinado número de indivíduos, prestando determinados serviços. Por isto cobra-se um montante global de recursos, que por definição já delimita a demanda a ser coberta (entrada/saída de recursos; simples mecanismo contábil) por esses entes. Com isto, transplanta-se a lógica da empresa privada para o interior dos serviços públicos estatais, que deveriam estar, por definição, com suas portas abertas para a infinidade de demandas e necessidades sociais que a diferenciação social da nossa realidade impõe. Cria-se portanto uma seletividade, mesmo que seja “para mais” no sentido de poder haver serviços assim geridos e que têm alta qualidade, mas talvez em detrimento de outros que têm que absorver o excesso de demanda deixada por eles. Os serviços públicos estatais têm que ser eficientes por si, e não eficientes porque competitivos entre si.

Outro fator, não menos desafiador, é a garantia da sustentabilidade dos direitos sociais traduzida no acesso universal da população aos serviços e benefícios essenciais. Esta sustentabilidade, por sua vez, não ocorre somente por meio “da boa vontade política” dos governantes, mas depende estruturalmente da capacidade da sociedade em sustentá-la e exigí-la. Vale dizer, ainda persiste, nos dias atuais, na dinâmica da sociedade e da política

brasileiras, a forte raiz histórica da expansão da cidadania com o padrão do que Wanderley Guilherme dos Santos denominou de “cidadania regulada”⁹: a sua expansão de cobertura marcada pela situação dos indivíduos no mercado. Universalizar direitos num contexto em que na representação social dos indivíduos prevalece a concepção de que estes são contributivos, e portanto particulares e privados, e não universais. Paralelamente, isto supõe que se firme um novo padrão de proteção social no país que enfrente a cisão entre direitos contributivos (sobretudo previdenciários para os que se inserem no mercado formal de trabalho do setor privado da economia) dos não contributivos, aqueles que desconhecem esse tipo de inserção, embora ainda atualmente sejam políticas centradas nos mais pobres e vulneráveis socialmente. Há que se dar cabo dessa dualidade.

Isso significa, em outros termos, romper com dois ciclos históricos que marcam a construção de nosso sistema de proteção social: a já mencionada oposição entre políticas econômicas e políticas sociais, com raízes desenvolvimentistas; e com o forte traço assistencialista, clientelista e patrimonialista que marcam a história das políticas sociais não contributivas no país.

9 Santos, W. G. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro. Ed. Campus. 1979.

Mas a Constituição de 1988 é também a Constituição da Descentralização e da Participação Social. Ela institucionaliza o perfil necessário do sistema de proteção social do país – calcado na Seguridade Social – pré-condição para os avanços posteriores na construção desse sistema, antes concebido como seguro, e portanto não como direito. Ela reafirma portanto os direitos sociais universais, nos moldes dos Estados de Bem Estar Social escandinavos e europeus, garantidos por meio de políticas sociais descentralizadas e com controle público. Aqui é bom ressaltar, novamente, a questão do federalismo brasileiro, em grande medida inovador mas que estabelece uma relação de competição – e não de cooperação – entre os entes federados. Basta atentar atualmente para a disputa em torno dos royalties do pré-sal. Mas isto implica, sobretudo no caso das políticas sociais, que elas acabam sendo efetivamente implementadas pelo nível municipal, que apresenta uma enorme gama de heterogeneidades e diversidades, não só na sua capacidade institucional para fazê-lo, mas na cultura política que impera nas distintas localidades. Diga-se, de passagem, que a prática do clientelismo não é monopólio das regiões nordeste e norte, como o discurso do senso comum sempre traz à tona...

No que diz respeito ao controle público (comumente designado de controle social), estão previstos na Constituição de 1988 os Conselhos

(nacionais, estaduais e municipais) e as Conferências (idem). No entanto, várias pesquisas sobre sua dinâmica e funcionamento apontam que há uma tendência à sua ritualização e à profissionalização dos representantes da sociedade nessas instâncias, ao mesmo tempo em que as Conferências não apresentam maior fôlego do que construir a pauta das reivindicações e debates sobre o SUS (Sistema Único de Saúde) para o período próximo. Por outro lado, dadas as responsabilidades atribuídas aos Conselhos, estes acabam tendo uma função muito mais de vigilância das ações de saúde que vêm sendo implementadas do que de formulação de diretrizes para as políticas de saúde. Assim, não resta dúvida de que com essas experiências aumentou o elenco de envolvidos com a questão das políticas públicas de saúde; no entanto, há sérios constrangimentos para que ela realmente se democratize, no sentido das diretrizes e princípios da Constituição de 1988. No caso da assistência social, com o SUAS (Sistema Único de Assistência Social) os conselhos são instituídos de forma mais sistemática, embora o SUAS date de 2005, enquanto o SUS de 1990. Daí tomar-se o caso da saúde como exemplo.

Dessa forma, é inquestionável que o texto de 1988, na área social, concebendo e instituindo a Seguridade Social como princípio das ações (que deveriam ser) articuladas da previdência social, da saúde e da assistência

social, é um pré-requisito fundamental para se construir, a partir de então, um sistema de proteção social baseado nos direitos de cidadania. Não obstante, a realidade a ser enfrentada é complexa e a conjuntura, em plenos anos de hegemonia neoliberal, desfavorável.

Para que se tenha ideia do tamanho da empreitada, basta afirmar que em 1988 a probabilidade de um brasileiro ser pobre advindo de uma família chefiada por mulher, com baixo nível de escolaridade e com grande número de filhos menores de 10 anos era de 95% no Nordeste e de 87%, em média, nas demais regiões. Que se o nível educacional da chefe de família fosse maior de quatro anos de escolaridade, esse percentual para o Brasil, caía para 87%. E que para esse mesmo ano, o quinto mais pobre da população recebia 7% do total dos benefícios sociais, enquanto os 4% mais ricos se apropriavam de 18%¹⁰. Não há estudos recentes sobre a probabilidade acima referida, mas certamente avançamos bastante no decorrer do período, principalmente a partir do atual século.

Instituídos os novos parâmetros de diretrizes e princípios para nosso sistema de proteção social, a questão que se colocava a partir de então era

10 Presidência da República. Relatório Nacional Brasileiro para a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social. Copenhague. 1995. Relatora Geral: Amélia Cohn.

construí-lo nesses novos moldes, dadas as tradições históricas adversas que o marcaram. Seria necessário, portanto, contar com quatro requisitos: disponibilidade de recursos orçamentários para a área social; superar a dicotomia entre políticas econômicas e políticas sociais, tornando virtuosa a relação entre elas; combater a privatização dos serviços sociais a partir das ações do Estado; e implantar uma nova institucionalidade na área social, buscando novas articulações entre as dimensões técnicas e políticas na implementação das políticas naquelas três grandes áreas, sem desprezar as demais, como educação, habitação, trabalho, dentre muitas outras.

3 Entre o alívio da pobreza e a superação da pobreza

Políticas de combate à pobreza têm pelo menos duas dimensões: aquelas que focam mais o alívio imediato da pobreza e aquelas que associam estas a medidas e políticas de superação da pobreza. Por outro lado, como já se viu pelos dados acima, ela é estruturalmente intergeracional: crianças com pais pobres ou miseráveis estão condenadas a reproduzir a situação de sua família em sua vida adulta.

Há aqueles que associam, já que a pobreza é multidimensional, e a renda per capita um prescriptor falho, a insuficiência de renda (atualmente em

até R\$70,00 per capita) ao acesso à satisfação ou não das suas necessidades básicas. Assim, grosso modo poder-se-ia afirmar que os miseráveis seriam aqueles que pertencem ao segmento que associa insuficiência de renda (menos que R\$ 70,00 per capita) às necessidades básicas insatisfeitas. Os pobres, aqueles que se localizam abaixo da linha da pobreza (até R\$ 140,00 per capita segundo os parâmetros atuais do Programa Bolsa Família) às necessidades básicas insatisfeitas. Há ainda a pobreza estrutural, histórica em nosso país, e que diz respeito à forma de acumulação e ao modelo de desenvolvimento brasileiros, com necessidades básicas no geral insatisfeitas; e a nova pobreza, fruto do modelo recente de acumulação, aqueles que foram expulsos do mercado de trabalho, em geral com acesso à satisfação de suas necessidades básicas. E atualmente, a (equivocadamente) denominada Nova Classe Média¹¹, que teria ultrapassado a linha da pobreza por meio de políticas sociais distributivas, em especial o aumento real do salário mínimo, e em consequência o aumento real dos benefícios sociais previdenciários. No entanto, se a pobreza já se mostrou reticente a políticas sociais e econômicas que a combatam, resta saber se as recentes mobilidades sociais ascendentes – em termos de renda – apresentam traços que apontem para sua sustentabilidade no decorrer do tempo. Para não falar das mobilidades sociais

11 Neri, M. A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide. São Paulo. Saraiva. 2012.

descendentes, que tendem muito mais, até pelo rápido desenvolvimento tecnológico na produção, a ser reticentes à mudança de direção.

Mas a literatura brasileira sobre o desenvolvimento do país sempre tratou, de uma forma ou de outra, da questão do desenvolvimento social, ora enfatizando-o, como fez Celso Furtado; ora colocando-o à reboque do desenvolvimento econômico, em termos cepalinos. No entanto, é assente que na literatura mais recente que para que se atinja melhoria dos indicadores sociais no país é necessário que se associem políticas de desenvolvimento econômico com políticas sociais propositivas, e que prevaleça, mesmo nas políticas e ações sociais de caráter mais imediato, de alívio da pobreza, a matriz de uma concepção de superação da pobreza.

Isso porque não só políticas de alívio à pobreza tendem a ter um caráter imediato, um forte traço assistencialista, serem focalizadas nos grupos mais vulneráveis socialmente, como tendem a adquirir o perfil de programas emergenciais. O segredo, ou o pulo do gato, reside em como atrelar essas ações e políticas, que são necessárias e inadiáveis, a políticas de caráter de médio e longo prazos que possibilitem que sejam superados os obstáculos para que a pobreza não se reproduza mais em

termos geracionais, regionais, de raça, de gênero, etc. Assim, fazem-se necessárias políticas de superação da pobreza, baseadas num modelo de desenvolvimento sustentado que priorize o crescimento econômico com a equidade social, ao mesmo tempo que políticas econômicas que assumam a dimensão de políticas sociais, e vice-versa.

O que e como se vem avançando no período recente em termos da proposta dessa proposição? Talvez a questão central aqui seja: houve uma mudança efetiva na forma de o Estado tratar a questão social no período mais recente, e que coincide com os dois governos Fernando Henrique Cardoso, e os dois governos Lula e o governo Dilma?

4 Tempos de FHC: houve uma efetiva mudança na forma de o Estado tratar a questão social?

Indubitavelmente houve avanços com relação a seus antecessores; no entanto, prevaleceu o mesmo padrão de articulação entre políticas econômicas e políticas sociais; e entre a política social e a representação das demandas dos grupos não organizados da sociedade. Pode-se afirmar que imperou, nesse período, a dimensão técnica (em detrimento da dimensão política) da formulação e implementação das políticas sociais, associada a uma timidez

no enfrentamento da questão da relação entre pobreza e desigualdade social. Portanto a resposta à questão maior é negativa.

Registra-se nesse período uma diversificação das áreas de ação do Estado no campo social. Só o Programa Comunidade Solidária continha 16 programas de ação. No entanto, persistiu a contraposição entre as políticas econômica e social. Esta se manifesta sobretudo no impacto que as políticas de ajuste e estabilização econômica tiveram na possibilidade de se implementar políticas sociais de impacto efetivo sobre o desenvolvimento social. Houve um aumento acentuado na taxa de desemprego, fruto da recessão econômica. Houve forte pressão para o corte dos gastos sociais. Recursos para a área social, na nossa antiga tradição, eram nesses governos, assumidos enquanto gastos, porque referidos ao que se “perdia” com isso em termos de investimentos (na maior parte das vezes gastos, dado o programa de privatização das estatais, por exemplo) na área econômica. Verificou-se uma forte redução no impacto dos programas de criação de oportunidades de emprego e renda (PRONAF; PROGER; PLANFOR), dado o desemprego em ascensão. E, finalmente, a flexibilização das relações de trabalho e do acesso aos benefícios previdenciários, com a reforma da previdência social, que

dentre outros substituía o tempo de trabalho por tempo de contribuição, desvinculando emprego do acesso ao benefício¹².

Também ocorre nesse período, como não poderia deixar de ser, uma série de reformas nas áreas social e econômica, fundando-se um novo padrão de regulação social não mais via trabalho, mas via renda. Apesar da nova carta constitucional, reafirma-se a previdência social como um sistema dual de proteção social (contributivo e não contributivo); o contributivo - securitário, e o não contributivo - não universal, com políticas e programas focalizados, com seletividade no acesso aos serviços sociais. Para não falar das privatizações, quer na área econômica, mas sobretudo na área social: o terceiro setor é fortalecido como prestador de serviços sociais.

Prevalece então uma concepção neodesenvolvimentista associada à presença de um alto grau de autonomia entre as dimensões sociais e políticas na sociedade. As políticas sociais são regidas por cálculos técnicos, por estudos, competentes sem dúvida, sobre a localização territorial da pobreza. No entanto, a vida social é encarada como uma série de “problemas sociais” a serem enfrentados de forma isolada e desarticulada entre si.

12 Ver a respeito Dossiê FHC – 1o governo. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP. Fevereiro de 2000; vol 11:2. Especialmente: Cohn, A. As políticas sociais no governo FHC. Pp 183-197.

O que se verifica, portanto, durante esse período é o prevalecimento de uma concepção segmentada da questão social, que se traduz em políticas sociais segmentadas, diante da ausência de um projeto para a sociedade que imprima sentido político ao seu conjunto. Não se enfrentou nesses governos a pobreza da perspectiva estrutural, e portanto da perspectiva da sua superação, mas sim da perspectiva do alívio da pobreza para os grupos socialmente mais vulneráveis.

Do ponto de vista da relação entre o social e o político, tem-se a questão social encarada como uma questão da pobreza. As políticas sociais contaram com poucos recursos, com a concepção de que os serviços públicos estatais são perdulários por natureza (nos moldes da concepção neoliberal), e com essas matrizes buscou-se uma racionalização do gasto na área social. E isto foi feito por meio da focalização das políticas e programas sociais; da sua descentralização; e da realização de novas parcerias entre setores público e privado. Ficou ausente qualquer indagação de qual o papel do Estado no campo das políticas sociais, refém de uma concebida limitação estrutural do próprio Estado. Como consequência tem-se um processo de naturalização da pobreza, forjando-se com isso novos modelos de solidariedade social segundo os quais “a cada um sua própria capacidade de poupança”, nos termos de uma

relação entre Estado, sociedade e mercado perversa a qualquer concepção mais ampla de solidariedade social e de seguridade social. Prevaleram então as demandas de caráter dual: entre os inseridos e os não inseridos ou expulsos do mercado de trabalho; entre os setores organizados e os não organizados da sociedade. Com sérias consequências na construção de identidades sociais mais afeitas a um modelo de solidariedade social desmercadorizada, como é próprio dos modelos de proteção social dos Estados de Bem Estar Social, e que inspiraram os preceitos constitucionais de 1988.

Assim, nesse período, a área social não se transforma num campo estruturador de novas práticas sociais solidárias, mas ao contrário, estabelece-se uma nova relação entre público e privado em que a relação entre Estado, Sociedade e Mercado é realizada numa realidade em que a sociedade não tem tradição de ações solidárias, e em que o mercado não tem tradição, na área social, de enfrentar as regras próprias do mercado, vale dizer, a competitividade e o risco de mercado, já que sempre contou com as ações do Estado que lhe garantiram historicamente não só a constituição de um setor privado robusto e com grande poder econômico, mas também altamente complexo, sobretudo em setores estratégicos como educação, saúde principalmente, e constituição de fundos privados de previdência social. Em resumo, nesse

período verifica-se que a questão social é progressivamente expulsa da esfera política em nome da busca de maior racionalidade nos gastos sociais.

Quanto à relação entre pobreza e desigualdade social, esta foi uma equação cuidadosamente evitada. O enfrentamento da pobreza é marcado pela focalização das ações públicas dentro dos marcos dos limites estruturais do próprio Estado. Aprofunda-se o fenômeno da naturalização da pobreza; a ênfase do Estado recai sobre a efetividade das políticas sociais em detrimento de ações norteadas por um caráter mais estruturante em termos de construção da cidadania e da autonomia dos sujeitos objeto dessa ação. Reproduz-se assim, na área social, a histórica e tradicional dinâmica de por meio das políticas sociais reafirmar-se a subalternidade dos segmentos mais pobres da sociedade.

Dessa forma, apesar dos esforços do Programa Comunidade Solidária, que envolvia o terceiro setor na ação social, o período FHC, ao enfatizar o técnico em detrimento do político, acabou por sufocar as iniciativas capitaneadas por Ruth Cardoso em busca de ações mais estruturantes e participativas da sociedade nas ações públicas. Mais que isso, o Comunidade Solidária acabou por “correr em paralelo” das rotinas das inovações (nos termos descritos

anteriormente) das políticas sociais, criando-se assim uma duplicidade de trajetórias dessas políticas: prioritárias seriam as ações do Comunidade Solidária, e as demais, embora prioritárias, obedeciam a trajetória e o ritmo normais da máquina estatal.

No entanto, há que se ter em conta que, ao se ter como objetivo que as políticas e os programas sociais possam ser estruturadores de novas práticas (cidadãs), a previsibilidade da área social e a perspectiva de inserção dos indivíduos na sociedade devem ser obedecidas com o mesmo rigor exigido pelas leis do mercado: eles exigem para sua sustentação a previsibilidade e a estabilidade das regras do jogo; a garantia de que os direitos sociais (em termos de benefícios e serviços) não serão solapados por reformas que têm como objetivo a restrição dos gastos estatais, que envolve, entre outros, a privatização dos serviços públicos estatais, tema que será retomado adiante.

5 Tempos de LULA: houve uma efetiva mudança na forma do Estado tratar a questão social?

Registre-se, de início, três falas de mulheres vivendo em situação de vulnerabilidade social extrema:

“Não tenho registro de nascimento e nunca consegui tirar título eleitoral. Então não existo” (1999)¹³.

“Senhor Presidente, uma ajuda ela se acaba; o que necessito é de um emprego que garanta minha vida” (2006)¹⁴ .

“Já estou de canela seca de ir atrás...” (2006)¹⁵ .

Essas três falas, uma do final dos anos 90 e outras de meados da primeira década do novo século, expressam uma significativa mudança na forma de as políticas sociais chegarem ao seu público alvo. Não se trata aqui somente de cobertura dos serviços e benefícios sociais, mas sobretudo do seu conteúdo: a primeira revela a total exclusão social da trabalhadora rural dos direitos sociais elementares, a começar pelo direito de existir. As outras expressam, de um lado, que a inserção segura na sociedade significa conseguir trabalho, e de outro a consciência de ser portadora dos direitos sociais, embora eles ainda sejam inatingíveis dado que as portas do aparato estatal

13 Cohn, A. As políticas sociais no governo FHC. Pp 183-197. Op. Cit.P.183.

14 Cohn, A. Cartas ao Presidente Lula. Bolsa Família e direitos sociais. Rio de Janeiro. Azougue. 2012.P. 59.

15 Cohn, A. Op. Cit. P. 33.

(no caso municipal) encontram-se ainda fechadas para quem vai atrás de seus direitos. Indubitavelmente isso representa um avanço dos mais significativos em termos da luta contra a pobreza e a exclusão social.

Nesse período, dos dois governos Lula, observa-se uma efetiva mudança na forma de se enfrentar a questão social no país. Em primeiro lugar, observa-se a centralidade que as políticas sociais assumiram, sobretudo capitaneadas pelas políticas de transferência de renda (Programa Bolsa Família, criado em outubro de 2003). Criado quando ainda da existência do Programa Fome Zero (executado pelo então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar), o PBF vai aos poucos se afirmando como um programa que se propôs inicialmente como transversal aos demais programas e políticas sociais. Seu objetivo era unificar os programas de transferência de renda oriundos do período FHC, e buscar a integração da ação na área social, via o instrumento das condicionalidades (de saúde e educação). Transferido em janeiro de 2004 para o então recém-criado Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (já que o MESA foi extinto e transferido enquanto programa para esse ministério), o PBF adquire centralidade crescente no conjunto da área social durante os dois períodos Lula.

A estratégia de sua implantação foi a de unificar os programas de transferência de renda anteriormente implantados – nas áreas de educação, saúde, e o auxílio gás – para o quê havia que se unificar os cadastros de cada um deles. Assim, o CadÚnico (Cadastro Único), que teve início mas era ainda incipiente na era FHC, foi aprofundado e progressivamente consolidado, uma vez que os anteriores não “conversavam” entre si, seja pelos critérios de cadastramento da população, seja em termos técnicos da informática. Hoje o CadÚnico é consistente, e se revela como o principal instrumento de ação para as políticas da área social. Seus dados são acessíveis para os municípios, principais gestores e responsáveis pelo cadastramento da população pobre.

Da mesma forma, a descentralização das políticas sociais foi aprofundada. Um exemplo são os incentivos financeiros aos municípios adotados pelo governo federal, a depender da qualidade e da consistência de seu cadastro, já que essa é sua responsabilidade. Registram-se, ainda, a busca de maior integração e a busca de melhor articulação entre as unidades federadas na ação social, fator imprescindível, dadas a diversidade do país e a capacidade diferenciada e desigual de os municípios assumirem suas responsabilidades de gestor.

Evidencia-se, ainda, um maior equilíbrio entre as dimensões técnica e política (em termos de representação de demandas dos distintos segmentos sociais, sobretudo os mais pobres e excluídos) na formulação e gestão das políticas públicas de corte social. Incentivou-se a realização das conferências – federais, estaduais e municipais – das distintas áreas sociais; a criação e o funcionamento dos conselhos (*idem*) também foram monitorados mais de perto; assim como a realização de convênios entre as unidades federadas para a execução e a implementação das políticas e programas da área social. Em decorrência, a dimensão técnica na formulação e implementação das políticas sociais torna-se um instrumento (ainda preponderante, é certo) mas não um fim em si (como no período anterior). Instrumento para absorver as demandas da população, que é como se traduzem as necessidades por ela vividas.

Quanto à questão do enfrentamento da pobreza, aí sim: observa-se uma mudança radical. Agora é a questão da desigualdade social e econômica que é colocada como paradigma da discussão sobre a pobreza, e não mais a pobreza em termos absolutos. Luta-se para diminuir a desigualdade social, regional, de raça, de gênero, dentre outras tantas. A desigualdade social ganha centralidade em particular no debate (acadêmico e técnico) sobre a pobreza no país, em grande parte alimentada por vários estudos e pesquisas do IPEA

(Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), antes vinculado ao Ministério do Planejamento, agora vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Presidência da República.

O que não se conseguiu, no entanto, é implementar maior integração das ações da área social, permanecendo ainda uma enorme fragmentação nas ações do Estado. O que não é de admirar, dada a racionalidade histórica que prevaleceu na montagem de nosso aparato burocrático estatal, e que continua prevalecendo até os dias de hoje. Lembremo-nos aqui do célebre texto de Faoro sobre o Estado patrimonialista brasileiro¹⁶.

Finalmente, avançou-se na concepção de se buscar uma articulação virtuosa entre políticas econômicas e políticas sociais, muito embora após um período de crescimento econômico acentuado (para as condições atuais da crise econômica global) segue-se um período de decréscimo do ritmo desse crescimento, tornando cada vez mais complexo enfrentar o destino dos recursos para a área social não como gasto, mas como investimento. Isto, mesmo quando no período mais recente as políticas de transferência de renda (pautadas ou não pelos direitos inscritos na

16 Faoro, R. Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro. São Paulo. Editora Globo. 2008.

Constituição de 1988) se revelaram um poderoso instrumento anticíclico, alimentando o consumo.

Evidencia-se, dessa forma, um avanço na busca dessa articulação virtuosa, mas paralelamente continua o processo de flexibilização das relações de trabalho, e de forma paradoxal (do ponto de vista dos direitos sociais) a crescente taxa de criação de empregos formais, e os volumosos investimentos de infra estrutura, representados pelo PAC I e II. Ao mesmo tempo, são propostas reformas na previdência social, ainda tida como ao mesmo tempo em que uma política central em termos econômicos (dado o volume de recursos que arrecada), em termos sociais como deficitária, enfatizando-se com isso os direitos previdenciários como “privilégios” e não “direitos” historicamente conquistados. Mas mais que isso, com as tentativas de reforma previdenciária, o que a acompanha são as ameaças de quebra de contratos de solidariedade social firmados em períodos anteriores, e que balizaram o projeto de vida dos assalariados quando de seu ingresso no mercado de trabalho.

No entanto, é o aumento real do salário mínimo o fator essencial no combate à pobreza e à desigualdade social, até mesmo porque ele

é o parâmetro para os benefícios (contributivos e não contributivos) da previdência social. Neste ponto, aliás, há que se registrar que também se caminhou no sentido da superação de um sistema de proteção social dual, buscando-se uma concepção mais integrada das políticas e programas sociais. Exemplo disto é a convivência entre o PBF e o BPC (benefício de prestação continuada, destinado aos maiores de 60 e 65 anos de idade – mulheres e homens – e pessoas com deficiência, e com renda per capita de até meio salário mínimo). O BPC é um direito inscrito na constituição; o PBF não se configura como tal; no entanto, revestindo-se socialmente como um “quase direito”, dada a forma pela qual a sociedade – vale dizer, os segmentos mais pobres da população – se apropriou dele¹⁷.

Saliente-se, ainda, que houve um avanço em termos da concepção que norteou os programas de transferência de renda, uma vez que a focalização – sobretudo no caso do PBF – foi operacionalizada da perspectiva da universalização não só da cobertura, mas também dos direitos sociais. Em qualquer gestão de governo isto não deixa de ser um problema, na medida

17 Em maio deste ano houve o episódio do “boato” sobre a extinção do PBF, o que causou uma correria dos beneficiários aos caixas eletrônicos (já que ocorreu durante o final de semana). Fenômeno nada tranquilizador, independentemente da origem da boataria, pois o que foi espantoso é a rapidez com que ele se espalhou como um rastilho de pólvora.

em que enquanto governo as respostas têm que ser dadas em um período de tempo determinado e curto (4 anos, ou 8 anos em caso de re eleição), enquanto a universalização de qualquer benefício ou serviço demanda um tempo muito maior, dada sobretudo a complexidade de se implantar uma política num país com as características como a brasileira. Daí explica-se a disparidade nesse período nos avanços de cada área social em termos setoriais – educação, saúde, desenvolvimento social, dentre outras. Esses avanços exigem capacidade técnica de formulação das políticas e programas sociais, sensibilidade social para que se imprima um conteúdo social a essas políticas e programas sociais, garantia de recursos para implementá-los, e apoio político e social para lhe dar sustentabilidade. Convenha-se que são muitos fatores que devem se conjugar simultaneamente para que os avanços ocorram.

Daí a importância de haver uma maior aproximação das dimensões política e social na construção desse sistema de proteção social. Fenômeno que ocorreu durante o período agora em questão. Pois a história das experiências dos países europeus mostra que se a sociedade não se apropria do Estado Social, este fica extremamente vulnerável a reformas de cunho neoliberal. O que a experiência brasileira ainda não conseguiu, como naqueles casos,

foi que os estratos mais diferenciados em termos de renda da sociedade também se apropriassem da proposta de políticas universais e alicerçadas na concepção dos direitos sociais.

Já no que diz respeito à relação entre o social e o político, de fato deslocou-se o eixo da pobreza para o da desigualdade social, migrando-se do parâmetro da renda para o da política social. No entanto, ainda prevalece a questão de que o que é público é caro e perdulário. Descentralização e focalização das políticas sociais, além da busca de novas parcerias entre as esferas de governo passam a ter um peso maior do que a racionalidade no uso dos recursos. Em outros termos, busca-se de uma forma ou de outra, maior eficácia social das políticas sociais em detrimento da simples e pura efetividade e eficiência (pautadas pela relação custo/benefício). E o Estado passa, ao contrário do período anterior, a assumir um papel central nas políticas sociais. Progride-se na direção da desnaturalização da pobreza.

Mas há que se distinguir o Estado provedor do Estado produtor dos serviços sociais. E neste ponto acentua-se uma questão candente e problemática na oferta de serviços sociais, e que consiste no que venho designando como “a segunda geração da privatização” dos serviços sociais. Se na primeira geração tratava-se de o Estado comprar serviços sociais produzidos pelo setor privado, ou dar incentivos

para estes se reproduzirem, agora trata-se de transplantar a racionalidade do que é privado para o interior dos serviços públicos estatais. Isto significa a opção pelos serviços públicos estatais serem administrados por entidades públicas de direito privado, tais como as organizações sociais, e que operam sob o regime de contratos de gestão. No entanto, esses contratos realizados numa parceria público/privado são feitos a partir de metas a serem atingidas às quais corresponde um determinado volume de produção de serviços. Mas a natureza pública estatal desses serviços, regidas pelo signo dos direitos sociais, implica estarem voltados a uma demanda aberta, incompatível com limitações estreitas da oferta de serviços, embora esta deva vigorar também nos serviços estatais, mas de forma mais flexível, o que não é permitido pelo raciocínio da relação receita/despesa tomada estrito senso. Processa-se, assim, a privatização dos serviços públicos estatais.

Ademais, novas configurações do sistema de proteção social brasileiro neste período mais recente exigem atenção. A primeira delas é um fenômeno novo, complexo: a capilaridade social das políticas sociais, fazendo com que o Estado invada a esfera privada da vida social. Exemplos disso são a Estratégia Saúde da Família, com as agentes comunitárias de saúde; as condicionalidades do PBF; e os programas de Assistência Social, como o PAIF (Proteção e Atendimento Integral à Família). Esta capilaridade borra os limites entre as esferas pública e privada da

vida social, possibilitando que o Estado normatize e monitore a vida dos indivíduos não mais no ambiente público, mas no ambiente privado em que vivem e deveriam ser soberanos, respeitadas as leis gerais de convívio social.

Mas da mesma forma é borrada também o que vem a ser a natureza pública e a natureza privada (com ou sem fins lucrativos) na prestação de serviços sociais. As instituições privadas lucrativas cada vez mais caminham na busca da natureza filantrópica da sua empresa; as filantrópicas caminham cada vez mais na busca de ações empresariais que encorpem sua receita; e as instituições públicas estatais caminham na direção de privatizar a gerência das suas instituições prestadoras de serviços na busca de maior “racionalidade” na gerência dos recursos públicos, bem como de conseguir driblar a legislação trabalhista que rege o regime do funcionalismo público.

Por fim, há que se registrar que as políticas sociais nesse período mais recente, embora com ênfase no combate à pobreza extrema (Plano Brasil sem Miséria), estão ancoradas principalmente no aumento da capacidade de consumo nacional, como elemento estratégico anticíclico da crise econômica mundial. Por outro lado, é esta mesma crise, que rebate internamente com taxas de crescimento econômico pífias, que pressiona a diminuição dos investimentos na área social, bem verdade que até o momento preservados, mas que demandam vigilância.

6 Apesar de tudo, desafios devem ser enfrentados

Uma das questões cruciais, e que dificilmente a conjuntura política e social permitirá que se enfrente, é a questão da redistribuição de ativos, ou, ao contrário, a alta taxa de concentração da riqueza no país. Sergei aponta essa concentração, mostrando que quase metade da população miserável (de até R\$ 70,00 per capita/mês) vive no meio rural, sem acesso a terra¹⁸.

Outro desafio consiste em ao mesmo tempo combater o preconceito contra os programas de transferência de renda (no sentido de que estes desestimulariam ao trabalho) e promover a inserção produtiva deste segmento de mais baixa renda (pobres e miseráveis). Em 2011, por exemplo, foi criado pelo Governo Federal o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), impossível de ser avaliado quanto ao seu impacto, dado ser muito recente.

Também deve ser enfrentada a desigualdade regional no país, segundo a proposta de Tania Bacelar, explorando a diversidade das vocações econômicas locais, e não a desigualdade econômica de per si.

18 Soares, S. S. D. O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? Revista de Economia Política. Vol. 30. No 3. São Paulo. 2010.

E muito embora o Plano Brasil sem Miséria tenha méritos irrefutáveis, também representa um desafio na medida em que do ponto de vista da representação social dos indivíduos de mais baixa renda pode transformar-se num programa concorrente ao PBF, minando a estabilidade deste. O recente episódio de maio, boato sobre a extinção do PBF, que se concentrou nos estados nordestinos e do norte, certamente está associado ao fato de que na região nordeste, e compreensivelmente, o PBF contribuiu mais no combate à desigualdade do que o aumento real do salário mínimo. O BSM prevê uma orquestração de ações conjuntas e articuladas, como as de qualificação profissional, intermediação de mão de obra, microcrédito, incentivo à economia solidária, e participação das escolas técnicas e do Sistema S na qualificação da mão de obra. Neste sentido, sua importância é indiscutível. Mas seria mais eficaz se estivesse sob a mesma rubrica do PBF, que assim se consolidaria como um programa de Estado e não de governo, risco que aparentemente está correndo.

Existe, porém, uma dimensão na ação do Estado que dificilmente é explorada da forma que exige: a qualificação e capacitação dos quadros do funcionalismo público. Atenção: há quadros excelentes e comprometidos com a coisa pública; no entanto, a tradição do Estado brasileiro é a do descompromisso com a coisa pública, tornando-se voltado para dentro. E

capacitação, no caso, não significa transmitir informações sobre programas e políticas específicos, mas principalmente formar esses quadros no marco ético do compromisso com o público. Nas cartas ao presidente Lula analisadas, em obra já citada, não é rara a denúncia de que esses quadros são formados sob o signo do nepotismo e do apadrinhamento.

Por fim, há que se enfatizar, na área social, os direitos sociais enquanto universais e submetidos, no seu acesso, a critérios racionais e uniformes para todos, reconquistando-se assim a credibilidade da sociedade no Estado e nas ações públicas. Paralelamente, e de forma articulada, qualquer programa de governo deve cuidar da relação Estado/cidadãos que será absorvida pelas propostas de políticas e programas de governo, baseada no paradigma dos direitos e da construção da autonomia dos indivíduos; aqui, a referência principal recai sobre os segmentos mais pobres da população, para que possam com autonomia tomar suas decisões e fazer suas escolhas de forma responsável, com relação a si e aos demais.





Jessé Souza

A Invisibilidade das classes populares no Brasil moderno

Professor titular de sociologia da Universidade Federal de Juiz de Fora. Docente Permanente do PPGCSO. Doutorado em sociologia na Universidade Heidelberg, Alemanha; pós-doutorado em filosofia e psicanálise na New School for Social Research, Nova Iorque, EUA; livre docente em sociologia na Universidade de Flensburg, Alemanha. souza.jesse@uol.com.br

O objetivo deste texto é refletir acerca das assim chamadas “classes populares” no Brasil contemporâneo. Toda intervenção no campo das ideias se dá, no entanto, dentro de um contexto já constituído com uma semântica e um conjunto de noções dominantes. Perceber isso é especialmente importante quando se trata da questão mais importante para a estrutura e legitimação de toda a ordem social: o tema da produção e reprodução das

classes sociais. Não existe questão mais importante para a compreensão adequada de qualquer ordem social posto que: 1) é o pertencimento de classe que nos esclarece acerca do acesso positiva ou negativamente privilegiado a qualquer tipo – material ou ideal – de recurso social escasso; e, 2) dado que a sociedade moderna se legitima na medida em que “aparece” como justa e igualitária, são as justificativas para a desigualdade efetiva entre as classes que formam o núcleo da legitimação social e política que permitem que a sociedade moderna possa ser aceita como justa também pelos injustiçados e humilhados por ela.

Quando dizemos que o pertencimento de classe é a questão mais importante da vida social é porque ela não define apenas o acesso privilegiado a todo tipo de “bem material”, como a compra do carro do ano e do apartamento com varanda. Esse pertencimento pré-decide também o destino dos recursos escassos “ideais” como respeito, autoestima, reconhecimento, “cultura”, prestígio, “charme”, os quais vão permitir, portanto, não só o acesso diferencial a “empregos de prestígio e bons salários”, mas, também, o acesso a certos amigos, a “conquista” bem sucedida de certo tipo de mulher ou de homem, e de tudo àquilo que desejamos e sonhamos acordado ou dormindo todas as 24 horas do dia. Assim, compreender a produção e a reprodução das classes sociais

é a “chave mestra” para o desvelamento do “mistério” do funcionamento da sociedade como um todo.

O problema é que o descobrimento do “mistério” acerca do mecanismo de funcionamento da realidade social tem vários e poderosos inimigos. Todos os interesses e poderes que “estão ganhando” têm interesse na reprodução da sociedade injusta e desigual tal como ela é e a legitimam, por exemplo, dizendo que todo privilégio vem da ideologia – da qual trataremos em detalhe mais tarde - do “mérito individual”. Todas as propagandas de cigarro ou carro, todos os “Best Sellers” vendidos como romance, 90% dos filmes de grande bilheteria, todas as telenovelas, além de toda a percepção fragmentada da realidade cotidiana que confunde o principal e o secundário e ficam na superfície de toda real compreensão do mundo social também ajudam para a manutenção da opacidade social.

Mas quem termina por fechar o círculo que constrói a nossa “cegueira” acerca do efetivo funcionamento da sociedade são as “ciências da ordem”, ou seja, as “ciências” que cumprem papel semelhante às propagandas de cigarro, às telenovelas, e à fragmentação da consciência cotidiana. As ciências da ordem perfazem 80% ou 90% do que se passa por ciência seja no Brasil seja fora dele.

No caso brasileiro, existe uma ciência da ordem “tradicional” e uma ciência da ordem “economicista”. Ambas recobrem e escondem a realidade social de tal modo a deixar seus conflitos e lutas entre classes e frações irreconhecíveis. É fundamental conhecer as falhas internas a essas explicações e como elas tornam invisível a questão central da desigualdade e da luta de classes específica à sociedade brasileira.

A ciência da ordem “tradicional” entre nós é o “culturalismo”, ou seja, a tendência de se perceber o funcionamento da sociedade a partir de uma “herança cultural”, no nosso caso a herança ibérica e portuguesa. Desde a publicação do livro “A modernização Seletiva¹⁹” defendi a tese de que a interpretação que se tornou dominante durante o século XX, da realidade social brasileira – certamente generalizável a diversas sociedades latino-americanas²⁰, - envolve, na verdade, a articulação das noções de personalismo/patrimonialismo de modo a justificar uma suposta singularidade cultural e social pré-moderna. Essa “pré-modernidade” é o núcleo, nunca na verdade articulado, de noções hoje correntes como “jeitinho brasileiro”; da visão do Brasil e das sociedades latino-

19 Souza, Jessé A modernização seletiva, 2000, UnB, ver também para uma interpretação mais completa do mesmo assunto: Souza, Jessé A ralé brasileira: quem é e como vive, UFMG, 2009.

20 As obras de Octávio Paz no México e de Gino Germani na Argentina demonstram que esses temas não eram apenas brasileiros, mas, também, latino-americanos em sentido amplo.

americanas como funcionando a partir de uma hierarquia comandada pelo “capital social de relações pessoais” e; portanto, das relações favor/proteção enquanto fundamento da hierarquia social como um todo; assim como da noção de “patrimonialismo” como fundamento de uma “elite estatal” também pré-moderna. Hoje em dia, a tese da “singularidade cultural” brasileira, pensada de modo absoluto como um povo com características únicas e incomparáveis – para o bem e para o mal - é como uma “segunda pele” para todos os brasileiros intelectuais ou não.

A figura de Gilberto Freyre é central neste tema posto que Freyre fundou, literalmente, a forma dominante como o Brasil contemporâneo percebe-se a si mesmo, não apenas neste “romance da identidade nacional” chamado “casa grande e senzala” (Freyre, 1990), mas em toda a sua obra. Ainda que os temas recorrentes usados na imagem da “identidade” do brasileiro, como “o encontro de raças”, sejam tão velhos quanto a independência do Brasil - e conseqüentemente da necessidade prática de fontes alternativas de solidariedade social, além do poder local e pessoal dos donos de terra e gente, para a jovem nação que se constituía – foi apenas quando Freyre inverteu a fórmula “racista científica” que condenava a nação de mestiços a um futuro sombrio, que a “identidade nacional” passou a ser um elemento

de extraordinário sucesso tomando coração e mentes de brasileiros de norte a sul. Foi Freyre, afinal, o primeiro a articular a tese do “mestiço is beautiful”, permitindo interpretar a miscigenação visível e palpável da sociedade brasileira como uma “virtude cultural” – quando durante todo o século XIX era considerado por todos como nosso principal defeito – e sinal, “empiricamente verificável nas ruas”, da suposta tolerância e abertura cultural brasileira. Foi Freyre, portanto, quem construiu o “vínculo afetivo” do brasileiro com uma ideia de Brasil, em alguma medida pelo menos, “positiva”, com a qual a nação e os seus indivíduos podiam se identificar e se auto legitimar.

Essa ideia caiu como uma luva nos interesses de arregimentação política do governo industrializante e modernizante de Getúlio Vargas e passou, como política do Estado a ser ensinada nas escolas, e a ser cantada em prosa e verso como fundamento mesmo da “unidade morena” da nação brasileira. Afinal, a miscigenação racial funcionava como “reduzidor de todas as diferenças”, especialmente das de classe social e prestígio, além de permitir uma associação “espontânea” com ideias como “calor humano”, hospitalidade, sensualidade, cordialidade e todas as qualidades ambigualmente “pré-modernas” que hoje são patrimônio afetivo de todo brasileiro. Essa ideia é hoje, portanto, “evidência não tematizada”, tornada uma “segunda natureza” e incorporada à identidade

individual de todo brasileiro que se imagina, não obstante todos os inegáveis problemas sociais brasileiros, incorporar virtualidades do comportamento humano que só existiriam por essas bandas tropicais.

Mais ainda. Como a identidade nacional necessita não apenas superar seus inimigos internos – como as solidariedades de sangue e de local – mas também seus inimigos “externos”, Freyre jogou todas as suas cartas contra o fantasma presente, de modo implícito ou explícito, na obra de todo intelectual brasileiro²¹ dos últimos cem anos: os Estados Unidos. Sendo de tamanho territorial e populacional semelhante ao Brasil, com história colonial e escravista semelhante, os EUA foram e continuam sendo o êmulo de todo brasileiro à procura de um modelo. Como a comparação nos termos da civilização moderna, baseada no cálculo instrumental e na disciplina, ou seja, no domínio do corpo pela “alma” e pela “mente”, nos era e ainda é absolutamente desvantajosa, a construção Freyriana permitia uma “fantasia compensatória”, onde nossa inferioridade seria transformada em virtude pela ambiguidade mesma da civilização ocidental, aproveitada de modo conseqüente e inventivo por Freyre. Afinal, são os valores “dominados” do corpo, como diria Pierre Bourdieu,

21 Assim como, talvez, por referência ao segundo maior país latino americano, na obra de intelectuais mexicanos, como Octávio Paz, por exemplo.

que celebramos na “brasilidade”, como o calor humano, a sensualidade, a cordialidade, etc. Freyre inventa literalmente a “pré-modernidade” como virtude, ainda que ambígua, e permite o nascimento do “orgulho brasileiro”. Ao construir e sistematizar a autoimagem “pré-moderna” do Brasil moderno Freyre confere contornos finais a tese da “singularidade cultural brasileira”, pensada nele e em muitos outros como uma “singularidade tendencialmente absoluta”, como se aqui tivesse se produzido, para o bem e para o mal, uma experiência humana singular da vida social neste planeta.

Não existe nenhum grande problema nesta saga nacional. Isso aconteceu em outros lugares de modo muito semelhante e o “mito nacional” não se reduz ao seu “valor como verdade”. Ao contrário, fundamental é seu papel de produtor de solidariedades que permitem sociedades concretas enfrentarem guerras, crises e até guerras civis sem se destruir como nação e até saírem fortificadas desses desastres. A virtude da identidade nacional é, portanto, “pragmática”. Ela serve a uma função fundamental como “conto de fadas para adultos” cumprindo um papel semelhante ao das antigas religiões mundiais. Problemático mesmo é quando o “mito nacional”, como ocorre no caso brasileiro, passa a ser a base da própria concepção pretensamente científica da sociedade como um todo. Nesse caso, o que

ocorre inevitavelmente é a colonização do interesse na procura da verdade pelo interesse pragmático e político que anima o mito nacional.

O mais interessante no nosso contexto é examinar o modo como o mito da brasilidade e sua celebração das virtudes ambíguas da pré-modernidade se transformam em “ciência” conservadora com toda a “aparência de ciência crítica”. Esse ponto é fundamental para compreendermos de que maneira as “ideias” dos intelectuais passam a afetar decisivamente a vida prática de uma sociedade legitimando e reproduzindo um cotidiano, como no caso brasileiro ainda hoje, de desigualdade e humilhação. Afinal, no mundo moderno, é a “ciência”, substituindo a função das religiões éticas nas sociedades pré-modernas, que detém a “autoridade legítima” para falar no espaço público sobre qualquer assunto relevante. A esfera política não é exceção. A forma dominante de se perceber a política no Brasil foi produto de intelectuais cujas “ideias” foram associadas, de modo intencional ou não, a “interesses” poderosos. Depois de institucionalizadas, essas ideias ganham vida própria e “esquecem” sua gênese e passam a influenciar a pauta dos jornais e a imaginação dos políticos e homens de ação. Se quisermos compreender de que modo percepções arbitrárias do mundo se tornam norma de conduta “legítima”, inclusive para aqueles que são oprimidos por ela, precisamos “relembrar” sua gênese.

Se pudemos dizer acima que Freyre é o pai-fundador da concepção dominante como o brasileiro se percebe no senso comum, então Sérgio Buarque é o pai-fundador das ciências sociais brasileiras do século XX, e, conseqüentemente – e muito mais importante - o autor da forma dominante como a "sociedade brasileira" contemporânea se compreende até hoje com a chancela e a autoridade "científica". Sérgio Buarque fez sua obra-prima "Raízes do Brasil" em 1936²², ou seja, três anos depois da publicação de Casa-grande & senzala em 1933. Como todos os brasileiros desse período, Buarque foi influenciado decisivamente por Freyre nas ideias pioneiras que desenvolveu neste livro, que me parece, sem sombra de dúvida, o mais influente do pensamento social brasileiro no século XX na medida em que construiu a "ideia-força" (uma ideia articulada a interesses poderosos que permite mascará-los e justificá-los) mais importante da vida política do Brasil moderno.

Qual é a ideia-força que domina a vida política brasileira contemporânea? Minha tese é a de que essa ideia força é uma espécie muito peculiar de perceber a relação entre mercado, Estado e sociedade, onde o Estado é visto, "a priori", como incompetente e inconfiável e o mercado como local da racionalidade e da virtude. O grande sistematizador dessa ideia foi precisamente Sérgio Buarque de

22 Buarque, Sérgio, As raízes do Brasil, 2001, companhia das letras.

Holanda. Buarque toma de Gilberto Freyre a ideia de que o Brasil produziu uma “civilização singular” e “inverte” o diagnóstico positivo de Freyre, defendendo que essa “civilização”, e seu “tipo humano”, o “homem cordial”, é, na verdade, o nosso maior problema social e político.

Na realidade, Buarque assume todos os pressupostos meta teóricos e teóricos da tese de uma sociedade pré-moderna e dominada pela emotividade e personalidade como formulada por Freyre. O que Buarque acrescenta de (aparentemente) novo é transformar a ênfase no personalismo – a emotividade como um dado psicossocial que guia as relações interpessoais - da interpretação freyriana em ênfase no aspecto institucional e político, ou seja, supostamente patrimonial. O patrimonialismo é uma espécie de amálgama institucional do personalismo, de resto compartilhando literalmente todos os seus duvidosos pressupostos inseridos para fins pragmáticos na construção do “mito” freyriano. É isso que confere o aparente “charminho crítico” de sua tese. Afinal, o “homem cordial” é emotivo e particularista e tende a dividir o mundo entre “amigos”, que merecem todos os privilégios, e “inimigos”, que merecem a letra dura da lei. Quem exerce a crítica patrimonialista no Brasil o faz com “ar de denúncia”, fazendo pose de “intelectual crítico”²³. O interessante no argumento de Buarque

23 Em entrevistas empíricas que realizamos mais de 90% dos brasileiros tendem a identificar os problemas sociais brasileiros com a corrupção estatal, Ver Souza, Jessé, Valores e política, UnB, 2000.

é que, apesar do “homem cordial” estar presente em todas as dimensões da vida, sua atenção se concentra apenas na ação do “homem cordial” no Estado.

É o Estado dominado pelo homem cordial e particularista que se tornará o conceito mais importante da vida intelectual e política brasileira até hoje: o “patrimonialismo” do Estado e da “elite” corrupta. Nos inúmeros seguidores de Buarque, parte expressiva da intelectualidade brasileira até hoje, essa oposição se torna ainda mais simplista²⁴. O Mercado capitalista deixa de ser uma instituição ambivalente - fruto de longo aprendizado histórico, que permite tanto separar o interesse econômico de considerações éticas e com isso produzir riquezas em quantidades inauditas, mas, também, produzir e legitimar desigualdades injustas de todo tipo indefinidamente - para ser apenas o reino da “virtude” por excelência. O Estado, também ambivalente, podendo refletir interesses de todo tipo, sendo ele próprio um campo de lutas intestinas, é “congelado” no lado de uma suposta “elite privilegiada”, a qual, como ninguém a define, se refere a todos e a ninguém e pode ser usada em qualquer contexto ao bel prazer do falante (quase sempre, ele próprio, de alguma “elite”).

24 Por exemplo em Schwarzmann, Simon, São Paulo e o Estado nacional, Difel, 1975 e Faoro, Raymundo, Os Donos do poder, Globo, 1981.

Mas o “toque de Midas” dessa ideologia, que vai explicar a sua adesão popular, é a associação, efetuada “por baixo do pano” e sem alarde, entre mercado e a sociedade como um todo, nos “convidando” a nos sentirmos tão virtuosos, puros e imaculados como o mercado. A partir daí, como a “recompensa narcísica” é o aspecto decisivo, a associação é tornada “afetiva” e, em grande medida, infensa à crítica racional. É precisamente este aspecto que permite a “adesão popular” de setores que não têm nada a ganhar com a “mercantilização” da sociedade como um todo. Desse modo, os partidos liberais no Brasil que representam interesses de uma elite muito pequena, podem “universalizar” seus interesses particulares ao demonizar a intervenção estatal como sempre ineficiente e corrupta. Foi desse modo que, no governo de Fernando Henrique Cardoso, se logrou privatizar em grande medida a universidade pública brasileira.

É a partir desse raciocínio que o tema da corrupção política passa a ser um dos temas mais centrais e recorrentes do debate acadêmico e político brasileiro. O que está em jogo, no entanto, não é a melhoria do combate à corrupção por meio do melhor aparelhamento dos órgãos de controle. O que existe é uma dramatização da oposição mercado (virtuoso) e Estado (corrupto) construída como uma suposta evidência da singularidade histórica

e cultural brasileira. Como já observado, é apenas o “Estado” que passa a ser percebido como o fundamento material e simbólico do patrimonialismo brasileiro. Ora, se todos somos “cordiais”, porque apenas quando estamos no Estado desenvolvemos as consequências patológicas dessa nossa “herança maldita”? Porque o mercado, por exemplo, não é percebido do mesmo modo? E, porque, ao contrário, o mercado é inclusive visto como a principal vítima da ação parasitária estatal?

O que está em jogo aqui é, portanto, a possibilidade de se articular um discurso conservador cuja função é dupla: tanto desviar a atenção dos conflitos sociais elegendo um falso problema central; quanto tornar invisível os conflitos centrais da sociedade brasileira dos quais falaremos na última parte deste trabalho. Antes disso cabe discutir e criticar a outra “ideologia” do encobrimento dos conflitos sociais brasileiros que é “moderna” tanto por ter-se constituído nas últimas décadas quanto por substituir a “cultura” pela “economia” como pede o espírito da época.

Assim, o “culturalismo” é substituído, ou melhor, é amalgamado e se une ao “economicismo” como “ideologia” ou “violência simbólica” típica do Brasil moderno. O economicismo cumpre o mesmo papel do culturalismo:

ele “tira onda” de teoria crítica quando, na verdade, permite a invisibilidade da luta de classes e dos conflitos sociais centrais do Brasil moderno. Mas o economicismo faz isso com maior poder de convencimento hoje em dia ao se apropriar do “espírito da época” que é a quantificação como base das modernas “ciências da ordem”. As ciências da ordem “imitam” a “ciência verdadeira” apegando-se aos “artifícios de cientificidade”, exemplarmente a partir da “quantificação da realidade” – afinal os números lembram exemplarmente as ciências naturais - com equações e gráficos. Mas elas não são “ciências de verdade”, pelo simples fato de que “ciência verdadeira” é apenas a “ciência crítica” desta mesma realidade. Apenas a ciência crítica é capaz de explicitar todos os conceitos que usa – para não contrabandear noções do senso comum comprometidas com a manutenção da ordem – e, desse modo, ser capaz de “reconstruir a sociedade” no pensamento como um todo. É apenas deste modo que podemos restituir a “compreensibilidade” roubada pelos interesses da manutenção e reprodução de todos os poderes que estão ganhando. A ciência social tem que ser crítica da realidade social senão não é verdadeira. Senão ela apenas reflete e reforça com o “prestígio da ciência” os mesmos preconceitos sociais que produzem e reproduzem a dominação social e sua legitimação.

Minha tese é que o tema da produção e reprodução das classes sociais no Brasil – o tema que poderia estruturar uma concepção verdadeiramente crítica sobre o Brasil contemporâneo - é dominado, hoje em dia por uma leitura “economicista” e redutora da realidade social. Por “economicista” eu não imagino – gostaria que fosse ocioso dizer isso, mas infelizmente não é – algo que é atributo de “economistas”. Não estou de modo algum em uma cruzada corporativista que oporia “sociólogos” a “economistas” até porque a maior parte dos meus colegas sociólogos são, eles próprios, ou “economicistas” ou adeptos da desfiguração da realidade social que a fragmentação da disciplina em incontáveis “áreas de interesse” provoca. Mas não são apenas economistas e sociólogos que são economicistas. Toda a realidade social é “economicista” posto que construída para receber e consumir conhecimento superficial e confundir informação com reflexão.

Iremos escolher dois dos mais eminentes economistas brasileiros para criticar o “economicismo” e perceber suas possibilidades e limites, simplesmente pelo fato de que a economia tornou-se a ciência da ordem “oficial”, inclusive tomando para si temas antes típicos de outras ciências como o tema das classes e da desigualdade social. Duas razões são decisivas para o novo papel da economia e dos economistas: 1) a esfera econômica

é a esfera social mais “visível” – o que não significa mais importante - nos seus efeitos sobre a sociedade; e, 2) a economia logrou construir para si – a partir de sua formalização matemática consequente – uma “aparência” de cientificidade derivada das ciências naturais.

Certamente, a economia tem muito a contribuir para o esclarecimento da realidade social confusa. Mas ela “aparenta” dar mais coisas do que efetivamente dá. Ela promete coisas que não entrega. Aí temos o “economicismo”: uma visão empobrecida e amesquinhada da realidade, como se fosse “toda” a realidade social. Vamos examinar a obra recente de dois dos mais festejados e reconhecidos economistas brasileiros, os professores Márcio Pochmann²⁵ e Marcelo Néri²⁶, para tentar comprovar nossa hipótese. Se minha hipótese estiver correta, poderemos, na segunda parte deste artigo, a partir da demonstração precisamente daquilo que o “economicismo” esconde ou “não entrega”, reconstruir um diagnóstico mais completo de nossos problemas e desafios do que os que estão disponíveis hoje em dia no debate público brasileiro.

25 Pochmann, Marcio, Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira, Boitempo, 2012.

26 Néri, Marcelo, A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide, Saraiva, 2012.

1 Limites e possibilidades do Economicismo

Ao ler o livro do Prof. Pochmann fui surpreendido com o fato de que este autor, tão sério e competente, ter feito uma alusão²⁷ ao meu livro “Os batalhadores brasileiros: classe média ou classe trabalhadora? UFMG, 2010”, como sendo um daqueles que teriam associado a assim chamada “classe C” ao “conceito de classe média ascendente”²⁸. Em consideração a capacidade de interpretação do Prof. Pochmann eu presumo que ele não leu o livro e sequer atentou ao título, o qual já antecipa o debate precisamente contra essas mesmas interpretações as quais ele me vincula, talvez, na ânsia de por todos os autores que escreveram sobre o tema em uma mesma gaveta. Não existe uma só vírgula em todo o texto coletivo do livro que possa ter levado Pochmann a essa conclusão. O contrário é o caso. Durante todo o livro construímos o conceito de uma “classe trabalhadora precarizada” em formação, utilizando, para isso, tanto trabalho teórico de modo a compreender essa formação como ligada a desenvolvimentos recentes do capitalismo internacional, quanto trabalho empírico qualitativo de trabalhadores do setor de serviços, comércio, agricultura e indústria artesanal de todas as grandes regiões brasileiras. A

27 Souza, Jessé et alli, Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?, Ed. UFMG, 2010.

28 Pochmann, ibid, Pag. 30.

verdade é que antecipamos em 2010 a conclusão principal do trabalho do próprio Prof. Pochmann dois anos mais tarde: ou seja, em suas próprias palavras, que a suposta classe C na verdade “representa uma reconfiguração de parte significativa da classe trabalhadora²⁹”.

Quaisquer que tenham sido os motivos que levaram Pochmann tanto a ter induzido o seu leitor em erro quanto a não reconhecer que sua tese principal já havia sido formulada antes, não queremos, aqui, incorrer no mesmo engano. O trabalho de Pochmann, em seu livro recente, representa para mim uma das análises estatísticas mais preciosas acerca de todo o desenvolvimento das relações de trabalho no Brasil contemporâneo. O fato de ter examinado todo o desenvolvimento recente da estrutura das relações de trabalho no capitalismo brasileiro desde os anos 70, permitiu que Pochmann pudesse perceber tendências de desenvolvimento fundamentais para qualquer análise das relações de classe neste período. Assim, o leitor tem uma ideia clara e bem construída acerca de praticamente todas as variáveis importantes das transformações estruturais do capitalismo brasileiro. Exemplos disso são os estudos sobre a evolução da composição setorial das ocupações, a evolução do saldo líquido médio anual das ocupações geradas,

29 Ibid, Pag. 123.

além de uma preciosa análise em detalhe acerca da renovação ocupacional da base da pirâmide social no Brasil nos últimos dez anos que é o aspecto mais aprofundado em todo o livro.

O ponto talvez mais relevante de toda a pesquisa para os nossos fins aqui é a tese de que todo o movimento positivo da pirâmide social brasileira, na primeira década do século XXI, na verdade envolveu postos de trabalho que se encontram na base da pirâmide social. Nesta, os movimentos mais importantes indicam a criação de quase dois milhões de ocupações abertas anualmente, em média, para os trabalhadores com remuneração mensal de até 1,5 salários mínimos, e de 616 mil postos de trabalho anuais em média, para a parcela de ocupados pertencentes à faixa de rendimento entre 1,5 e 3 salários mínimos³⁰. Na maior parte de seu estudo, Pochmann se dedica a mostrar em maior detalhe o universo ocupacional precisamente desses trabalhadores.

O trabalho de Neri, assim como o de Pochmann, é também o trabalho de um virtuoso no uso de dados estatísticos. A miríade de dados dos órgãos censitários e de pesquisa do governo são tornados compreensíveis e agrupados de modo a estabelecer relações estatísticas importantes. Estamos tratando aqui com pesquisadores qualificados, inteligentes e de grande inventividade.

30 Ibid, pag. 19.

Afora uma diferença de “tom” não existe nenhuma diferença substancial entre a análise estatística de Pochmann e a análise de Neri em seu mais recente trabalho que estaremos usando para fins de contraposição. Ambos, inclusive, louvam os mesmos aspectos principais deste fenômeno recente que são, para os dois, a expansão do emprego formal com carteira assinada³¹, o potencial de mobilidade ascendente acompanhando de inclusão no mercado de bens e consumo³² e a diminuição da abissal desigualdade brasileira³³. Até os fatores causais dessa mudança são percebidos por ambos do mesmo modo, na medida em que os ganhos de salário real e aumento real do salário mínimo, por um lado e o sucesso do bolsa família e do microcrédito, por outro lado, são compreendidos como elementos decisivos.

Como a fonte dos dados para os dois é muito semelhante, muito da aparente diferença pode ser esclarecida pelo fato de Pochmann analisar o ganho individual, enquanto a família e seus rendimentos agregados é a unidade básica da análise estatística de Neri³⁴. Afora isso, as análises de ambos possuem os mesmos pontos fortes e fracos: excelente tratamento estatístico

31 Pochmann, *ibid*, pag. 38 e Neri, *ibid*, pag. 183.

32 Pochmann, *ibid*, pag. 46 e Neri, *ibid*, pag. 85.

33 Pochmann, *ibid*, pag. 31 e Néri, *ibid*, pag. 59.

34 Pochmann, *ibid*, pag. 19 em diante, e Néri, *ibid*, pag.81.

dos dados, por um lado, e carência de qualquer força explicativa mais profunda do fenômeno analisado por outro. A única diferença efetivamente observável é que Pochmann enfatiza o fato de que estamos falando da base, da classe trabalhadora, do “setor de baixo” da população brasileira – ou seja, repete, “sem citar”, o que havíamos dito antes dele - enquanto Neri enfatiza o caráter “mediano” e ascendente deste mesmo grupo. Ainda que o modo como denominamos os fenômenos sociais seja importante já que a forma como eles são interpretados socialmente depende disso, não basta, no entanto, “denominar” os fenômenos sociais para compreendê-los.

Efetivamente a construção do conceito de uma “nova classe média” por Marcelo Neri carece de qualquer reflexão aprofundada. Neri simplesmente toma o “rendimento médio” como indicador daquilo que ele chama de classe C ou “nova classe média”. Em seguida – imaginando com isso contornar todas as dificuldades desta noção – diz que não está falando de “classe social”, supostamente para tranquilizar os “sociólogos”, mas sim de “classes econômicas”³⁵. O conceito de “classe econômica” é absurdo de fio a pavio já que; ou pressupõe que as determinações econômicas são as únicas variáveis realmente importantes para o conceito de classe – o que eu

35 Néri, *ibid*, pag. 17.

suponho seja efetivamente o caso ainda que o autor não tenha a coragem de admitir³⁶ - ou, caso contrário, deveria simplesmente se referir a “faixas de renda” e não a “classes”. Esta última opção não é a de Neri até porque “faixas de renda” não possuem o mesmo apelo no imaginário das pessoas que “classe”. Ao contrário, Neri usa as tais “classes econômicas” como se fossem “classes sociais” em sentido estrito, já que o ponto decisivo não é o “modo como ele as nomeia”, mas sim o “lugar que elas assumem de fato na sua análise”. E sob este aspecto são elas, as classes sociais, e não as faixas de renda, que são o *fundamento central para todas as hipóteses* construídas por Neri para “explicar” o Brasil contemporâneo e seus dilemas e desafios.

O problema é que, apesar de sua intenção explícita, a análise de Pochmann não é fundamentalmente diferente da de Neri. Ao contrário, para além das diferenças superficiais já apontadas, Pochmann compartilha todos os fundamentos essenciais da análise de Neri. Pochmann acrescenta, em relação a Neri, um estudo mais detalhado das “ocupações” que ganharam dinamismo no último momento econômico e confere menos ênfase aos dados de consumo. Assim, poderíamos dizer, utilizando as subdivisões consagradas por Karl

36 Como as recorrentes menções de Néri ao “bolso como parte mais sensível do corpo humano” deixam entrever. Néri, *ibid*, pag. 17.

Marx acerca da esfera econômica, que Neri pratica um “economicismo” da “distribuição”, enquanto Pochmann pratica um “economicismo” da “produção”. Mas o principal, o “economicismo”, ou seja, a crença explícita ou implícita, de que a variável econômica por si só esclarece toda a realidade social está presente nos dois autores e contamina todas as suas hipóteses e conclusões.

Assim, ainda que eu concorde com as críticas de Pochmann, dirigidas provavelmente ao próprio Neri na introdução do seu livro, não acho que Pochmann acrescente qualquer ponto explicativo decisivo em relação a Neri que possa pô-lo no outro polo do debate brasileiro acerca dessas questões fundamentais. Citemos o próprio Pochmann literalmente:

“Em síntese: entende-se que não se trata da emergência de uma nova classe – muito menos de uma classe média. O que há, de fato, é uma orientação alienante sem fim, orquestrada para o sequestro do debate sobre a natureza e a dinâmica das mudanças econômicas e sociais, incapaz de permitir a politização classista do fenômeno de transformação da estrutura social.”³⁷.

Assim como para Pochmann, meu interesse maior é precisamente estimular com “meios do esclarecimento científico” a “politização classista” das

37 Pochmann, *ibid*, pag. 8.

transformações sociais no Brasil recente. O que não acredito é que o trabalho de Pochmann – malgrado as preciosas “informações” que o tratamento sério e qualificado dos dados estatísticos proporciona - tenha efetivamente contribuído de qualquer forma substancial para este desiderato. Afinal não é simplesmente apresentando os dados – ainda que muito bem agrupados e esclarecidos – da estrutura ocupacional que se conhece e se compreende qualquer coisa relevante acerca da dinâmica das lutas de classe do Brasil contemporâneo.

Esse ponto condensa precisamente todo o balanço crítico que gostaria de fazer da obra desses dois autores: ainda que o tratamento estatístico dos dados, seja no nível da produção, como em Pochmann, seja prioritariamente no nível do consumo, como em Neri, seja extremamente bem feito nos dois casos, proporcionando “informações” valiosas para qualquer “interpretação” que se queira fazer da realidade, nos dois casos, temos “apenas” isso: informações valiosas para uma “posterior” interpretação. O que os dois autores produzem é ajudar a “mapear” um campo “a ser explorado” pelo pensamento reflexivo e interpretativo com ajuda de conceitos que permitem, estes sim, problematizar a realidade em toda a sua realidade. Ai está, em minha opinião, as possibilidades e os limites do “economicismo” e de todo conhecimento estatístico.

Como “informação” preliminar não existe conhecimento mais valioso, tanto que utilizamos, nós mesmos, dados estatísticos de estudos anteriores tanto do próprio Neri quanto do próprio Pochmann (e do IPEA) para escolher alguns dos “tipos sociais” de nossa última grande pesquisa qualitativa. Os dados estatísticos permitem o acesso à grandeza e à significação quantitativa dos elementos que informam a transformação dos fenômenos sociais. Daí sua importância fundamental. Interpretar a realidade sem essa ajuda pode ser desastroso. Confundir a apresentação desses dados, no entanto, com uma efetiva “compreensão” da realidade, muito especialmente dos meandros que envolvem a “legitimação do poder simbólico” indispensável para qualquer dominação social bem sucedida – objetivo que parece estar no centro das atenções também de Pochmann – é, para dizer o mínimo, muito ingênuo.

Compreender a realidade de modo crítico já é transformá-la. Ainda hoje a imensa maioria dos nossos intelectuais ainda pensa que quem tem uma boa ideia deve “realizá-la”, e torná-la “prática” no Estado. Como se houvesse um abismo entre “ideia” e “prática”, quando na verdade, as ideias são “performativas”, ou seja, elas são em si “ação”, e “pensar” o mundo de modo alternativo, ou contribuir no mundo das ideias para uma percepção crítica deste mundo já é, em alguma medida variável, mudá-lo. É por isso

que o debate de ideias científicas é primeira trincheira da luta política e da luta de classes³⁸. E aí o que precisamos é de ideias que tenham o poder de “reconstruir” o mundo no pensamento de outro modo de como ele se apresenta à nossa consciência. A relação entre ciência e política não é externa, como se fosse possível “posições progressistas” com conceitos ultrapassados e limitados. Ao contrário, a relação é interna à própria ciência e depende da força argumentativa e do alcance interpretativo de seus conceitos.

Para o leitor atento existe um método infalível de perceber, mesmo não sendo especialista, quando ele está diante de uma perspectiva científica crítica – daquelas que reconstróem o mundo confuso em pensamento lhe conferindo compreensibilidade – ou diante de uma abordagem menos ambiciosa e passível de ser colonizada pelas noções de senso comum. É que toda abordagem verdadeiramente crítica tem que prestar conta de seus pressupostos. Um exemplo do nosso tema em discussão pode deixar esse ponto central mais claro. Pochmann critica na introdução de seu livro a abordagem de Neri – ainda que não o nomeie diretamente – por que ela seria “incapaz de permitir a politização classista do fenômeno de transformação da estrutura social.... do Brasil”³⁹. Concordo em gênero,

38 A ciência herda boa parte do prestígio das grandes religiões e não existe assunto na esfera pública que dispense a presença de um “especialista científico”. Todas as ideias que movimentam partidos, imprensa, instituições, práticas sociais, foi ou é criação de intelectuais em sentido lato.

39 Pochmann, *ibid*, pag. 8.

número e grau com a crítica de Pochmann a Neri. Eu só não concordo que Pochmann faça aquilo que critica nem que ele explique adequadamente o que ele entende por “estrutura social”.

O que é, afinal, “estrutura social” e, mais importante ainda, o que a estrutura social tem a ver com as “classes sociais”? Por que um estudo tão bem feito como o de Pochmann acerca da estrutura ocupacional do Brasil nos últimos 40 anos apresenta limites que o deixam próximo do estudo mais superficial de Neri malgrado a intenção de seu autor? E, ainda, como se pode ir além, na verdade muito além, do que ambos os autores ofereceram? Essas são as três questões as quais quero me dedicar a seguir.

2 Para ir além do Economicismo

Quais são os pressupostos da análise de Pochmann, que ele não explicita, e quais suas limitações para perceber tanto o tema da estrutura social quanto da luta de classes? Pochmann utiliza em seu estudo noções marxistas centrais e é partir do uso consequente dessas noções que ele pretende vislumbrar a “estrutura social” do Brasil moderno e as relações de classes que ela enseja. A noção central de “capital”, definida por Marx,

seguindo David Ricardo, como expressão de “trabalho acumulado⁴⁰”, servia a Marx precisamente para compreender a “estrutura social” e a dinâmica de classes por ela criada, para além da vaga e fragmentada ideia que temos dela no senso comum. Capital já era, para Marx, um conceito “relacional”, ou seja, ele só desenvolve suas virtualidades de apropriação de privilégios em uma “situação social” concreta. Assim, a propriedade dos “meios de produção”, capital fixo, produto ele próprio de trabalho acumulado anterior “morto” e materializado nele, define a classe dos capitalistas. A classe dos despossuídos dos meios de produção de seu próprio trabalho tem que vender a única mercadoria que possuem, o trabalho “vivo”, para ser empregado e explorado pelo capitalista que recebe um algo “a mais” do que investiu, seja pelos meios de produção que adquiriu, seja pelo trabalho que comprou sob a forma salarial.

Também a “qualificação do trabalho” para Marx é um produto de “trabalho acumulado” anterior. Assim, o valor maior pago ao trabalho mais qualificado, na verdade pagaria o tempo de trabalho investido na sua formação. Essa diferença na “qualidade” do trabalho seria a principal responsável pela estratificação social interna da classe trabalhadora. E é

40 Marx, Karl, Das Kapital, Tomo I, in: Marz-Engels Werke, Volume 23, Berlin oriental 1953.

precisamente o estudo das variações estatísticas da estratificação interna da classe trabalhadora brasileira dos últimos 40 anos que perfaz o cerne do trabalho de Márcio Pochmann.

Ainda que Karl Marx tenha sido um autor genial e o pai de toda a ciência social crítica, as ciências sociais não pararam em 1883 quando Marx morreu. Ao contrário, elas se desenvolveram e se sofisticaram – pelo menos a meu ver - a um ponto em que as grandes questões marxistas clássicas puderam ser respondidas de modo muito mais convincente. O conceito central de “capital”, por exemplo, foi desenvolvido por outros autores, como o sociólogo francês Pierre Bourdieu, com um potencial criativo muito mais penetrante, esclarecedor e sofisticado do que seu uso por Marx. Em primeiro lugar, “capital” deixa de ser apenas uma categoria “econômica”, mas passa a incluir tudo aquilo que passa a ser decisivo para assegurar o acesso privilegiado a todos os bens e recursos escassos em disputa na competição social. Ainda que Bourdieu reconheça que o capital econômico é decisivo para assegurar vantagens permanentes nesta disputa, ele não está sozinho.

Para além do capital econômico, uma das maiores descobertas de Bourdieu para a ciência social crítica foi a descoberta da importância, tão

central como a do capital econômico, do “capital cultural”. Capital cultural para Bourdieu é tudo que aquilo que logramos “aprender” e não apenas os títulos escolares. O “conhecimento”, a “ciência”, já era fundamental para Marx já que a reprodução do capitalismo depende de conhecimento, seja para “qualificar” sua força de trabalho, seja para auferir ganhos em produtividade em inovações técnicas aplicadas aos meios de produção. Mas Marx era um homem do século XIX e pensava o processo de aprendizado como o de um sujeito “já pronto” que “adiciona” certo tipo de conhecimento à sua “bagagem”, como alguém enche um cesto vazio quando vai a feira do sábado. Nesta concepção, o “conhecimento” se aloja na “cabeça” do sujeito e seu corpo é um mero meio para fazê-lo caminhar e segurar a “cabeça” que envolve seu espírito.

Essa é a concepção “cartesiana” do sujeito, que era alta filosofia no século XVII e que hoje é senso comum e base das ciências da ordem. Tanto que Pochmann e Neri, homens do século XXI, usam essas pré-noções como fundamento não explicitado de seus próprios trabalhos. Eles também partem de homens e mulheres já formados que serão agrupados seja em diferentes “agrupamentos ocupacionais”, no caso de Pochmann, seja em distintos “grupos de renda”, no caso de Néri. Aonde reside, nessa discussão dos pressupostos da análise, a “cegueira de toda forma de economicismo”? Para

mim reside no fato de não perceber que a faceta mais importante do “capital cultural” é o fato de ele ser uma “in-corporação”, literalmente, “tornar-se corpo”, de toda uma forma de se comportar e de agir no mundo, a qual é “compreendida” por todos de modo inarticulado e não refletido. O “avanço científico” aqui é a superação da oposição entre corpo e espírito, onde o corpo é pensado como “matéria sem vida” e sem “espírito”, em favor de uma concepção onde o corpo é compreendido como um “emissor de sinais” e como prenhe de significados sociais⁴¹. É precisamente esse “avanço científico” que permite perceber o trabalho da gênese e da reprodução das classes sociais e, portanto, da produção diferencial dos seres humanos que ela constitui para além da “cegueira” da percepção unilateral e amesquinhada da determinação econômica seja na produção seja no consumo.

Esse “avanço científico” que implica a percepção de outro tipo de “capital” fundamental que não apenas o econômico esclarece, inclusive, a própria ação do capital econômico e a sua relação com outras formas de capital. Afinal, o capital econômico jamais está sozinho como a “cegueira

41 Essa “virada epistemológica” nas abordagens mais sofisticadas das ciências sociais da segunda metade do século XX é, muitas vezes chamada de “revolução Wittgensteiniana”. Ver, por exemplo, Taylor, Charles, To Follow a Rule, in: Calhoun, Craig, et alli. (orgs) Bourdieu: critical debates, Chicago, 1993.

economicista” imagina. O ponto decisivo aqui é que os indivíduos são constituídos, em seus limites e possibilidades na competição social, de modo muito distinto dependendo de seu ponto de partida de classe. Esse ponto de partida envolve, basicamente, “três capitais”: o econômico, o cultural e o social. Os dois primeiros são, nas sociedades modernas, os mais importantes.

Assim, uma família de “classe média”, que tem menos capital econômico que a “classe alta”, só pode assegurar a reprodução de seus privilégios - como empregos de maior prestígio e salário seja no mercado seja no Estado - se a família possui algum capital econômico para “comprar” o “tempo livre” dos filhos, que não precisam trabalhar cedo como os filhos das classes populares, para o estudo de línguas ou de capital cultural técnico ou literário mais sofisticado. Isso mostra a importância do capital econômico mesmo para as classes que não se reproduzem majoritariamente a partir dele como as classes altas. Ao mesmo tempo, a competição social não começa na escola. Para que possamos ter tanto o “desejo” quanto a “capacidade” de absorção de conhecimento raro e sofisticado, é necessário ter tido, em casa, na socialização com os pais ou quem ocupe esse lugar, o estímulo “afetivo” – afinal nos tornamos “seres humanos” imitando a quem amamos – para, por exemplo, a “concentração” nos estudos, ou a percepção da vida como

“formação contínua” onde o que se quer ser no “futuro” é mais importante que o que se é no “presente”.

Os filhos das classes médias, com grande probabilidade, possuem esses “estímulos” emocionais e afetivos, ou seja, possuem esse “capital cultural”, o que irá garantir a sua reprodução de classe como “classe privilegiada” em dois sentidos. Em primeiro lugar vão chegar como “vencedores” na escola e depois no mercado de trabalho e ocupar espaços que as “classes populares” – classe trabalhadora e “ralé” - não poderão alcançar; em segundo lugar, reproduzem também a “invisibilidade” do processo social de produção de privilégios – que se realizam na privacidade dos lares – e que podem “aparecer”, posto que sua gênese é encoberta, como “mérito individual” e, portanto, como “merecimento” dos filhos das classes médias. Que o “privilégio” apareça como “merecido” é a forma especificamente capitalista e moderna de legitimação da desigualdade social. A “cegueira” do economicismo é, portanto, dupla: ela é cega em relação aos aspectos decisivos que reproduzem todos os privilégios; e é cega, também, em relação a falsa justificação social de todos os privilégios. Em outras palavras o economicismo é congenitamente “conservador” posto que joga água no moinho da reprodução no tempo de todos os privilégios injustos, posto que ele não possui meios “científicos” de criticar a ideologia do mérito individual.

Mas os limites do economicismo não param aí. O economicismo é incapaz até de perceber adequadamente o próprio capital econômico. A reprodução das classes altas – que tem no capital econômico seu elemento principal na luta pelos recursos sociais escassos – também depende em boa medida de outros capitais. Por exemplo, um rico sem “capital cultural” de alguma espécie - nem que seja aquela espécie de “cultura” que significa saber os novos lugares “in” no Soho em Nova Iorque, o vinho da hora, ou qual ilha no oceano Índico é agora a legal para se levar a amante - não é levado a sério por seus pares. Ao “rico bronco” estão vedadas não apenas as importantes relações entre o capital econômico e o capital cultural, o qual possibilita a “naturalidade” a “leveza”, o “charme pessoal”, tão importante no mundo dos negócios como em qualquer outro lugar. Mas a ele estão vedadas também as relações com uma terceira forma importante de capital - ainda que secundária em relação aos estudados anteriormente - que é o “capital social de relações pessoais”⁴². É este capital que permite aquela amálgama específico entre “interesses e afetos”, tão importantes para a gênese e reprodução das amizades, casamentos e alianças de todo tipo no interior de uma classe onde a reprodução dos direitos de propriedade é tão decisiva.

42 Bourdieu, Pierre, *A Distinção*, Zouk/Edusp, 2010 e Boike, Rehbein e Fröhlich, Gerhard, *Bourdieu Handbuch: Leben, Werke, Wirkung*, J.B. Metzler, 2009, pags. 134 e seguintes.

O economicismo é, portanto, cego em relação tanto a “estrutura social”, que implica a consideração de capitais que não se restringem ao econômico, como é cego em relação ao ponto verdadeiramente decisivo em relação às classes sociais: a forma “velada” e “encoberta” de como as classes sociais são produzidas e reproduzidas. Se o economicismo é incapaz de perceber a gênese e a reprodução das classes ele é incapaz – pelas deficiências não das “posições progressistas” pessoais de seus defensores, mas pela superficialidade de seu aparato conceitual - de compreender qualquer fato realmente importante em relação à dinâmica das classes sociais. Ele pode até “falar” de classes sociais, mas sua compreensão deste fenômeno tão decisivo e central difere muito pouco da forma como o senso comum (não) percebe as classes. É isso que permite que Pochmann trate apenas do mundo das ocupações e pense estar oferecendo uma análise verdadeiramente compreensiva das relações de classe no Brasil moderno. É isso que permite também Néri falar de “classes econômicas” - envolvendo apenas faixas de renda e hábitos de consumo - e achar que está “interpretando” as novas relações de classe do Brasil contemporâneo.

Como Pochmann (nem Néri) sequer põe como problema explicar a produção de seres humanos diferencialmente aparelhados, pela herança familiar que é sempre também uma herança de classe – ou seja, a construção

do “capital cultural” específico a cada classe social - para a competição social então o pressuposto de que estamos tratando com um “sujeito genérico”, igual em todas as classes, é inescapável. Por conta disso, a investigação sobre a estrutura ocupacional não diz nada de verdadeiramente relevante acerca da dinâmica de classes do Brasil moderno porque nada se sabe acerca de sua gênese nem de sua reprodução no tempo.

Pochmann não responde - na verdade nem sequer atenta - para o fato de que a questão principal para o problema que ele próprio quer resolver é a questão acerca do “por que?” precisamente “aquela classe” está condenada a exercer aquele tipo de ocupação e quais são os fatores que a eternizam nela. Não são as ocupações que criam as classes sociais, como parece pensar Pochmann, mas é o pertencimento a certa classe que pré-decide a “escolha” por certo tipo de ocupação. Mas só um estudo – teórico e empírico - da incorporação dos diversos tipos de “capital cultural” pode esclarecer o tipo específico de socialização que permite, ou melhor, pré-decide, a “escolha” de precisamente àquele tipo de ocupação.

Sem um estudo da “socialização anterior”, que explica a incorporação de certo tipo de capital cultural, tem-se que, necessariamente, pressupor que

todos são “iguais”, um “homo economicus” que reage sempre do mesmo modo, um “sujeito genérico”, o qual é, no fundo, o sujeito típico do liberalismo clássico – sem passado, sem socialização prévia e, portanto, sem classe – que o economicista engajado compra sem saber. A simples investigação quantitativa do horizonte ocupacional não nos esclarece em nada acerca do que é realmente relevante, ainda que seja uma “informação importante” neste caminho.

O engano de Néri é complementar. Saber-se que a população brasileira se divide em dadas faixas de renda é uma informação relevante para uma posterior análise das estruturas de classe no Brasil. Mas “apenas” isso. Por que também Néri sequer atenta – a cegueira congênita de toda percepção redutoramente economicista da realidade social – que a questão central para o que ele quer saber – e não sabe – é por que precisamente aquele percentual de indivíduos logrou ascender a outros patamares de consumo, enquanto outros permaneceram onde estavam. O tamanho do “bolso” é uma informação preliminar relevante, mas sequer toca no principal. A ciência da sociedade tem como sua questão central saber por que as pessoas se comportam diferencialmente⁴³ Se sabemos disso, podemos “analisar” e “interpretar” a sociedade, dizer onde estão seus

43 Essa é a definição clássica de Max Weber e seguida por Bourdieu. Ver Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft*, J.C.B. Mohr, 1985, pags. 1/30.

problemas e para onde ela tende ir. Mas não sabemos um milímetro a mais acerca desta questão se conhecemos a magnitude quantitativa das faixas de renda ou da estrutura ocupacional, ainda que essas informações sejam relevantes como informação “preliminar”.

3 Uma interpretação não economicista das classes populares no Brasil contemporâneo

Como ir-se além da percepção limitada e superficial do capital econômico e com isso produzir uma percepção verdadeiramente crítica da realidade social brasileira? Esse foi precisamente o desafio que nos propusemos nas duas pesquisas que redundaram em dois trabalhos publicados subsequentemente: um trabalho sobre os “muito precarizados” socialmente, que chamamos provocativamente de “ralé⁴⁴”; e o trabalho sobre os “batalhadores⁴⁵”, ou seja, os também precarizados socialmente, mas com maiores recursos e possibilidade de ascensão social.

Os dois estudos devem ser analisados de modo combinado: só se pode “compreender” porque alguns brasileiros ascenderam socialmente se compreendemos também as razões que impossibilitaram outros brasileiros

44 Souza, Jessé, et alli, A ralé brasileira: quem é e como vive, UFMG, 2009.

45 Souza, Jessé, et alli, Os batalhadores Brasileiros: Nova classe média ou nova classe trabalhadora, UFMG, 2010.

de ascender ou de terem tido ascensão menor. Os dois estudos representam, portanto, um esforço de compreender e responder àquela questão central – a única verdadeiramente fundamental - deixada de lado pelo economicismo, seja da produção seja do consumo: afinal, o que é que faz com que alguns ascendam e outros não? Essa é a questão decisiva posto que apenas ela pode “compreender” e “explicar” as “razões profundas tanto da ascensão quanto da marginalidade social” algo que os dados e números – que são “informações” importantes, mas, jamais, “interpretações” - por si só jamais poderão fazer.

Isso não significa, obviamente, que o conhecimento estatístico não seja fundamental. Pelo contrário, nós construímos nossos “tipos ideais” das classes populares, nas duas pesquisas, com base em conhecimento estatístico, por um lado, e pelo seu “potencial significativo”, por outro lado. Assim, por exemplo, estudamos as empregadas domésticas, no livro da “ralé”, posto que 18% do trabalho feminino á época era trabalho doméstico. Como quase todas elas eram da “ralé”, que no nosso estudo estatístico especialmente encomendado para este livro abrangia 1/3 da população⁴⁶, isso significava que mais da metade das mulheres da ralé exerciam alguma espécie de trabalho doméstico. Neste caso, coincidia “significação estatística”

46 Souza, Jessé et alli, 2009, pags. 463/481.

e “significação heurística”. Mas nós estudamos, também, os “catadores de papel e lixo”, por exemplo, não porque eles são estatisticamente relevantes, mas, por que seu estudo mostra, de modo especialmente “evidente”, ou seja, uma significação “heurística”, destinada a tornar clara a humilhação social, a fantasia compensatória e o abandono dessa classe presente em várias das ocupações mais humilhantes da “ralé”.

Assim, o conhecimento estatístico é um “meio” e não um “fim em si”, posto que está “a serviço” da necessidade “interpretativa”, ou seja, daquilo que vai permitir reconstruir uma realidade que não é visível a olho nu de modo novo e inédito. O que há de novo e inédito no livro da “ralé” e como ele ajuda a compreender melhor a ascensão social de setores significativos das classes populares, enquanto outros ficaram para trás? A meu ver o que há de novo e inédito no estudo dos desclassificados brasileiros é, antes de tudo, a percepção de que eles formam uma “classe social específica”⁴⁷, com gênese,

47 Que não se confunda com os diversos trabalhos sobre a pobreza e os pobres. O trabalho anterior mais importante sobre uma classe de desclassificados entre nós é o clássico de Florestan Fernandes, *A integração do negro na sociedade de classes*, Ática, 1978. Neste brilhante clássico da sociologia brasileira, Florestan termina por confundir raça e classe social o que limita de modo decisivo o alcance de seu trabalho. Para conhecer minha crítica em detalhe, ver Souza, Jessé, *A construção social da subcidadania*, 2ª edição, com prefácio de Axel Honneth, UFMG, pags. 153 e seguintes.

reprodução e “futuro provável” semelhante. Tanto o senso comum como a ciência dominante entre nós deixam de perceber essa classe “enquanto classe” ao fragmentá-la ao ponto de torná-la irreconhecível. Mas é possível defini-la seja na periferia das grandes cidades do Sudeste seja, por exemplo, no sertão do Nordeste, como a classe social reduzida a “energia muscular”, posto que não dispõe – ou não dispõe em medida significativa – das pré-condições para a “incorporação do capital cultural” indispensável no capitalismo moderno para o trabalho no mercado competitivo.

Essa classe é, portanto, “moderna” posto que formada pela incapacidade estrutural na sua socialização familiar – sempre de classe - de dispor dos estímulos afetivos e das pré-condições psíquicas, cognitivas e emocionais que possibilitam a incorporação do “conhecimento útil” necessário á reprodução do capitalismo competitivo. Como o economicismo, arrogantemente míope, parte do indivíduo sem passado, já adulto e igual a todos e, portanto, sem classe, esta questão central sequer é percebida como relevante ainda que ela vá decidir, inclusive, que tipo de sujeito econômico será criado pelas distintas heranças de classe. O “capital cultural” é constituído por ambas as coisas: tanto as pré-condições afetivas e psíquicas para o aprendizado; quanto pelo aprendizado em si do conhecimento

julgado útil. No caso da “ralé” a carência e o abandono são tamanhos que a questão principal é a da ausência – em maior ou menor medida – dos próprios pressupostos indispensáveis ao aprendizado do papel social de “produtor útil” no contexto da economia competitiva.

É isso também que faz com que essa classe não seja passível de ser confundida com o “lumpenproletariado” marxista, o famoso “exército de reserva do capital”, posto que no capitalismo do tempo de Marx a quantidade de “incorporação de conhecimento” necessária ao trabalhador era mínima, tanto que até crianças podiam realizar o trabalho das tecelagens de Manchester. Com o desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo, no entanto, a incorporação crescente de conhecimento aos meios de produção exige também que quem opera as máquinas – por exemplo, os robôs da indústria automobilística moderna - também seja “perpassado” por uma certa economia emocional e por conhecimento técnico. O trabalhador moderno do setor competitivo tem que ter “incorporado”, ou seja, tornado “corpo”, reflexo automático e naturalizado, tanto a disciplina e o autocontrole necessário ao “ritmo das máquinas” como o conhecimento para sua operação bem sucedida.

É esse tipo de “incorporação de capital cultural” que caracteriza as classes trabalhadoras modernas e que reencontramos nos “batalhadores” de nossa pesquisa. A “ralé”, ao contrário - ainda que as fronteiras entre as diversas classes populares na realidade concreta sejam na imensa maioria dos casos muito fluída – pode ser definida, para fins analíticos, como a classe “abaixo” da classe trabalhadora, posto que caracterizada, para fins analíticos, pela ausência dos pressupostos acima definidos. Isso não significava, obviamente, que esta classe também não seja explorada. Ela o é de modo inclusive muito mais cruel já que é jogada nas “franjas do mercado competitivo”, condenada a exercer todos os trabalhos mais duros, humilhantes, sujos, pesados e perigosos. Foram esses “trabalhadores tornados precários” que estudamos durante os quatro anos da pesquisa.

A compreensão da profundidade da exploração sistemática desses trabalhadores pelas classes do privilégio no Brasil – as classes médias que incorporam capital cultural raro e sofisticado, e as classes altas que reproduzem, antes de tudo, capital econômico sob a forma de direito de propriedade – foi, talvez, o nosso principal resultado de pesquisa. Isso implica simplesmente “poder perceber” a “luta de classes” no cotidiano de todos nós, onde ela opera de modo velado, “naturalizado” em “práticas”

sociais sem discurso e sem articulação consciente, e, por isso mesmo, muito mais eficazes socialmente.

As classes do privilégio exploram esse exército de pessoas disponíveis a fazer de quase tudo. Desde o moto boy que entrega pizza; ao lavador de carros; ao trabalhador que carrega a mudança nas costas; a prostituta pobre que vende seu corpo para sobreviver; ou o exército de serviçais domésticos que fazem a comida e cuidam dos filhos da classe média e alta que assim pode se dedicar a estudos ou trabalhos mais rentáveis. É este tempo “roubado” de outra classe que permite reproduzir e eternizar uma relação de exploração que condena uma classe inteira ao abandono e a humilhação, enquanto garante a reprodução no tempo das classes do privilégio.

“Luta de classes” não é apenas a “greve sindical”, ou a revolução sangrenta nas ruas que todos percebem. Ela é, antes de tudo, o exercício silencioso da exploração construída e consentida socialmente, inclusive por abordagens científicas que – malgrado a intenção, como no caso do prof. Pochmann – não dispõe dos meios “científicos” adequados a essa percepção. Não é a reprodução estatística, por mais bem feita, das ocupações brasileiras que vai “permitir a politização classista do fenômeno

de transformação da estrutura social ... do Brasil⁴⁸ no Brasil como é a intenção do Prof. Pochmann. A percepção da “luta de classes” exige os meios cientificamente adequados a isso. Exige tornar visível a formação e a gênese das classes sociais – e, portanto, do conjunto de capitais que irão pré-decidir toda a competição social por recursos escassos - lá onde elas são constituídas de modo muito específico.

Como as classes estão inter-relacionadas é apenas a percepção de sua gênese e de suas relações específicas de reprodução e exploração – precisamente como procuramos mostrar - que pode aportar conhecimento não visível a olho nu e, portanto, perceber conflitos sistematicamente mascarados. Este é o ponto decisivo. A tese central do livro da “ralé” é que a “luta de classes mais importante” e, ao mesmo tempo, a mais escamoteada e invisível do Brasil contemporâneo é a exploração sistemática e cotidiana dos nossos desclassificados sociais o que apenas contribui para sua reprodução no tempo. Não existe nenhum “problema real”, que seja específico do Brasil e de países em condição semelhante, que não advenha do abandono desta classe⁴⁹.

48 Pochmann, *ibid*, pag. 8.

49 Que se pense na (in)segurança pública, no “gargalo da mão de obra qualificada”, nos problemas da saúde e da educação públicas, etc.

Usamos o mesmo método no estudo da classe que chamamos de “batalhadores”. Aqui a questão foi tentar perceber como é possível reverter o círculo vicioso de abuso sexual generalizado, instrumentalização dos mais fracos pelos mais fortes, baixa autoestima, baixa capacidade de concentração e autocontrole, etc., que caracteriza o cotidiano de muitas das famílias da “ralé”, e as condenam a uma vida sem futuro e sem esperança. “Ascender socialmente” só é possível a quem logra incorporar as pré-condições que o capitalismo atual pressupõe para a crescente incorporação de distintas formas de conhecimento e de capital cultural como “porta de entrada” em qualquer de seus setores competitivos. A “fronteira” entre “ralé” e “batalhadores” - a qual é sempre fluída na realidade concreta, embora, analiticamente, para efeitos de compreensão seja importante precisamente enfatizar o contraste - está situada precisamente na possibilidade da incorporação pelos batalhadores dos pressupostos para o aprendizado e o trabalho que faltam a “ralé”.

Mas porque falta a uns o que é possível a outros nas fluídas fronteiras das classes populares? A resposta dessa questão exige o passo teórico que tomamos na nossa pesquisa de criticar e complementar o esquema “utilitarista” dos capitais em Bourdieu. Ainda que a versão enriquecida dos capitais em Bourdieu possibilite que se compreenda o “cálculo” e a “estratégia”

de indivíduos e classes no capitalismo, o comportamento social não é apenas “utilitário”. As pessoas também precisam dotar sua vida de “sentido”, de onde retiram tanto a autoestima quanto o reconhecimento social para o que são e o que fazem. No estudo das classes populares essa dimensão é fundamental, por que o que se retira dos dominados socialmente não são apenas os “meios materiais”. O domínio permanente de classes sobre outras exige que as classes dominadas se vejam como, “inferiores”, preguiçosas, menos capazes, menos inteligentes, menos éticas, precisamente o que reencontramos em todas as nossas entrevistas. Se o dominado socialmente não se convence de sua inferioridade não existe dominação social possível⁵⁰.

Precisamente para percebermos adequadamente a dor e o sofrimento humanos envolvidos nesta condição, nós acrescentamos – à dimensão bourdieusiana “utilitarista” da teoria dos capitais que não se reduzem ao capital econômico - a dimensão “valorativa” do que as sociedades modernas julgam ser a “boa vida”. É a noção “prática” de “boa vida” que define o que é a “virtude” e, portanto, o que perfaz um indivíduo digno de respeito ou de desprezo. Essa dimensão é implícita e não articulada, mas todos nós nos julgamos a nós mesmos e julgamos os outros baseados nela as 24 horas do

50 Essa também é uma tese clássica de Max Weber. Ver Weber, *ibid*, pags. 122/176.

dia. Utilizamos a reconstrução do filósofo social canadense Charles Taylor⁵¹, que mostra, como nenhum outro a relevância dessas categorias que se tornaram “instituições” e, portanto, “prática naturalizada” e irrefletida no mundo moderno. Para Taylor, assim como para Max Weber⁵², julgamos socialmente uns aos outros baseados nas figuras do “produtor útil” e da “personalidade sensível”. O “efeito de distinção” produzido pela noção implícita de “personalidade sensível” foi a base do estudo mais brilhante de Bourdieu acerca das lutas de classe na França⁵³.

Nos nossos estudos das classes populares brasileiras procuramos tornar operacional o conceito de “dignidade” do produtor útil. “Dignidade” aqui é um conceito “procedural” e não substantivo, ou seja, ele não “é” um “valor moral específico”, mas um “conjunto de características psicossociais incorporadas praticamente” afetivas, emocionais e cognitivas que fazem com que tanto a “autoestima” pessoal, quanto o “reconhecimento” social

51 Taylor, Charles, Sources of the self: the making of modern identity, Harvard, 1989

52 As célebres figuras do “especialista sem espírito” e do “hedonista sem coração”, no final do livro sobre a ética protestante, referem-se a papéis sociais muito próximos ao desenvolvidos por Taylor. Ver, Weber, Max, Die protestantische Ethik und der Geist des kapitalismus, J.C.B. Mohr, 1948.

53 Bourdieu, Pierre, A distinção, Zouk/EDUSP, 2010.

seja possível. É essa “seleção prática” que qualquer entrevista de emprego no mercado ou qualquer prova de concurso público procura fazer. É a mesma seleção que fazemos todos os dias acerca de quem apertamos a mão ou de quem evitamos até usar a mesma calçada. Essa dimensão é tão “encoberta” e “escamoteada” quanto a dimensão dos capitais não econômicos. Daí que a realidade social tenha que ser “reconstruída” de modo novo em pensamento para que faça sentido.

As classes populares não são apenas despossuídas dos capitais que pré-decidem a hierarquia social. Paira sobre as classes populares também o fantasma de sua incapacidade de “ser gente” e o estigma de ser “indigno”, drama presente em literalmente todas as entrevistas. As classes com essa “insegurança generalizada”, como a “ralé” e boa parte dos “batalhadores”, estão divididas internamente entre o “pobre honesto”, que aceita as regras do jogo que o excluem, e o “pobre delinquente”, o bandido no caso do homem, e a prostituta no caso da mulher. A maioria esmagadora das famílias pobres convive com essa sombra e com essa ameaça, como a mãe da prostituta que a sustentava e que dizia a filha em uma discussão: “já fiz de tudo na vida, minha filha, mas puta eu nunca fui⁵⁴”. Como o “estigma da

54 Ver trabalho de Patrícia Mattos em Souza, Jessé et alli, *ibid*, 2009, pags. 173 e seguintes.

indignidade” ameaça a todos, vale qualquer coisa contra quem quer que seja para se conseguir um alívio momentâneo de tamanha violência simbólica.

Assim, as classes do privilégio não dispõem apenas dos capitais adequados para vencer na disputa social por recursos escassos, mas dispõem também da autoconfiança de quem teve todos os cuidados na família, de quem “sabe” que frequentou a melhor escola, que possui a “naturalidade” para “falar bem” línguas estrangeiras, que conta com as economias do pai para qualquer eventualidade ou fracasso, que conta com “exemplos bem sucedidos” na família. Tudo isso é também fonte de recursos “valorativos” como a “crença em si mesmo”, produto de uma autoconfiança de classe, tão necessária para enfrentar todas as inevitáveis intempéries e fracassos eventuais da vida sem cair no alcoolismo e no desespero, e usufruir do “reconhecimento social” dos outros como algo tão natural como quem respira.

As classes populares, ao contrário, não dispõem de nenhum dos privilégios de nascimento das classes média e alta. A socialização familiar é muitas vezes disruptiva, a escola é pior e muitas vezes consegue incutir com sucesso “insegurança” na própria capacidade⁵⁵, os exemplos bem sucedidos na família são muito mais escassos, quando não inexistentes, quase todos

55 Ver Trabalho de Lorena Freitas em Souza, Jessé et alli, ibid, 2009, pags. 281 e seguintes.

necessitam trabalhar muito cedo e não dispõem de tempo para estudos, o alcoolismo, fruto do desespero com a vida, ou o abuso sexual sistemático são também “sobre representados” nas classes populares. Os efeitos desse ponto de partida acarretam que a incorporação da tríade disciplina, autocontrole e pensamento prospectivo, que está pressuposta tanto em qualquer processo de aprendizado na escola quanto em qualquer trabalho produtivo no mercado competitivo seja parcial e incompleto ou até inexistente.

Sem disciplina e autocontrole é impossível, por exemplo, se “concentrar” na escola daí que os membros da “ralé”, que analisamos no nosso livro anterior sobre essa classe, diziam repetidamente que “fitavam” o quadro negro por horas a fio sem aprender. Essa “virtude” não é natural, como pensa o economicismo, mas um “aprendizado de classe”. Por outro lado, sem pensamento prospectivo – ou seja, a visão de que o futuro é mais importante que o presente - não existe sequer a possibilidade de condução racional da vida pela impossibilidade de cálculo e de planejamento da vida pela prisão no “aqui e agora”.

No contexto das classes populares, nosso estudo dos batalhadores se concentrou na determinação das fronteiras que os separam da “ralé”,

por um lado, e da classe média verdadeira, por outro. Observamos, por exemplo, fontes importantes de “autoconfiança” individual e de solidariedade familiar baseada na socialização religiosa, temas negados por estudiosos conservadores⁵⁶. O tipo de religiosidade pentecostal, crescentemente importante nas classes populares brasileiras, tende a ser, nos “batalhadores” dominado pelas denominações mais “éticas” – ao contrário da “ralé” onde predominam as denominações mais “mágicas” do pentecostalismo - onde a “regulação racional da vida cotidiana” e a “crença na própria capacidade” passa a ser o valor máximo⁵⁷. Isso implica, nos melhores casos, na possibilidade de se conquistar tardiamente estímulos morais e afetivos que, nas classes do privilégio, é dado pelo horizonte familiar em tenra idade. O belo estudo de Maria de Lourdes Medeiros mostra como também a igreja católica no interior do Nordeste pode servir de incorporação de sólida ética do trabalho para muitas famílias⁵⁸. A religião também pode ser fundamental na redefinição da

56 Ver minha crítica ao trabalho de Lamounier, Bolívar e Souza, Amaury, A classe média brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade, Campus/CNI, 2010, em Souza, Jessé et alli, ibid, 2010, pags 349 e seguintes.

57 Ver o trabalho de Arenari, Brand e Dutra, Roberto, em Souza, Jessé et alli, ibid, 2010, pags. 311 e seguintes.

58 Ver o trabalho de Maria de Lourdes de Medeiros, em Souza, Jessé et alli, ibid, 2010, pags. 199 e seguintes.

ética do trabalho de mulheres que o racismo havia condenado ao destino de objeto sexual⁵⁹.

Assim, do mesmo modo que a não incorporação familiar, escolar e social dos pressupostos de qualquer aprendizado e trabalho moderno é o que produz e reproduz a ralé, os “batalhadores” representam a fração das classes populares que lograram sair deste círculo vicioso. Como as fronteiras aqui são muito fluídas, isso significa que não existe “classe condenada” para sempre. Com condições políticas e econômicas favoráveis, os setores que lograram incorporar, seja por socialização religiosa tardia, seja por pertencerem a famílias comparativamente mais bem estruturadas – malgrado o ponto de partida desvantajoso comum a todas as classes populares – a incorporação das pré-condições para o desempenho do papel social do “trabalhador útil”, podem ascender socialmente.

Além da importância inegável, para classes socialmente tão frágeis, da variável religiosa, procuramos perceber a dinâmica e os efeitos da incorporação, ainda que tardia, familiar e extra familiar, dos pressupostos emocionais, afetivos, morais e cognitivos para a “ação econômica racional” nas classes populares. Este é o caminho oposto de toda forma de economicismo

59 Ver o trabalho de Djamilia Olivério, em Souza, Jessé et alli, ibid, 2010, pags.173 e seguintes.

que simplesmente “pressupõe” e, portanto, “naturaliza” o “ator econômico universal”, escondendo a “luta de classes” que implica, precisamente, uma incorporação diferencial e seletiva desses pressupostos. A maior parte do livro, inclusive, se dedica a compreender, levando em conta as desvantagens do ponto de partida das classes populares, como se aprende, na “prática”, com erros e acertos, por exemplo, a “ser um trabalhador” ou a calcular e a administrar um pequeno negócio de um trabalhador autônomo⁶⁰? Ou ainda, na dimensão mais política e social, tentar responder a questão acerca das bases da solidariedade familiar pressuposta nas pequenas unidades produtivas. Ou ainda de como o trabalhador formal, mas, precário, especialmente dos serviços e do comércio⁶¹, são tornados refém de uma legitimação de um novo tipo de capitalismo que se expande precisamente para essas áreas do capitalismo moderno⁶².

O nosso livro tratou da ascensão social, portanto, como um conceito “relacional”. Quando se trata o tema da ascensão de maneira relacional é possível perceber, por exemplo, como a ascensão também traz consigo sofrimento, esforço, assim como o próprio medo de uma possível

60 Ver o trabalho de Fabrício Maciel em em Souza, Jessé et alli, ibid, 2010, pags.173 e seguintes.

61 Ver o trabalho de Ricardo Visser, em Souza, Jessé et alli, ibid, 2010, pags.61 e seguintes.

62 Ver meu capítulo inicial em Souza, Jessé et alli, ibid, 2010, pags.19 e seguintes.

desclassificação social futura. Se tratamos o tema da ascensão social desta maneira, foi para demonstrar que ascensão não é uma categoria linear de um ponto ao outro, como um “trem social” que se pega de uma classe à outra. Ela não é uma “bala” que vai de um ponto a outro sem encontrar obstáculo. Qualquer entrevista no livro comprova isso. Pra levar o conceito a sério temos que considerar a ascensão social como uma prática em constante reafirmação, um jogo social, cujos participantes são postos à prova a todo o momento com o fantasma da queda social e da desclassificação sempre a espreita.

Mas temos a clara compreensão de que o nosso próprio trabalho foi apenas uma primeira aproximação neste horizonte tão novo e tão desconhecido. Seria muito desejável se os estudos estatísticos bem feitos pudessem ser associados a trabalhos sociológicos mais refinados para os estudos posteriores dos diversos “ambientes sociais”, os “millieus⁶³” ou “frações de classe” em movimento na nossa sociedade. Apenas assim, seria possível perceber e ter uma idéia mais clara dos fatores que estão em jogo tanto na ascensão quanto na estagnação ou decadência social dos diversos setores das classes populares brasileiras no atual momento do capitalismo mundial.

63 Ver, acerca da importância dos diversos “ambientes sociais ou “millieus” para a reprodução de uma classe social, o livro clássico de Vester, Michael et alli, *Soziale Milieus im Gesellschaftlichen Strukturwandel*, Suhkamp, 2001.

O que faz uma concepção “triumfalista” das classes populares no Brasil, como a defendida pelo Prof. Marcelo Néri - onde apenas ascensão social e “felicidade⁶⁴” são percebidos - ser tão cientificamente superficial e politicamente conservadora é precisamente a negação sistemática de sofrimento e da dor do dominado e do humilhado socialmente. Afinal, é apenas conhecendo e reconhecendo a dor e o sofrimento injustos que podemos mitigá-lo. “Enfeitá-lo” e negá-lo é, ao contrário, a melhor maneira

64 O fato do “habitus”, ou seja, o conjunto dos esquemas de avaliações e percepção do mundo, “incorporado” nos sujeitos, não ser consciente a eles, implica que a análise empírica dos sujeitos não pode ter a ingenuidade da pesquisa sobre “felicidade” dos brasileiros citada várias vezes pelo Prof. Néri com tanto ardor. É que, como nota Max Weber, a necessidade primária dos seres humanos não é “dizer a verdade”, mas sim a de “legitimar a própria vida” que levam. Não ter consciência disso é correr o risco de séria ingenuidade acerca da vida social. Antes do “hiphop” e do “Funk” até Cartola dizia como o “morro” era melhor que o “asfalto”, mais alegre e mais humano. Do mesmo modo as prostitutas da nossa pesquisa fantasiavam uma vida familiar idílica e só depois, nas entrevistas subsequentes - que faziam parte do método crítico que construímos - é que, por exemplo, o abuso sexual do pai e a competição com mãe ficavam explícitos. O discurso inicial, nesses casos, é sempre uma “fantasia compensatória”, uma “necessidade transformada em escolha”, humana, demasiado humana, para quem tem negado, como no caso das classes populares, vários dos fundamentos de uma vida digna que podem proporcionar autoestima e reconhecimento social. O que não é compreensível é uma ciência tão ingênua – o fato das pesquisas serem “internacionais” parece que funciona como uma espécie de “carteirada” ou “fetiche científico” para nossos pesquisadores - que desconheça esse fato tão básico.

de torná-lo eterno. De certo, apenas, a certeza de que um Brasil melhor se faz “olhando nossos problemas e mazelas nos olhos”, difíceis e desafiadores como eles são. Não existe nenhum outro caminho para o aperfeiçoamento individual ou coletivo. A escolha é nossa.



Fundação João Mangabeira



Fundação João Mangabeira

Sede própria - SHIS QI 5 Conjunto 2 Casa 2

CEP 71615-020 - Lago Sul - Brasília, DF

Telefax: 61 3365-5277 / 3365-5279

www.fjmangabeira.org.br

www.tvjoaomangabeira.com.br

fjm@fjmangabeira.org.br