UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Anete Brito Leal Ivo

SOCIOLOGIA, MODERNIDADE E QUESTÃO SOCIAL

Recife
2008

ANETE BRITO LEAL IVO

SOCIOLOGIA, MODERNIDADE E QUESTÃO SOCIAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor, em Sociologia.

Recife
2008

Ficha Catalográfica

Ivo, Anete Brito Leal
Sociologia, Modernidade e questão social / Anete Brito Leal Ivo. – Recife: O Autor, 2008.
392 folhas: il., tab., gráf.

Tese (doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Sociologia, 2008.

Inclui bibliografia e listas de abreviaturas.

1. Sociologia. 2. Pobreza. 3. Políticas Sociais. I. Título.

316 CDU (2. ed.) UFPE
301 CDD (22. ed.) BCFCH2008/18

TERMO DE APROVAÇÃO

ANETE BRITO LEAL IVO

SOCIOLOGIA, MODERNIDADE E QUESTÃO SOCIAL

Tese apresentada para obtenção do grau de Doutor em Sociologia,
Universidade Federal de Pernambuco.

Prof. Dr. Antônio Paulo de Morais Rezende_____
Doutor em História – Universidade de São Paulo
Universidade Federal de Pernambuco/ Programa de Pós-Graduação em História

Profª. Drª. Josefa Salete Barbosa Cavalcanti _____
Doutora em Sociologia – University of Manchester
Universidade Federal de Pernambuco/ Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

Prof. Dr. José Ricardo Garcia Pereira Ramalho _____
Doutor em Ciência Política – Universidade de São Paulo
Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia

Prof. Dr. Marcos Ferreira de Costa Lima _____
Doutor em Ciências Sociais – UNICAMP
Universidade Federal de Pernambuco/ Programa de Pós-graduação em Ciências Política

Prof. Dr. Paulo Henrique Martins _____
Doutor em Sociologia – Université de Paris I (Sorbonne)
Universidade Federal de Pernambuco/ Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Recife, 24 de março de 2008

Ata da Defesa Direta Tese de ANETE BRITO LEAL IVO, no Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Pernambuco.

Aos vinte e quatro dias do mês de março do ano de dois mil e oito, reuniram-se na Sala de Seminários do 12º andar do prédio do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, os membros da Comissão designada para o **Exame Direto de Tese de Doutorado de ANETE BRITO LEAL IVO,** intitulada ***"SOCIOLOGIA, MODERNIDADE E QUESTÃO SOCIAL".*** A Comissão indicada pelo Colegiado e aprovada por unanimidade foi composta pelos Professores: **Professor Dr. Paulo Henrique Martins de Albuquerque – Titular Interno – PPGS; Professora Dra. Josefa Salete Barbosa Cavalcanti – Titular Interna – PPGS; Professor Dr. Antonio Paulo de Rezende – Titular Externo ao Programa – PPGH/UFPE; Dr. José Ricardo Ramalho – Titular Externo- UFRJ, Dr. Marcos Ferreira Costa Lima - Titular Externo – PPGCP/UFPE.** Dando início aos trabalhos o **Professor Dr. Paulo Henrique Martins de Albuquerque** explicou aos presentes o objetivo da reunião, dando-lhes ciência da regulamentação pertinente. Em seguida passou a palavra à autora da Tese, para que apresentasse o seu trabalho. Após essa apresentação, cada membro da Comissão fez sua argüição, seguindo-se a defesa da candidata. Ao final da defesa, a Comissão Examinadora retirou-se, para em secreto deliberar sobre o trabalho apresentado. Ao retornar o **Dr. Paulo Henrique Martins de Albuquerque,** solicitou que fosse feita a leitura da presente ata, com a decisão da Comissão **aprovando a Tese por unanimidade e com distinção.** E, nada mais havendo a tratar, foi lavrada a presente ata, que vai assinada pelos membros da Comissão Examinadora e pela candidata. Recife, 24 de março de 2008.

Secretária

Dr. Paulo Henrique Martins de Albuquerque

Dra. Josefa Salete Barbosa Cavalcanti

Dr. Antonio Paulo de Rezende

Dr. Marcos Ferreira Costa Lima

Dr. José Ricardo Ramalho

Anete Brito Leal Ivo

Para Manoel Brito, meu pai,
um exemplo, uma saudade.

Para Rubem,
companheiro amado.

Para Any e Cláudia,
Filhas, ternas verdades.

Para Joe Joe,
explosão de vida.

Para Thales de Azevedo
e István Jancsó
mestres e amigos,
que me ensinaram o gosto da pesquisa.

O LAMENTO DAS COISAS

Triste, a escutar, pancada por pancada,
A sucessividade dos segundos,
Ouço em sons subterrâneos, do Orbe oriundos,
O choro da Energia abandonada!

É a dor da Força desaproveitada
- O cantochão dos dínamos profundos,
Que, podendo mover milhões de mundos,
Jazem ainda na estática do Nada!

É o soluço da forma ainda imprecisa...
Da transcendência que se não realiza...
Da luz que não chegou a ser lampejo...

E é em suma, o subconsciente aí formidando
Da natureza que parou, chorando,
No rudimentarismo do Desejo!

(Augusto dos Anjos. Eu e outras poesias. São Paulo: Martins Fontes, 1994)

AGRADECIMENTOS

Aqui tenho a minha e a nossa Vida. Dentro dela, estão aconchegos, idéias, muito trabalho, inquietações, esperanças e partilhas. O caminho me ensinou a caminhar junto, solidificando amizades, "aprendendo outros amigos". Aprendi grandes coisas – "simples" – no jogo da vida:

- a cumplicidade infinita de Rubem neste trabalho.
- a sabedoria dos mestres e amigos: Thales de Azevedo; István Jancsó, Maria David de Azevedo Brandão, Klaas Woortmann, Pedro Agostinho da Silva, Milton Santos[1]
- a salutar inquietação dos estudantes, livres no pensar e ávidos por respostas.

Nesse particular, quero agradecer aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, que me estimularam a apresentar esta tese. O agradecimento vai para todos, mas, especialmente, para Josefa Salete Cavalcanti, que primeiro acenou com essa possibilidade, quando ainda na Coordenação do Programa e para Paulo Henrique Martins, que me apoiou em todo o processo dessa tese, desde o parecer do Memorial (janeiro, 2007), e com sugestão teórica valiosa para o corpo teórico da tese; para José Sérgio Leite Lopes, que também emitiu o Parecer ao Memorial (2007) como membro externo; a Eliane Fonte, coordenadora do Programa, que acolheu institucionalmente esta defesa; e a Silke Weber, que já de algum tempo vinha me incentivando a fazê-lo.

Também sou imensamente grata a José Ricardo Ramalho que me encorajou a apresentar esta tese, quando ela não era senão uma possibilidade. Queria também agradecer a disponibilidade de todos os membros da banca, por terem aceitado participar da defesa num espaço tão comprimido de tempo, para atender às exigências legais.

À Lícia Valladares, minha amiga e colega, quero agradecer sua generosidade nas inúmeras sugestões de bibliografia, da França e dos Estados Unidos, especialmente aproveitados no capítulo II. Da mesma forma, agradeço o entusiasmo amigo, a leitura cuidadosa e as sugestões de Guaraci Adeodato de Souza ao capítulo II, além do apoio do Laboratório de Análises Sociodemográficas sob sua coordenação, no acolhimento

[1] Aproximei-me do prof. Milton Santos na sua volta do exílio, SBPC, 1976, Brasília. Mas foi quando dos meus estudos doutorais na França, que recebi o seu especial apoio na formulação do projeto de cooperação científica bilateral, entre o IHEAL e a UFBA, que coordenei com Helène R. d´Arc, de 1981 a 1985.

de meus bolsistas. Muitos outros colegas do Centro de Recursos Humanos e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais me incentivaram e dispuseram-se a colaborar com suas leituras, mas o tempo foi tirano e deixou pouco espaço para que essas valiosas colaborações se efetivassem. Agradeço a todos vocês.

Sou particularmente grata a Paulo Fábio Dantas Neto, amigo e colega, que me ouviu e apoiou sobre a decisão de encaminhar essa defesa de tese, além de ser absolutamente solidário quanto às condições institucionais para o meu afastamento. A Graça Druck que desde 2001 tem expressado o seu apoio a esse projeto. A Inaiá Carvalho agradeço a leitura e revisão do Memorial, quando da minha candidatura.

Gostaria, ainda, de manifestar o meu especial agradecimento a meus alunos João Rodrigues Santana e Anna Raquelle Anselmo da Silva, bolsistas de Iniciação Científica do CNPq, em 2006 e 2007, que organizaram e sistematizaram as informações das PNADs, cujo resultado serviu de base ao capítulo VII. Esse trabalho foi realizado também com a supervisão técnica de Daniela Tosta de Brito, estatística do Laboratório de Análises Sociodemográficas do CRH, a quem agradeço pela supervisão dos bolsistas no processamento das informações estatísticas.

Sou extremamente reconhecida à solidariedade e confiança de Elsa Kraychete, co-editora do Caderno CRH, que aceitou dividir comigo a Editoria da revista, permitindo-me a liberação do tempo necessário à tese. A competência, seriedade e serenidade de toda a equipe da revista, também nas figuras de Dadá e Dôra, foram fundamentais na criação de condições para o meu afastamento.

Finalmente, quero agradecer a dedicação de Ana Luz na revisão de português desta tese; de Neuza Cruz na normalização bibliográfica; de Maria Auxiliadora Alencar no processamento de alguns gráficos e tabelas; e de Dadá Araújo, na formatação final. O profissionalismo e a solidariedade delas permitiram que eu concluísse este trabalho em tempo hábil para defendê-lo.

Este trabalho foi realizado na vigência da minha bolsa de produtividade de pesquisa concedida pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – FAPESB, 2007-2008, a quem agradeço o apoio.

Aos amigos e amigas, construídos no curso da vida, agradeço suas manifestações de alegria e cumplicidade. Esta tese não é só minha: ela contém cada um de vocês.

Muito obrigada.

RESUMO

A tese objetiva analisar a constituição da questão social como uma *grande invenção social* da modernidade, na qual as forças sociais e políticas, o projeto sociológico e a formação dos Estados nacionais estavam diretamente imbricados. Ela busca responder a duas grandes questões: Como a *questão social* emerge no contexto da modernidade, em torno da organização do trabalho, nas sociedades urbano-industriais, mas também como problema sociológico? Como as novas mudanças institucionais e no mundo do trabalho, no período de 1980 a 2000, condicionam o encaminhamento da questão social no Brasil contemporâneo? A tese se estrutura em duas grandes partes, constituídas, cada uma, de quatro capítulos. A *primeira parte* trata da *grande inovação social* do Estado social, analisando as forças sociais em embate (liberalismo e socialismo). Desdobra a contribuição de autores clássicos (Tocqueville, Marx, Engels e Simmel) sobre o fenômeno da pauperização e as implicações da sociologia para a construção de categorias da ação prática que permitam intervir sobre a sociedade. Conclui resgatando a formação histórica do fenômeno da *desocupação* no Brasil e as teses críticas da modernização periférica, como elementos centrais para a compreensão das transformações contemporâneas. A *segunda parte – A reconversão da questão social no Brasil* – entrecruza tempo e lugar. Analisa os dilemas da questão social brasileira, no período entre 1980 e 2000, como um problema público, situado na história particular desse país e numa conjuntura determinada. Prioriza a análise das políticas de assistência por transferência de renda, observando seus efeitos sobre a segmentação social e sobre novas zonas de exclusão social. Através de processos de *construção e desconstrução* das políticas sociais, busca-se apreender *a questão social em construção*. As políticas sociais são compreendidas, então, como objetos dinâmicos e campos de controvérsias. Elas envolvem embates e deslocamentos de atores sociais no campo da ação prática e da política, e são submetidas a categorias cognitivas, na formulação dos problemas do desemprego, da pobreza e da exclusão social. Essas categorias retornam sobre a realidade social, reconfigurando-a, num movimento de mútua determinação entre a sociologia e a sociedade. As *operações circulares*, inerentes à focalização das políticas – o que inclui uns e exclui outros –, acabam restringindo o conflito redistributivo na base, entre pobres e quase pobres, criando uma *circularidade do social*, um fechamento do social sobre si mesmo, incapaz de forjar vínculos civilizatórios que gerem cumplicidades mais amplas, voltadas para ressocializar a economia e a política. Esse é o grande desafio da *imaginação sociológica* hoje.

Palavras-chave: Pobreza e Desigualdades sociais; política social; Programa Bolsa Família; teoria social; Brasil.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to analyze the shaping of social issue as a "great social invention" of modernity, where the social and political forces, sociological process and the creation of the national States were directly arranged in a regular, overlapping pattern. It aims at answering two important questions: How does the "social issue" emerge within the context of modernity, centered on the organization of labor in the urban-industrial societies, but also as a sociological problem? And how the new institutional and labor changes of the 1980-2000 period have conditioned the direction of the social issue in contemporaneous Brazil? The thesis is structured into two major parts, which in turn integrate four chapters. The *first part* approaches the great social innovation of the social State, analyzing the opposing social forces (liberalism and socialism). It unfolds the contribution of classical authors (Tocqueville, Marx, Engels and Simmel) referring to the pauperization phenomenon and the sociology implications for the construction of practical action categories, in order to interfere in society. In its conclusion, it restores the historical formation of the "desocuppation" phenomenon of Brazil and the critical thesis of the peripheral modernization, as central elements for understanding contemporaneous changes. *The second part – The reconversion of the social issue in Brazil* – blends time and place. It analyzes the dilemmas of the social Brazilian issue, during the 1980 -2000 period, as a public problem embedded in the individual history of this country at a given conjuncture. It prioritizes the analysis of welfare policies and income transfer, observing its effects on the social segmentation and on the new zones of social exclusion. Through the "construction and deconstruction" processes of social policies, it attempts at grasping "the social issue being formed". The social policies are then understood as dynamic objects and fields of controversies. They comprise the social actors' resistance and displacement in the field of the practical and political actions, which were submitted to the cognitive categories for the formulation of unemployment, poverty and social exclusion problems. These categories resume social reality, reshaping it, in a movement of mutual determination between sociology and society. The *circular operations* inherent to the focus of the policies, including some and excluding others, end up restricting the redistributive conflict on its basis, amongst the poor and the quasi-poor ones, fostering "the social issue loop", closing the social issue on itself, incapable of forging civilizatory ties that generate more vast complicities oriented to ressocializing economics and politics. This is the great challenge that sociological imagination has to face nowadays.

Key words: Poverty and Inequality; social politics; Family Allowance Program; social theory; Brazil.

RÉSUMÉ

L´objectif de cette thèse est d'analyser l´établissement de la question sociale en tant que *grande invention sociale* de la modernité dans laquelle les forces sociales et politiques, le projet sociologique et la formation des Etats nationaux sont directement imbriqués. Elle essaie de répondre à deux questions fondamentales: Comment, dans le contexte de la modernité, la *question sociale* émerge-t-elle par rapport à l'organisation du travail dans les sociétés urbaines et industrielles, mais aussi en tant que problème sociologique? Comment les nouveaux changements institutionnels et ceux qui ont eu lieu dans le monde du travail, de 1980 à 2000, ont-ils conditionné la conduite de la question sociale au sein du Brésil contemporain? La thèse se structure en deux grandes parties constituées chacune de quatre chapitres. La *première partie* traite de la *grande innovation sociale* de l'Etat social en analysant les forces sociales qui s´affrontent (libéralisme et socialisme). La contribution d'auteurs classiques (tels que Tocqueville, Marx, Engels et Simmel) y est démontrée à propos du phénomène de paupérisation ainsi que les implications de la sociologie pour la construction de catégories en vue d´une action pratique et qui permettent d´intervenir sur la société. La formation historique du phénomène de *désoccupation* du Brésil et des thèses critiques de la modernisation périphérique, éléments considérés essentiels pour la compréhension des transformations contemporaines, est présenté en conclusion au chapitre quatre. La *deuxième partie – La reconversion de la question sociale au Brésil* – fait le recoupement entre le temps et l´espace. On y analyse les dilemmes de la question sociale brésilienne au cours des années 1980 à 2000, en tant que problème public situé dans l'histoire spécifique de ce pays et dans le cadre d´une conjoncture déterminée. Une priorité est donnée à l'analyse des politiques d'assistance par le biais du transfert de revenus et à l´observation de leurs effets sur la segmentation sociale et sur les nouvelles zones d'exclusion sociale. Grâce à des processus de *construction et de déconstruction* des politiques sociales, on essaie d'appréhender la *question sociale en construction*. Les politiques sociales sont donc considérées comme des objets dynamiques et matière à controverses. Elles impliquent des affrontements et des déplacements d'acteurs sociaux dans les domaines de la pratique et de la politique et sont soumises à des catégories cognitives pour la formulation des problèmes de chômage, de pauvreté et d'exclusion sociale. Ces catégories reviennent sur la réalité sociale, la redéfinissent dans un mouvement de détermination mutuelle entre sociologie et société. Les *opérations circulaires,* inhérentes à la focalisation des politiques – qui font que certains sont inclus et d'autres exclus –, finissent par restreindre le conflit de la redistribution à la base entre pauvres et quasi pauvres, créant une *circularité du social* qui fait que le social se replie sur lui-même, incapable de forger des liens civilisateurs qui engendrent de plus amples complicités visant à resocialiser l'économie et la politique. Tel est actuellement le grand défi de l'*imagination sociologique*.

Mots-clés : Pauvreté et Inégalités sociales; politique sociale; Programme Bourse Familiale; théorie sociale; Brésil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL 22

1ª PARTE - A GRANDE INVENÇÃO SOCIAL

INTRODUÇÃO À 1ª PARTE 40

CAPÍTULO 1 - SOCIOLOGIA, MODERNIDADE e POBREZA 42

1.1. MODERNIDADE E REFLEXIVIDADE: a autonomização do "social" 49

1.2. O "INTERESSE" COMO PRINCÍPIO ESTRUTURANTE DA CULTURA MODERNA 52

1.3. O "SOCIAL", UMA NOÇÃO AMBIVALENTE 57

1.4. A POBREZA COMO CATEGORIA DO *HOMO SOCIOLOGICUS* 63

1.5. A ESTRUTURAÇÃO ANALÍTICA DO "SOCIAL" 65

CAPÍTULO 2 - A SOCIOLOGIA COMO RAZÃO TEÓRICA: ALGUNS ELEMENTOS PARA UMA SOCIOLOGIA DA POBREZA 71

2.1. ALEXIS DE TOCQUEVILLE: uma percepção democrática liberal sobre o pauperismo 74

2.2. KARL MARX e FRIEDRICH ENGELS: a produção dos "excedentes" 82

2.2.1. A produção dos "excedentes": o exército industrial de reserva (EIR) 83

2.2.2. Os "excedentes" no âmbito da luta de classes: o papel do "*Lumpenproletariat*" 86

2.3. A "SOCIOLOGIA DA POBREZA" DE SIMMEL: os pobres e sua assistência 90

CAPÍTULO 3 - A SOCIOLOGIA DA POBREZA COMO RAZÃO PRÁTICA 105

3.1. DA "INVENÇÃO SOCIAL" À SOCIOLOGIA DA ADAPTAÇÃO SOCIAL 106

3.2. O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO SOCIAL - a politização do Estado social e a socialização da economia 111

3.3. CONTAR OS POBRES É NECESSÁRIO: as medições das necessidades humanas 116

3.4. POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADES: o resgate da justiça e da igualdade sociais 121

3.5. EXCLUSÃO SOCIAL E *UNDERCLASS*: duas categorias territorializadas da ação prática 124

CAPÍTULO 4 - O ENIGMA BRASILEIRO DA QUESTÃO SOCIAL: A RE-PRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS 136

4.1. SITUANDO A PROBLEMÁTICA 136

4.2. OS HOMENS LIVRES: os "inadaptados", "indolentes" e "vadios" da ideologia colonial 140

4.3. O TRABALHO LIVRE NO FINAL DO SÉCULO XIX: novas institucionalidades, a abolição da escravatura e a proclamação da República 147

4.4. A MODERNIZAÇÃO PERIFÉRICA: o projeto nacional desenvolvimentista e a constituição do mercado de trabalho urbano-industrial 157

4.4.1. A teoria da modernização da CEPAL e a noção de marginalidade 158

4.4.2. A crítica às teorias da marginalidade: o debate sobre o "exército industrial de reserva" ou "massa marginal" 161

4.4.3. Modernidade e mercado de trabalho urbano-industrial: efeitos de um debate. 167

4.5. TENDÊNCIAS DA DÉCADA 80/90 172

2ª PARTE – A RECONVERSÃO DO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

INTRODUÇÃO À 2ª PARTE 180

CAPÍTULO 5 - O CONTEXTO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA: DILEMAS BRASILEIROS NA FORMULAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL 184

5.1. CAMINHO DE VOLTA: tendências liberais na reformulação do Estado social 187

5.1.1. A reformulação da questão social: da 'desmercantilização' parcial da força de trabalho às mudanças contemporâneas 187

5.1.2. A especificidade brasileira da proteção social: características gerais até os anos oitenta 189

5.1.3. Principais tendências e inflexões nas políticas sociais no Brasil, entre 1980 e 2000 191

5.2. A DESPOLITIZAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE SOCIEDADE E ESTADO: o diagnóstico conservador da governabilidade e os ajustes institucionais 194

5.2.1. Visão economicista: análise da governabilidade a partir de fatores da acumulação 197

5.2.2. Visão política: a consideração dos fatores relativos a democracia e a autoridade 199

5.3. UMA HERANÇA PERVERSA NA AMÉRICA LATINA: a relação desfavorável entre crescimento e eqüidade 201

5.3.1. América Latina: de um crescimento débil e instável (anos 1990) para um período de recuperação econômica (2003-2006) 202

5.3.2. Mudança do padrão do crescimento, num contexto de maior estabilidade Internacional 206

5.3.3. Efeitos sobre o mercado de trabalho: melhoria da ocupação com queda do custo de trabalho 209

5.3.4. Os efeitos sobre a redução da pobreza na região 210

5.4. OS CICLOS DE RECONVERSÃO DA POLÍTICA: a democracia sob a hegemonia do mercado 213
5.4.1. A "invenção" da cidadania no Brasil e a redemocratização brasileira dos anos oitenta 213
5.4.2. A "desconstrução" dos princípios constitucionais dos direitos sociais: os ajustes institucionais da década de noventa 215
5.4.3. O "consenso" na luta contra a pobreza: da universalidade à focalização dos programas sociais da década de 2000 217
5.4.4. A política dos "mínimos sociais": a transferência de renda para os mais pobres dentre os pobres (2003-2006) 220

CAPÍTULO 6 - A CONSTRUÇÃO DO SOCIAL COMO PROBLEMA PÚBLICO: AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA 223

6.1. O SENTIDOS DA POBREZA E A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO ... 223
6.1.1.O controle dos pobres: a contraface da segurança de inspiração liberal 225
6.1.2. A refilantropização da pobreza: a mobilização humanitária dos gentes privados 226
6.1.3. A perspectiva capacitadora dos pobres: a mobilização do poder dos pobres ... 227
6.1.3.1. *A mobilização social dos pobres da perspectiva neoliberal* 228
6.1.3.2. *Discurso afirmativo da pobreza no processo de formação do sujeito popular* 230
6.1.3.3. *A perspectiva de desenvolvimento das agências internacionais e governos* 232
6.2. A CONSTITUIÇÃO DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA: a experiência internacional 236
6.3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANFERÊNCIA DE RENDA 243
6.4. A RECONVERSÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA TRANSIÇÃO DOS ANOS 1990-2000 246
6.4.1. Entre inclusão política e exclusão social 246
6.4.2. A reconversão da política social para a ação focalizada 251
6.5. O PRINCÍPIO DA "OBRIGAÇÃO SOCIALIZADA": o dever público da transferência de renda, no contexto de 2003-2006 255
6.5.1. Dois programas de transferência de renda: o Benefício de Prestações Continuadas e o Programa Bolsa Família 255
6.5.2. Limites e ambigüidades das políticas sociais focalizadas sobre os mais pobres 259

CAPÍTULO 7 - VIVER POR UM FIO: ASSISTÊNCIA, EXCLUSÃO e DESIGUALDADES SOCIAIS 263

7.1. OS "COLETIVOS DE DESTINO": os beneficiários dos programas de transferência de renda 263
7.1.1. Cidadãos vulneráveis: qual o tamanho desse drama? 269
7.1.2. Os "normais inúteis": evolução dos desempregados no período de 1995-2005 277

7.1.3. A obrigação da assistência pública: o coletivo de assistência segundo a LOAS 280
7.1.4. Os necessitados, mas excluídos dos programas de transferência renda 282
7.1.5. A segmentação da assistência: a "exclusão" da exclusão 283

7.2. A AVALIAÇÃO DA FOCALIZAÇÃO 288

7.2.1. A tecnificação da política: a gestão da pobreza como escolha eficiente 289
7.2.2. Do ponto de vista social: a exclusão da proteção e a formação dos "*no man´s land* 292
7.2.3. Viver por um fio: de trabalhadores a pobres assistidos 294

7.3. OLHAR CRUZADO: pobreza, trabalho e distribuição de renda 299

7.4. CIRCUITO FECHADO: o fechamento do social sobre si mesmo 305

CAPÍTULO 8 – QUESTÃO SOCIAL, ESPAÇO PÚBLICO E INOVAÇÃO SOCIAL 307

8.1. QUESTÃO URBANA E QUESTÃO SOCIAL: os fios da meada 307

8.2. A INVENÇÃO BRASILEIRA DA CIDADANIA: a formação de um espaço público na luta por cidadania no Brasil dos anos 80 312

8.2.1. Resistência democrática e formação de um espaço público ampliado 313
8.2.3. A crise urbana: as principais tensões vigentes no espaço urbano 316

8.3. A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CATEGORIA DA AÇÃO PÚBLICA: a governança local 319

8.3.1. A origem da noção de *local governance* 319
8.3.2. A perspectiva da cidadania na construção de uma governança local democrática 322
8.3.3. De arenas restritas à inovação do espaço público 326

8.4. O GLOBAL E O LOCAL E OS LIMITES DOS SISTEMAS DE GOVERNANÇA 328

8.4.1. A governança local face às desigualdades socioeconômicas e regionais 330
8.4.2. Os constrangimentos institucionais sobre os sistemas de governança local 331
8.4.3. Constrangimentos da matriz sociopolítica sobre os sistemas de governança 322

8.5. O QUESTIONAMENTO DO ESTADO E DA SOCIEDADE PELO: TERRITÓRIO a formação da "sociedade incivil" 340

9. CONCLUSÕES: RETOMANDO A MEADA 348

9.1. OS PONTOS DE PARTIDA ANALÍTICOS 348

9.2. A RECONVERSÃO DO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO 352

9.3. A PROPRIEDADE SOCIAL DO ESTADO EM RELAÇÃO À COLETIVIDADE 355

9.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE UM PADRÃO DE *PROTEÇÃO DEPRECIADA* 356

9.5 UM VAZIO CIVILIZATÓRIO: a questão social e as fraturas sociais nas metrópoles 359

9.6. DINÂMICA ECONÔMICA E ATRIBUTOS DA SOCIABILIDADE: educação, mercado de trabalho e reprodução familiar 361

9.6.1. Os paradoxos da escolarização da força de trabalho 361
9.6.2. Os hiatos futuros de proteção intergeracional nas famílias 362
9.6.3. Segmentação social da proteção e padrão de sociabilidade dos mais pobres ... 363

9.7. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES DE NATUREZA TEÓRICA 364

9.7.1. Da crítica social à sociedade entendida como técnica 364
9.7.2. A crítica ao economicismo de Amartya Sen: o protagonismo dos pobres 366
9.7.3. Novas categorias sociais da ação prática: capital social e governança local 367
9.7.4. Novos paradigmas da proteção social: o paradigma do contrato, do direito e da dádiva 370

9.8. CONCLUSÃO 375

REFERÊNCIAS 377

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Empregados nas lavouras (braços livres e escravos) e desocupados (braços livres). Principais províncias brasileiras, 1875 145

Tabela 2 - Proporção de braços livres desocupados nas principais províncias brasileiras em relação aos empregados da lavoura. Brasil –1875 145

Tabela 3 - Comparação entre setores formal e informal nos Censos de 1980 e 2000. Brasil .178

Tabela 4 - Renda *per capita* em países selecionados, 1970-2004.....205

Tabela 5 - América latina (20 países): evolución de algunos indicadores socioeconomicos, 1990-2006.....208

Tabela 6 - Taxas anuais de crescimento do PIB e da PEA. Brasil, 1951-2000.....216

Tabela 7 - Indicadores de mercado de trabalho. Brasil, 1992,1998,2004 217

Tabela 8 - Distribuição dos ocupados por escolaridade. Brasil 217

Tabela 9 - Fragilidades de la preferencia por la democracia frente a otros sistemas de gobierno, América Latina, 2002 248

Tabela 10 - Evolução do Benefício da Prestação Continuada-BPC. Brasil, 2003-2006.....256

Tabela 11 - Evolução do Programa Bolsa Família - PBF. Brasil, 2004-2006.....257

Tabela 12 - Impacto do PBF sobre o rendimento dos beneficiários. Brasil, Grandes regiões, 2006 259

Tabela 13 - Famílias pobres X atendimento do Programa Bolsa Família. Brasil Grandes regiões, dezembro 2005.....259

Tabela 14 - Vulnerabilidade segundo a condição da ocupação. Brasil, 1995 a 2006 271

Tabela 15 - Condição de proteção e vulnerabilidade. Brasil e Grandes Regiões, 1995 a 2006 272

Tabela 16 - Condição de vulnerabilidade por faixa etária. Brasil, 1995 a 2006 275

Tabela 17 - Condição de vulnerabilidade por classes de rendimento. Brasil, 1995 a 2006 276

Tabela 18 - Variação nas taxas de desemprego da população de 16 anos ou mais. Brasil 1995 e 2005.....279

Tabela 19 - População potencialmente demandante de assistência, por faixa etária Brasil 1995 – 2005.....281

Tabela 20 - Domicílios particulares, por recebimento de dinheiro de programa social do governo. Brasil, 2004 283

Tabela 21 - Estimativa da zona de exclusão, considerando famílias com renda *per capita* até meio salário mínimo. Brasil, 2004.....286

Tabela 22 - População com algum tipo de proteção e estimativa dos excluídos da proteção pública. Brasil, 2006 287

Tabela 23 - Ocupação do chefe das famílias integrantes do PBF. População estimada. Brasil, 2006 295

Tabela 24 - Renda pessoal domiciliar – Evolução segundo fontes principais. Brasil, 1991/2000/2003 303

Tabela 25 - Índice de Gini da distribuição da renda nominal e familiar – Economicamente Ativos e Economicamente Inativos. Brasil, 1991/2000.....303

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Os governos em todo o mundo se expandiram desde 1960**.** Banco Mundial 200

Gráfico 2 - Produto Interno Bruto - PIB e investimento na economia mundial:1999-2006 ...203

Gráfico 3 - Taxa de investimento interno direto:1999-2006.....204

Gráfico 4 - América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2007.....211

Gráfico 5 - População economicamente ativa segundo classes de renda no Brasil, 1995-2005 221

Gráfico 6 - Rendimento médio mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho. Brasil , 1995-2005 222

Gráfico 7 - Condição de proteção e vulnerabilidade Brasil, 1995-2005 269

Gráfico 8 - Condição de vulnerabilidade por tipo de emprego. Brasil, 1995-2005 270

Gráfico 9 - Condições de vulnerabilidade, por grandes regiões. Brasil, 1995-2006.....273

Gráfico 10 - Condição de proteção e vulnerabilidade por sexo. Brasil, 1995-2006 274

Gráfico 11 - População potencialmente demandante de assistência, por sexo Bahia e Brasil, 1995-2005 282

Gráfico 12 - Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho Brasil, 1995-2005 299

Gráfico 13 - População Economicamente Ativa por classe de renda. Brasil, 1995-2005.....301

Gráfico 14 - Rendimento médio mensal de todos os trabalhos de pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho. Brasil, 1995-2005.....302

Gráfico 15 - Proporção de pessoas filiadas a entidades associativas. Brasil, 1988-1996.....333

Gráfico 16 - Pessoas filiadas a entidades associativas, segundo o tipo da organização Brasil, 1988-1996 333

Gráfico 17 - Pessoas filiadas por tipo de organização, segundo grandes regiões do país. Brasil, 1988 334

Gráfico 18 – Pessoas filiadas por tipo de organização segundo Regiões Metropolitanas – RMs. Brasil, 1996.....334

Gráfico 19 - Proporção de pessoas filiadas a partidos políticos. Brasil,1988-1996 335

Gráfico 20 – Proporção de pessoas que fizeram contato com políticos e/ou governantes. Brasil, 1988-1996 335

Gráfico 21 - Proporção de pessoas que fizeram contatos com políticos e governantes, segundo o motivo do contato, pelas grandes regiões do país. Brasil, 1988.....336

Gráfico 22 - Proporção de pessoas que fizeram contatos com políticos e governantes, segundo o motivo do contato por Regiões Metropolitanas (RMs) - Brasil 1996.....337

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALAS – Associación Latino Americana de Sociología

BCP - Benefício da Prestação Continuada

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIEN- *Basic Income European Network*/ Rede Européia de Renda Mínima

BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BIRG – *Basic Income Research Group/* Grupo de Pesquisa sobre Renda Mínima

CEBRAP- Centro Brasileiro de Análises e Planejamento

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CIRG – *Citizen´s Income Research Group /*Grupo de Pesquisa sobre Renda da Cidadania

CLACSO – *Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales*/ Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.

CPE- *Contrat de Premier Embauche*/Contrato de Primeiro Emprego

CPMF- Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira

CRAS -Centro de Referência da Assistência Social

CREDAL- *Centre de Recherche et Documentation sur l´Amérique Latine*/ Centro de Pesquisa e Documentação sobre a América Latina (Universidade de Paris III)

CRH – Centro de Recursos Humanos (Universidade Federal da Bahia)

CROP – *Comparative Research Programme on Poverty* /Programa de Pesquisa Comparada sobre Pobreza

DISOC - Diretoria de Estudos Sociais

EDUC – Editora da Pontifícia Universidade de São Paulo

EIR – Exército Industrial de Reserva

FAPESB – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental

GURI - *Global Urban Research Iniciative/* Iniciativa Global de Pesquisa Urbana. (University of Toronto)

HBM – *Habitation à Bon Marché*/Moradia à baixo custo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INPES – Instituto Nacional de Planejamento Econômico e Social

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

ISSC – *International Social Science Council* / Conselho Internacional de Ciências Sociais

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MOC – Movimento de Organização Comunitária

MST - Movimento dos Sem Terra

NBI – Necessidades Básicas Insatisfeitas

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Setor Público

PBF – Programa Bolsa Família

PEA – População Economicamente Ativa

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PGRMF – Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar

PIB – Produto Interno Bruto

PIBIC – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica

PIS – Programa de Integração Social

PME – Pesquisa Mensal de Emprego

PNAA – Plano Nacional de Acesso à Alimentação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPC – Paridade do Poder de Compra (dólar)

PREALC – Programa Regional de Emprego para a América Latina e o Caribe

PT – Partido dos Trabalhadores

PUF – *Presses Universitaires de France*/ Editora Universitária da França

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RM **–** Regiões Metropolitanas

RMI – *Revenu Minimum d´Insertion*/ Renda Mínima de Inserção

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

SDI – Setor de Divulgação e Imprensa – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados do Estado de São Paulo

SUS – Sistema Único de Saúde

UFBA – Universidade Federal da Bahia

INTRODUÇÃO GERAL

SOCIOLOGIA, MODERNIDADE E QUESTÃO SOCIAL

Este trabalho propõe-se a avançar sobre um conjunto de reflexões e análises desenvolvidas por mim nos últimos anos. Elas dizem respeito à compreensão de como os processos de mudança em curso, relativos ao papel do Estado social e da proteção, definem paradoxos na formulação da nova questão social, no contexto das democracias recentes, e que envolvem, ao mesmo tempo, indagações paradigmáticas no campo da Sociologia.

Escolhi acentuar algumas questões teóricas, inicialmente costurando a experiência de ensino da teoria social e os campos de investigação a que tenho me dedicado sobre a transição contemporânea e o encaminhamento da pobreza e das desigualdades sociais. Foi a partir da confluência das experiências de investigação e ensino e da participação em debates acadêmicos que produzi esse esforço analítico, alimentada pela troca generosa com colegas e alunos nas redes acadêmicas de que tenho participado.

Três registros e campos institucionais de pesquisa constituíram essas investigações, ao longo dos últimos anos: a *primeira etapa* (de 1996 a 1997) foi constituída por uma pesquisa sobre a governança urbana, realizada no âmbito de uma rede de pesquisadores, sob a coordenação da Universidade de Toronto, a respeito do alcance e da pertinência da noção da *urban governance.*[1] O estudo que coordenei sobre Salvador, entre 1992 e 1996, indagava "como políticas públicas podiam responder por resultados diferentes, no quadro de uma mesma realidade local e avaliava o alcance teórico e analítico

[1] A *Global Urban Research Iniciative* (GURI), coordenada pela Universidade de Toronto (Canadá), por Richard Stren, com apoio da Ford Foundation e sob a coordenação, no Brasil, de Lícia Valladares e Renato Boschi, do IUPERJ.

da noção de *governance*, num contexto marcado por um conflito interinstitucional entre governo do estado e município."[2]

A *segunda etapa* (de 1999 a 2000) avançou criticamente sobre os resultados da pesquisa anterior e buscou apreender a transversalidade entre a "a democracia e a questão social", entendida essa como as formas e mediações socioinstitucionais da modernidade, na criação da coesão e dos vínculos sociais, e resultou no livro *Metamorfoses da Questão Democrática:* governabilidade e pobreza (Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001). A indagação central desse livro é saber até que ponto o crescimento das desigualdades socioeconômicas e da pobreza, nos países latino americanos, compromete o avanço da democracia nesses países ou, inversamente, como as novas democracias recém-implantadas estão encaminhando a questão da integração social e da pobreza, a partir da formulação do binômio governabilidade e governança. Os resultados apresentados nesse livro serviram de base para dois cursos que ofereci na Universidade de Paris III, em 2000, durante a minha estadia na Cátedra Simon Bolivar. Esse foi um momento particularmente importante de socialização de resultados e de aprendizado, não só por compartilhar diretamente a experiência de pesquisa na forma de ensino pós-graduado, como por possibilitar um aprendizado com os alunos, a partir das diversidades de situações de seus países, e também com colegas da equipe do Centre de Recherche et Documentation sur l´Amérique Latine (CREDAL), que buscavam exatamente refletir sobre as singularidades da questão social na América Latina, de uma perspectiva comparada.

A *terceira etapa* refere-se a um conjunto de artigos que produzi, no âmbito do Grupo de Pesquisa do CLACSO, *Pobreza y Políticas Sociales* (Coord. Universidad de Guadalajara, México), desde 2003, também apoiado pelo *Comparative Research Pro-*

[2] O resultado do estudo local está publicado no livro Ivo, Anete *et al. O Poder Local*: limites da governança urbana. Salvador: EDUFBA, 2000.

gram on Poverty do International Science Social Council (Noruega), através do Programa CLACSO/CROP. Essas reflexões têm buscado compreender e caracterizar as formas assumidas pelo novo tratamento da questão social e as alternativas em curso, que dizem respeito às condições de integração e de assistência aos "mais pobres". Nessa última etapa, as minhas análises avançaram sobre a natureza do processo de reconversão em curso, os sentidos das políticas sociais de transferência de renda, como também na elaboração conjunta de uma resenha analítica sobre as principais tendências dos estudos sobre pobreza e desigualdades sociais na América Latina, a partir dos relatórios das agências multilaterais, na década de 90, apoiados pelo programa CROP/ISSC.[3]

Conquanto alguns capítulos da segunda parte se apoiem em artigos já escritos,[4] alguns ainda não publicados, eles foram revistos para ajustarem-se aos dados da conjuntura e em razão mesma do desdobramento do argumento desta tese. Ademais, ampliou-se o espectro analítico, em termos teóricos, incorporando uma bibliografia brasileira sobre a constituição da desocupação no Brasil. A tese apresenta também resultados originais de uma pesquisa sobre a vulnerabilidade e a exclusão da assistência, que desenvolvi em 2006 e 2007, junto aos alunos do PIBIC a partir do processamento de informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, de 1995 a 2006 (Capítulo VII). A articulação dessas diversas fontes resultou num produto inédito, voltado para analisar as seguintes questões:

- O que constitui a *questão social* e como ela emerge no contexto da modernidade, do desenvolvimento das sociedades urbano-industriais (particularmente na França

[3] "*Research horizons:* poverty in Latin America". In: Oyen, Else. *The polyscopie landscape of poverty research***.** State of art in International poverty research. Bergen: CROP/ISSC. International Social Science Council/Norway: Research Council of Norway, apr., 2005, p.29-60. *webside*: <www.crop.org>. Essa consultoria ao CROP foi desenvolvida sob a coordenação de Carlos Barba, da Universidad de Guadalajara, e participaram além de mim, os colegas: Enrique Valencia e Alicia Ziccardi (cf. Barba, Ivo, Valencia e Ziccardi, 2005).

[4] Especialmente os Capítulos V e VI.

e Inglaterra) no século XIX, expressando-se imediatamente como problema sociológico?

- Como as novas mudanças, no âmbito dos ajustes no Estado social e no mundo do trabalho, interferem sobre o encaminhamento da questão social no Brasil contemporâneo, considerando a sua matriz social, histórica e profundamente excludente?
- Que efeitos tem a prioridade do Estado de assistência aos mais pobres, sobre o padrão anterior das desigualdades sociais e sobre as condições da integração social e da propriedade social do Estado?
- Que efeitos esses reajustes produzem sobre a cidadania, a sociedade e a estratificação social, e sobre o espaço público?
- Qual o alcance das novas categorias da ação prática, que emergem nesse processo, como *governance*, capital social, etc.?
- E, finalmente, quais as suas implicações no âmbito da imaginação sociológica?

Essas são algumas das questões que permeiam o desdobramento desta tese.

A CONSTRUÇÃO DO OBJETO: dos principais argumentos, conceitos, alcances e objetivos

A *questão social* constituiu-se, historicamente, como resposta dos liberais do séc. XIX à crítica marxista sobre o caráter formal das liberdades políticas. Essa crítica sobre a liberdade formal do individualismo liberal indagava: *será que o indivíduo que não come e não dispõe de meios para ganhar a vida é verdadeiramente livre*? A essa questão posta, pelo marxismo, os liberais europeus responderam com a institucionalização do "*direito de obter do Estado, por leis sociais, o mínimo de recursos que torne possível uma vida decente, no nível tolerável da riqueza coletiva*" (SCHANAPPER, 2002 *apud* RAYMOND ARON). Segundo Aron, esses direitos sociais não se opõem ao

direito-liberdade, mas são condições para o exercício desse direito, ou seja, eles condicionam a liberdade política.

O *social*, assim, corresponde a uma *invenção* híbrida, construída na interseção do civil e do político (liberdades políticas e igualdade social) – conforme nos dizia Donzelot (1994), no seu livro *L´invention du social. Essai sur le declin des passions politiques* –, associada à preocupação de neutralizar as contradições e desigualdades sociais existentes no âmbito da sociedade civil e mercantil, produzidas nas sociedades capitalistas industriais e que se opõem ou questionam o imaginário político moderno da democracia. Supõe também a adoção do uso da razão e de um campo científico de compreensão dessas mudanças.

As condições de exercício da democracia, quando confrontadas com a crescente pauperização dos trabalhadores, ao final do século XIX, na França, deram lugar a uma *invenção social*, assentada na idéia de uma solidariedade nacional que só poderia ser vivida num regime de liberdade, e que se projetou àquela época, na construção do Estado Providência, influenciando, mais tarde, a formação do Estado do Bem-Estar social, em diversos países do mundo.

A *hipótese* que desenvolvo aqui é a de que essa grande *inovação social* representou um movimento histórico que envolveu tanto a criação de instituições modernas, como avanços no âmbito da construção de um sistema teórico e auto-reflexivo sobre a sociedade (a Sociologia), como princípios normativos e de ação, articulados à idéia democrática *da igualdade de todos, uma moral de solidariedade* e legitimados pela necessidade de manter a coesão das relações sociais. Envolve, por outro lado, também, uma crítica social frente ao paradigma utilitarista do interesse, na medida em que este é o princípio estruturante da ordem burguesa.

O *direito social* (com base no *cálculo do seguro*) acompanha essa *invenção* e busca dar garantias aos indivíduos contra os prejuízos e riscos advindos da nova divisão social do trabalho no regime capitalista. Essa formulação, à época, avançou de uma idéia generalizada de direitos civis para uma idéia do *nosso* direito, *nosso* direito social, que define compensações aos trabalhadores diante dos prejuízos e riscos a que estavam submetidos face à divisão social do trabalho (Cf. DONZELOT, 1994, p.11).

Também a *noção de responsabilidade* modifica-se, passando de uma responsabilidade individual para uma responsabilidade coletiva, a partir de uma socialização dos processos aleatórios de riscos da vida, chamando todos os indivíduos a se *implicarem coletivamente*. As noções de solidariedade ampliada e de responsabilidade coletiva estabeleceram um *papel social do Estado*, que envolve a estruturação de quatro campos principais (Cf. SOUZA SANTOS, 1999):

- a *socialização da economia*, pela qual se reconhecia que o capitalismo não era apenas constituído por fatores de produção e pelo mercado, mas por sujeitos sociais com necessidades básicas, ou seja, direitos da cidadania;
- a *politização do Estado*,[5] que significou a tradução dessa socialização da economia no marco normativo e institucional dos Estados nacionais, mediando o conflito entre economia e sociedade, capital e trabalho; e
- uma *identidade nacional*, de modo a garantir a redistribuição da riqueza nacional e sustentar uma solidariedade e legitimidade ampliadas.

Esse regime de *solidariedade nacional* passa, então, a ser o fundamento efetivo do poder do Estado republicano e uma *invenção* que permite dar à ação do Estado, um critério compatível com sua definição democrática. Assim, "*levado à sua dimensão política, o social aparece como uma invenção necessária para tornar governável uma sociedade que optou pelo regime democrático.*" (DONZELOT, 1994, p.13).

[5] Ver, a respeito: Polanyi [1944] (2000); Rosanvallon (1995); Souza Santos (1999).

Esping-Anderson (1990) descreve esse processo como "*desmercantilização da força de trabalho*", ou seja, processo que media o conflito entre economia e sociedade, capital e trabalho, na medida em que reconhece, pela legislação do trabalho e pelos direitos sociais, que o capitalismo não é apenas constituído por fatores de produção e pelo mercado, mas por sujeitos sociais com necessidades básicas, ou seja, direitos sociais e de cidadania.

O *social*, então, como será desenvolvido no capítulo I, não é um lugar ou uma política específica, tampouco um qualificativo de coisas dadas, mas refere-se ao *conjunto de mediações institucionais* (inscritas nas políticas sociais, no sistema financeiro, na família e no direito social), associadas a processos civilizatórios que definem os vínculos sociais e a natureza do contrato social em uma dada sociedade (IVO, 2001).[6]

Esses processos não constituem um conjunto de políticas sociais, tomadas como campo empírico instrumental e neutro. Tampouco são a-históricos. Eles resultam de um conjunto de forças sociais em luta e os seus resultados expressam as formas pelas quais a sociedade garantiu a "paz civil" à época de um modernismo triunfante. Tem função, portanto, de formação de consensos amplos, que contêm na sua origem, campos conflitivos.

Na sua formulação como *questão política e sociológica*, há, portanto, uma luta subjacente, em que se confrontam projetos distintos (entre o liberalismo e o socialismo ou a social-democracia), cujos resultados qualificam a natureza das mudanças em curso. O foco dessa luta se expressa nos princípios que norteiam a propriedade social do Estado, ou seja a propriedade da redistribuição.

Nesse sentido, a idéia do *social* que aqui esboçamos não é apenas um território pré-estabelecido ou um campo institucional que me proponho a descrever. Não é um cam-

[6] C*ontrato social* aqui refere-se a um paradigma sociopolítico do Estado moderno, que expressa uma relação dialética entre regulação social e emancipação social.

po acabado, mas um empreendimento aberto, de caráter heurístico, em profunda mutação em diferentes níveis, condicionado pela organização social e a cultura política de um país.

Considerando o embate de projetos (liberais e marxistas), o pensamento *moderno* delineou um conjunto de princípios racionais para afrontar a crescente diversificação econômica, política e social das sociedades urbano-industriais, numa perspectiva de *progresso* linear e com base na formação do Estado nacional. No entanto, esse processo geral ganha especificidade em cada sociedade e país.

Dilemas da questão social no Brasil: modernização sem igualdade

A modernidade brasileira, baseada no projeto de urbano-industrial dos anos 50 e 60, nucleada em torno da noção de *desenvolvimento*,[7] sempre esteve marcada pela *reprodução das desigualdades socioeconômicas, geradas, inclusive, por formas institucionais excludentes*. Como analisam Delgado e Theodoro (2005), a perspectiva da *igualdade* como princípio basilar do desenvolvimento esteve ausente no paradigma histórico brasileiro**.** Daí a concepção da *modernização conservadora*,[8] usada especialmente pelos estudos agrários dos anos 60 a 80, que reconhece progresso técnico sem alteração qualitativa das relações sociais e sem distribuição de poder, bens e capacidades.

Acompanhando criticamente esse processo, o pensamento social brasileiro e mesmo latino-americano das décadas de 60 e 70 foi particularmente fértil na construção de uma teoria crítica ao processo de desenvolvimento do capitalismo periférico, encaminhando a questão do desenvolvimento socioeconômico no âmbito de uma perspectiva nacional e de inclusão social via acesso ao mercado do trabalho.

[7] Ver, a propósito, toda uma produção de crítica a esse projeto de modernização excludente. Essas teses estão detalhadas no capítulo IV dessa tese.

[8] Expressão especialmente utilizada na literatura das ciências sociais das décadas de 70 e 80, para caracterizar a modernização do campo brasileiro, assentado num progresso técnico, na implantação de modernos complexos agro-industriais, mas sem alteração da estrutura fundiária, caracterizada por elevado nível de concentração da propriedade.

De uma utopia capaz de aglutinar ações de diferentes atores nacionais e mesmo agências internacionais (programas de "ajuda para o desenvolvimento" e para a "cooperação"), esse ideário teve, no plano das práticas, grande efeito sobre a orientação de políticas de planejamento regional e de desenvolvimento urbano-industrial, de modernização agrária, de desenvolvimento tecnológico, bem como no avanço de ações e políticas voltadas para a cidadania e a inclusão social, como eixos centrais para a construção de ideais de bem-estar social, ainda que incompletos. Em que pese o caráter inconcluso desse projeto, expresso na reprodução ampliada de um *mercado de trabalho informal*, o desenvolvimento econômico, até os anos 70, possibilitou a incorporação crescente de trabalhadores no mercado de trabalho formal.[9]

O *desencantamento*: dilemas da integração, frente aos processos de dessocialização

O esgotamento dessas possibilidades, no entanto, num quadro de acumulação globalizada e flexível e de reestruturação produtiva, seguido por mudanças de caráter liberal sobre os papéis sociais do Estado, tem configurado, entre outros fatores, uma crise marcada por uma *dessocialização social* crescente, especialmente da massa de trabalhadores mais jovens, que se expressou, particularmente na década de noventa, pelos índices de desemprego elevados, pelo crescimento da informalidade (desproteção social) e pela expansão dos indicadores de anomia e violência, especialmente no convívio urbano, que marcam as sociedades brasileiras contemporâneas. Essas questões não envolvem apenas opções técnicas de políticas, mas são informadas pela matriz política e pela capacidade reflexiva no campo da teoria e da inovação social.

Esping-Andersen (2003), examinando as reformas da Previdência na América Latina, por exemplo, levanta algumas diferenças entre as experiências européias e a

[9] No capítulo VII mostramos o declínio desse padrão de integração a partir da década de 80.

dos países dessa região. Segundo ele, "Quando examinamos o processo de reforma latino-americano através da ótica do processo europeu de formatação de políticas, tanto pelo elo comum quanto pelas variações, as questões [da reforma] parecem extremamente complicadas.... Embora os problemas sejam os mesmos, as razões são bastante diferentes". E ele segue apontando as diferenças:

- Na Europa [de um modo geral], o objetivo da eficiência econômica dos planos previdenciários está subordinado *ao princípio de justiça e Bem-estar*. Na América latina, as reformas (da década de 90) parecem ter sido implantadas segundo critérios de *eficiência*, marcados especialmente pelas questões dos gastos públicos, com pouca consideração com a maximização do bem-estar.
- Na Europa, a questão resulta do um perfil dos padrões demográficos, enquanto, na América Latina, ela se refere a poucos contribuintes, ou seja, diz respeito mais a mercados de trabalho problemáticos que a aposentados ou pensionistas problemáticos...
- Um dos problemas do desgaste dos sistemas de repartição de renda, na Europa, é o crescimento sustentado do salário real por longo prazo. Na América Latina, o emprego informal prevalece, e a distribuição de renda é extremamente desigual (Cf. ESPING-ANDERSEN, 2003), com tendência, acrescento, de rebaixamento do valor do salário real.

No encaminhamento desse dilema, observa-se uma *reconversão do tratamento da questão social*, de uma dimensão *redistributiva*, inscrita na carta constitucional de 1988, para uma *luta em favor da erradicação da pobreza*, especialmente a partir de início da década de 2000.

Esse novo paradigma da ação social, centrado na prioridade da assistência aos mais pobres, tem graves implicações sobre a democracia recém conquistada (IVO, 2001) na América Latina e, particularmente, no Brasil, pela dimensão numérica da pobreza. A *inversão dos sentidos* entre os movimentos de inclusão política e a vivência da experiência de destituição gradativa de direitos sociais, a emergência de uma "no-

va" pobreza, especialmente entre trabalhadores assalariados urbanos, o horizonte restrito de mobilidade social para milhões de jovens trabalhadores escolarizados acabam por determinar um processo de profundo *desencantamento social*,[10] especialmente junto às camadas médias e aos trabalhadores urbanos, gerando problemas práticos, mas também teóricos, sobre os vínculos sociais e as questões da proteção social e cívica, sobre a ação social e pública. Por outro lado, uma ética pública restrita *à atenção aos mais pobres*,[11] mesmo tendo demonstrado resultados eficazes de cobertura e superação das condições de miséria para inúmeras famílias brasileiras, tem sérias implicações sobre a cidadania, sobre o padrão da integração social e sobre o papel do Estado social e da própria democracia.

A tese, portanto, estrutura-se em duas partes. A *primeira* propõe-se a recompor o contexto de formulação da questão social clássica, diretamente associada à ambição sociológica. Buscará analisar como emerge a questão social, quais as principais forças em luta, quais as suas implicações analíticas, tanto sobre o plano teórico, dos autores clássicos que formularam teses sobre o pauperismo, como sobre uma razão prática, inscrita no esforço de conhecer a sociedade para intervir sobre esse social (uma sociologia da adaptação social).[12] A primeira parte conclui com uma apresentação do contexto histórico, político e cultural que levou à formação da *desocupação* como um fenômeno estrutural e histórico da sociedade brasileira e das teses críticas sobre a modernização periférica.

A *segunda parte da tese* entrecruza *tempo e lugar*. Analisa a reconfiguração da questão social no contexto contemporâneo no Brasil, particularmente no período com-

[10] Tomados aqui como os limites das paixões, na formulação weberiana, como des-magificação de uma ordem social.
[11] Refiro-me aqui à ênfase nos projetos sociais compensatórios e focalizados, de ampla cobertura, no último governo Lula, abrangeram onze milhões e cem mil famílias pobres.
[12] O detalhamento dessas dimensões consta dos Capítulos I, II, III.

preendido entre as décadas de 1980 e 2000, como um problema público situado na história particular desse país, mas também numa conjuntura determinada.

Busca *apresentar os processos de transição que circunscrevem a questão social no contexto contemporâneo*, a partir de quatro contextos: o da redemocratização, o dos ajustes institucionais, o da prioridade da luta contra a pobreza e o da implantação de programas de transferência de renda focalizados sobre os mais pobres. Analisa os efeitos desse desenho, especialmente em sociedades de acumulação periférica, como o Brasil, que, historicamente, apresentam enormes desigualdades sociais. Ou seja, tenta identificar mudanças paradigmáticas que acompanham o tratamento da questão social, no contexto de hegemonia do projeto liberal mínimo, e que alteram os mecanismos clássicos de proteção e solidariedade mediados pelo Estado Protetor e protagonizados pelo movimento dos trabalhadores, apenas parcialmente adotados no Brasil.

O desafio é analisar especialmente os programas de transferência de renda sobre os mais pobres, não só porque esses programas têm sido priorizados no Brasil, mas também porque a formulação de política de renda mínima tem se constituído numa das alternativas encaminhadas nos países europeus quanto à ampliação da proteção social, num contexto de desemprego estrutural: os diversos programas de Renda Mínima de Inserção e Cidadania.

Do ponto de vista analítico, as políticas sociais serão apreendidas como *objetos dinâmicos*. Elas envolvem embates e deslocamentos de atores sociais e de sentidos no campo de ação da prática e estão submetidas a categorias cognitivas que emergem do processo de conhecimento, *re-conhecimento* e crítica dos problemas sociais do desemprego, da precarização, da pobreza e da exclusão social.

A reiteração da dimensão de *crise* (crise da sociedade salarial, crise do Estado de Bem-estar, crise de referenciais civilizatórios, *etc*.), apontada por muitos autores

como elemento definidor do presente, pelas perplexidades que as incertezas e avanços de riscos sociais podem apresentar, expressa mais um caráter transitivo e de inflexão do período, que também envolve enigmas, na contraditória relação entre o conhecimento teórico e os arranjos práticos de construção da política e da sociedade.

Mudança social e imaginação sociológica: um duplo dilema

Há, portanto, um duplo dilema, teórico e prático. Sem um referencial teórico analítico consistentemente articulado às mudanças da realidade, permanecemos em torno de soluções e argumentos sustentados sobre as mesmas bases, o que dificulta uma *abertura crítica* e um *desafio à inovação*. Por outro lado, as propostas não são entidades neutras e se sustentam sobre um *sistema de valores* e sobre *princípios políticos de organização*, nos campos da proposta do Estado liberal e do Estado social. O que impõe analiticamente que se amplie a discussão para além de perspectivas puramente gerenciais, para avançar-se sobre os princípios que organizam a sociedade.

Se a reflexão e a crítica se constituem em campos fecundos à *inovação social*, elas também enfrentam dificuldades exatamente pelo desafio do novo, e, sobretudo, pelas polissemias no uso de categorias e noções por atores com registros políticos diferentes, em constante movimento de reapropriação e ressignificação, entre liberais e aqueles que postulam pelo Estado social de bem-estar, que representam especialmente processos de formação de hegemonia e contra-hegemonia. A discussão de alternativas envolve antigas e novas querelas entre liberais e socialistas, as quais, longe de se constituírem em campos estanques, reinserem-se nas próprias controversas do presente.

Como esse processo de reconversão do social, do período de 1980 a 2000, opera no âmbito de uma sociedade historicamente submetida a elevados índices de desigualdade e pobreza, como a brasileira? Que efeitos produz sobre a matriz social, sobre

a estratificação e a segmentação social, a cidadania e a democracia? Que desafios essas transição impõe à imaginação sociológica? Essas são as questões e objetivos que esta tese pretende indicar, sem pretensões de esgotá-las, exatamente porque elas exigem processos longos e esforços compartilhados no campo do espaço público.

QUESTÕES MÉTODOLÓGICAS

A perspectiva adotada nesta tese recusa considerar o fenômeno da pobreza ou a questão social como um estado de *coisas dadas.* Percebe a natureza multidimensional desse *social* em contínua mutação, que envolve novas e inesperadas mediações sociais, tem caráter histórico e, ao mesmo tempo, é heurístico, na medida em que possibilita relações criadoras entre teoria e realidade e nas passagens entre os diversos níveis que organizam a vida.

Nesse sentido, a perspectiva analítica da mudança da questão social retoma metodologicamente a metáfora da *metamorfose.*[13] Dessa perspectiva, *a mudança* não significa a permanência de uma substância seguida de alteração de seus atributos. Ao contrário, a noção de *metamorfose* abala as certezas e recompõe, ao mesmo tempo, toda a estrutura das mediações e dos vínculos sociais, as ações e os sentidos que envolvem as políticas sociais, a cidadania e a democracia, como analisa Castel (1995).

Essas mudanças, no entanto, não representam *inovações* ou *reversões* absolutas, quando operam no quadro de uma mesma problematização. Implicam um conjunto articulado de diferentes e heterogêneos níveis de mediação da estrutura social, cujo movimento constitui a forma de reprodução social da modernidade. Nela, os momentos problemáticos de inflexão, reconversão e recomposição dos diversos atores se expressam como *crise*, pois, apesar de confirmarem a vigência de velhas tendências, repre-

[13] A noção de metamorfose foi inspirada nos títulos dos livros de Guieysse e Roncayolo *et al.* (1987); Gorz (1988), mas a perspectiva metodológica baseia-se em Robert Castel (1995).

sentam já uma consciência do devir, dos novos significados atribuídos a velhas questões (Cf. IVO, 2001, p.20).

Assim, as relações paradoxais e problemáticas entre *sociologia, modernidade e questão social*, objeto desta tese, se movimentam numa dialética entre o contraditório, o *mesmo* e o *diverso*, no que diz respeito às condições de reprodução da pobreza e da exclusão e no encaminhamento do enigma da integração e da igualdade social nas sociedades contemporâneas, em especial no Brasil.

Para tanto, não é a estrutura (como instância acabada) que permitirá explicar a formulação da *questão social*, mas é o *campo das controvérsias* entre diferentes atores que permite identificar as diferentes conexões e paradoxos dessa *questão social*, a passagem do particular ao geral. Sem entender as versões contraditórias que os agentes e atores têm sobre a realidade, como formular uma visão crítica do *social*? Sem perceber as especificidades históricas e sociais da formação brasileira, como perceber os paradoxos inerentes à sua constituição *social*? Sem estabelecer os efeitos das políticas sobre a estratificação social como analisar o potencial integrador das mesmas? É exatamente nos interstícios das *controvérsias*, nas formas singulares como a sociedade se organizou que pode emergir o processo da *inovação social* como *imaginação sociológica*, inscrita na prática de diferentes atores em luta e na formulação daquilo que convencionamos chamar de *vida coletiva.*[14]

Premissas analíticas

1. A *questão social* é entendida como um enigma histórico que se estabelece entre os princípios do reconhecimento das liberdades políticas e das igualdades sociais e o processo de distribuição desigual de renda, próprios de uma sociedade capitalista, no contexto do século XIX na Europa. Ela tem, portanto, um *caráter histórico e*

[14] Latour (2006), em seu recente livro, a partir de uma abordagem do ator-rede, chega à constituição da instância do coletivo, a partir da formação das associações informadas pelas formulações que essas estabelecem.

multidimensional e diz respeito à forma como os atores e agentes políticos e sociais encaminharam a solução desses dilemas.

2. Subjacente à *questão social* há, portanto, uma luta política, em que se confrontam projetos distintos (entre o liberalismo e o socialismo ou a social-democracia), cujos resultados qualificam politicamente a natureza das mudanças em curso. O foco dessa luta se expressa nos princípios cognitivos que norteiam a formulação das políticas e nos desdobramentos institucionais de operação dos programas sociais.

3. É exatamente nos interstícios das *controvérsias* que se reconstitui o processo da *inovação social* como *imaginação sociológica*, inscrito na prática de diferentes atores organizados e na formulação daquilo que convencionamos chamar de *vida coletiva* (Cf. LATOUR,2006).

4. As políticas sociais portanto são *objetos dinâmicos* que resultam das condições prévias que as produziram, das forças sociais no presente, indicando que seus desdobramentos atuais condicionam suas possibilidades posteriores. A abordagem considera, portanto, as descontinuidades inerentes ao desdobramento da ação pública relativa à questão social, tentando superar o caráter linear e às vezes naturalizado dos processos históricos de construção da questão social no espaço público.

5. Assim, por trás de um recorte naturalizado e positivado da noção da *pobreza,* que reordena as novas políticas sociais, escondem-se complexas questões teóricas e de ação política e prática que incitam ao debate das teorias, na rediscussão dos modos de tratamento da mudança social em curso, tanto no plano da sociedade real (sustentada pelas práticas de atores institucionais e sociais), como em termos de implicações da teoria social.

6. Nesse sentido, a discussão da *questão social* necessariamente passa por "modalidades de passagem", por um *olhar cruzado* entre os estados da pobreza e o padrão

das desigualdades sociais; entre a pobreza e a dinâmica do mercado de trabalho; entre processos de vulnerabilidade e a exclusão social; entre a política social e a redistribuição, pela qual o Estado opera a propriedade social. Para tanto apoiamo-nos no tratamento de dados das PNADs sobre vulnerabilidade e população potencialmente demandante de assistência e em dados processados em outros trabalhos.Essas análises relacionais, significam desafios e dilemas da sociologia contemporânea, submetida a movimentos de deslocamento teórico e metodológico, inversão de problemáticas, e tautologias na construção dos problemas, *etc*.

7. Esse esforço analítico – de entender a natureza da mudança em curso, o redesenho das políticas e suas implicações teórico-políticas e sociais – testemunha o papel central das ciências sociais na formulação e no entendimento de uma questão social central, aquela referente à problemática da integração social e das condições de recriação dos vínculos socais, da justiça e coesão social.

A estruturação da tese

Para organizar as questões propostas, a tese se organiza em um conjunto de oito capítulos que desdobram o objeto central, apresentando as implicações e o campo dos paradoxos e desafios desse *social* hoje.

1ª parte – *A grande inovação social*. Essa parte procura apresentar, de uma perspectiva histórica e remontando-se à 2ª metade do século XIX, a constituição do *social* como uma *invenção social da modernidade* e da sociedade urbano-industrial. Desdobra o campo de controvérsias que envolveram as contribuições de autores clássicos, como Marx, Engels, Tocqueville, Durkheim e Simmel, nesse debate. Na sua expressão como razão prática, desdobra-se numa "sociologia da adaptação social" quanto a categorias da ação práti-

ca, como a de exclusão e de *underclass*, tanto da produção sociológica americana e francesa como dos diagnósticos e teses relativas à modernização brasileira.

Aqui, a recuperação da contribuição dos autores não é linear, mas subordinada à historicidade e à reprodução da própria questão social. Nesse sentido, não basta apontar campos homogêneos do conhecimento, mas destacar exatamente a heterogeneidade analítica que envolve o encaminhamento de um mesmo enigma social (da integração dos pobres e da exclusão) segundo formações e tradições socioculturais distintas.

2ª parte – *A reconversão da questão social no Brasil.* Essa segunda parte apresenta as circunstâncias históricas de formação de um projeto modernizador para o Brasil e as contradições que se apresentaram a partir da evolução mais recente, sob a hegemonia e a vigência de um projeto neoliberal dos anos 90. A partir da análise do *diagnóstico conservador da governabilidade*, em que atores de agências multilaterais explicitam as tensões e contradições do modelo de Bem-estar social, a análise segue observando como esses novos dispositivos são encaminhados no Brasil e quais as suas implicações numa sociedade marcada por enormes desigualdades econômicas e sociais, na qual o paradigma da igualdade não existiu. Analisa as contradições entre a inclusão política e os novos processos de exclusão social, no mundo do trabalho, mostrando os efeitos sobre o padrão de desigualdades sociais e da reprodução social.

Avança demonstrando as contradições entre o nacional e o global, entre o econômico e o político, e os processos de desconstrução de um Estado social (mesmo incompleto) no Brasil. Tomando os pilares de construção dos regimes de bem-estar essa parte tenta mostrar os processos de dessocialização do trabalho e despolitização do Estado, com seus efeitos sobre a cidadania e sobre a estratificação e segmentação social entre cidadãos protegidos e os *coletivos de destino* dos programas de assistência. Conclui mostrando a individualização, a segmentação da cidadania e a exclusão social de

um significativo contingente de famílias trabalhadoras, que não são pobres o suficiente para serem assistidas, e não integram o núcleo protegido do mercado de trabalho. Conclui demonstrando os efeitos dessas fraturas sobre o espaço da vida no território das grandes metrópoles brasileiras, e os dilemas de construção de um espaço público.

A conclusão busca conectar os processos reais de reconversão da questão social com algumas mudanças paradigmáticas da sociologia no presente, analisando não só as tendências neopositivistas que enfatizam a versão técnica do social e da política, bem como aquelas que se referem à mobilização de princípios humanitários e éticos de natureza liberal, na percepção do pobre como sujeito emancipado. Analisa algumas categorias intermediárias de caráter normativo, introduzidas pelas agências bilaterais nos estudos sobre pobreza e desenvolvimento, como *capital social*, *governança local* e *capacitação social*, observando alguns de seus limites quando considerada a matriz histórica das desigualdades sociais e da política.

Não se trata de aprofundar as experiências teórico-metodológicas contemporâneas, mas observar, a partir das mudanças contemporâneas em relação à questão social, as inflexões analíticas e seus limites, considerando-se a matriz das desigualdades sociais e a retradução das ações estratégicas no âmbito das relações políticas.

1ª PARTE

A GRANDE INVENÇÃO SOCIAL

INTRODUÇÃO À 1ª PARTE

A GRANDE INVENÇÃO SOCIAL

Esta primeira parte pretende analisar a construção histórica da "questão social" na sociedade urbano-industrial da modernidade, em países da Europa no século XIX, a partir de inovações sociais no âmbito institucional e da sociedade, como a formação do Estado social, voltadas para criar um padrão solidário e de coesão e convívio social em torno do trabalho. Buscará analisar as particularidades do enigma brasileiro das desigualdades sociais e da formação de um mercado de trabalho livre expresso na reprodução de uma massa de trabalhadores "desocupados" e não reconhecidos no âmbito da cidadania, que revelam as dificuldades e singularidades brasileiras no desenho da proteção social.

O Capítulo 1 apresentará os nexos da questão social com a ambição sociológica na modernidade e com os princípios que encaminharam o seu tratamento em termos sociopolíticos. O Capítulo 2 recupera a contribuição de autores clássicos e os fundamentos que orientaram os diagnósticos sobre o pauperismo no século XIX, na Europa, em termos da política (Tocqueville), da economia política (Marx e Engels) e da sociologia (Simmel). O Capítulo 3 analisa as ambições sociológicas de objetividade, como sua "razão prática" instrumental, considerando os nexos entre os princípios da proteção, a busca do conhecimento objetivo e a construção de mecanismos de controle sobre a realidade social, através de indicadores e de categorias da ação prática (como a exclusão social e a *underclass*), que expressam matrizes distintas no encaminhamento político da "questão social", de inspiração mais solidarista do Estado social, na França, e a outra marcada pelo individualismo liberal, nos Estados Unidos, que tem reorienta-

do muitas das alternativas em curso. Concluiremos a primeira parte com uma análise histórica do enigma brasileiro (Capítulo 4), de uma sociedade de opulência, mas que, ao mesmo tempo, deixou à margem do seu desenvolvimento um contingente significativo de trabalhadores livres, constituindo uma herança perversa de desigualdades sociais e um "*habitus* precário", conforme expressão de Jessé Souza (2003) que hoje se reproduz sob novas formas.

CAPÍTULO 1

SOCIOLOGIA, MODERNIDADE e POBREZA[1]

O argumento central desta análise é que a "invenção do social" participa da constituição da modernidade[2] e esta envolve tanto as condições de estruturação e formação da ordem social capitalista, como a capacidade auto-reflexiva e crítica de intervir sobre os destinos da sociedade e do "homem emancipado": o trabalhador livre, que a acompanha.

Nesse sentido, ao usarmos a dimensão criativa da "inovação social" da modernidade, estamos nos referindo tanto às formas históricas de regulação social instituídas no âmbito de forças sociais em luta, nas sociedades urbano-industriais, como à dimensão crítica do conhecimento dessa própria ordem social. É a compreensão das relações problemáticas entre essa dupla dimensão que constituiu a autonomia do novo "social" na modernidade.

Tomando por referência Polanyi ([1944] 2000), essa "invenção social" diz respeito à criação de condições sociais e políticas que acompanharam as regulações do

[1] A obra magistral de Karl Polanyi. *A grande transformação* [1944], ao apresentar o processo de criação das mediações políticas e sociais na modernidade, na Inglaterra, é, sem dúvida, a grande referência na constituição dessa "invenção social". Mas foi explicitamente o livro de Jacques Donzelot *L´invention du social* [1984] 1994 que nos inspirou nessa formulação. Donzelot resgata a emergência do Estado social na França.

[2] Segundo Martucceli, (1999, p.9), a noção de modernidade não tem limites muito precisos nas ciências humanas. Na sua acepção mais freqüente, refere-se ao que é contemporâneo, ao tempo presente, submetido a uma inquietude constante. Segundo Giddens (1994), ela designa um modo de vida ou uma organização social que apareceu na Europa no século XVIII e que exerceu influência planetária. A noção contém, ao mesmo tempo, uma dimensão de valor moral (contra a tradição e pelo imperativo da Razão); um estilo de vida (marcado pelo progresso material, pelo avanço técnico e o consumo) e um amplo processo de mudança social e progresso técnico, resultante da nova ordem urbano-industrial. Essa era interpretada pelo uso de maior racionalidade como instrumento de controlar o mundo. Por meio do trabalho e do uso da Razão é possível transcender as suas próprias condições materiais e responsabilizar-se pela própria vida. É o indivíduo emancipado. Ver a respeito, também, Giddens (1994) e Touraine (1992).

mercado de trabalho na formação das sociedades urbano-industriais na Europa. Ele se refere, especificamente, à dinâmica dessa formação na Inglaterra:

> ... o mercado de trabalho foi o último dos mercados a ser organizado sob o novo sistema industrial, e esse passo final só foi tomado quando a economia de mercado foi posta em marcha e a ausência de um mercado de trabalho provou ser um mal ainda maior para o próprio povo comum do que as calamidades que acompanhariam a sua introdução. No final, o mercado livre de trabalho, a despeito dos métodos desumanos empregados em sua criação, provou ser financeiramente benéfico para todas as partes envolvidas.
>
> Entretanto, agora surgira o problema crucial. As vantagens econômicas de um mercado livre de trabalho não poderiam compensar a destruição social que ele acarretaria. Tiveram que ser introduzidas regulamentações de um novo tipo para mais uma vez proteger o trabalho, só que agora, contra o funcionamento do próprio mecanismo de mercado. Embora as novas instituições protetoras – sindicatos e leis fabris – fossem adaptadas, tanto quanto o possível, às exigências do mecanismo econômico, elas interferiam com sua auto-regulação e finalmente destruíram o sistema (POLANYI, [1944] 2000, p.99).

Donzelot (1994) refere-se mais explicitamente à noção de "invenção social", em termos do processo histórico de constituição dos direitos civis e sociais na ordem republicana francesa, voltados para compatibilizar o interesse individual ao interesse coletivo e para proteger os trabalhadores quanto aos riscos imprevistos no âmbito dessa nova organização do trabalho.[3]

> O primeiro aspecto da questão social consiste (...) numa dramática revelação da ambivalência inerente ao conceito fundador da República, o da soberania – a ponto de tornar impossível a clara determinação da esfera legítima de intervenção do Estado: dando a todos e a cada um a fonte de autoridade, a soberania, conseqüentemente faz oscilar o papel do Estado entre tudo ou nada. Toda a questão é, pois, para perdurar a República, de encontrar um princípio estável de governo, próprio a conter essa oscilação, a definir claramente as atribuições do Estado e seus limites (p.73).

A essa questão de compatibilização dos interesses no âmbito coletivo a sociedade respondeu com a noção da *solidariedade*. A noção invadiu a linguagem intelectu-

[3] Trazer para nossa reflexão o desenvolvimento dessa história não significa transpor automaticamente modelos europeus para análise da história brasileira, que tem especificidades econômico-políticas e culturais e uma temporalidade distinta, mas reconhecer que os paradigmas que orientaram a formação do Estado social, na Europa, constituíram-se em pilares paradigmáticos das sociedades ocidentais modernas, influenciando o encaminhamento desses dilemas em outras sociedades, mesmos em países onde o Estado de Bem-estar social não se completou plenamente, como o Brasil.

al de juristas, sociólogos e historiadores, fazendo autonomizar o social, num contexto republicano que oscilava entre duas forças sociais: a do liberalismo e a do marxismo. Nesse sentido, a "invenção do social", tal como concebido por Durkheim, na forma de solidariedade dos laços sociais,[4] trouxe certa coerência à ordem social.

É no campo contraditório dessas utopias e das formas concretas de operação e de sua reflexividade que *a questão social* emerge e se forma no contexto das sociedades industriais modernas do século XIX. Ela se constitui, historicamente, como resposta dos liberais do séc. XIX à crítica marxista sobre o caráter formal das liberdades políticas. Essa crítica sobre a liberdade formal do individualismo liberal indagava, entre outras questões: será que o indivíduo que não come e não dispõe de meios para ganhar a vida é verdadeiramente livre? Para Aron, os direitos sociais não se opõem ao direito-liberdade, mas são condições para o exercício desses, ou seja, eles condicionam a liberdade política.

Polanyi (2000) descreve a centralidade da questão da fome, vivenciada pelo conjunto dos trabalhadores, como um campo propício à sua dependência do trabalho:

> ... a fome não é apenas uma pressão pacífica, silenciosa e incessante mas, como a motivação mais natural para a diligência e o trabalho, ela se constitui no mais poderoso dos incentivos. Quando satisfeita pela livre generosidade de outrem, ela cria os fundamentos mais seguros e duradouros para a boa vontade e a gratidão. O escravo deve ser compelido a trabalhar, mas o homem livre deve ter seu próprio julgamento e critério; deve ser protegido no pleno gozo do que tem, seja muito ou pouco, e punido quando invade a propriedade do seu vizinho (p.140).

Robert Owen, um dos pensadores ingleses que analisara detidamente a sociedade industrial, observou as condições de degradação e pauperização dos trabalhadores, tanto os da cidade como os das aldeias: "eles estão agora numa situação infinitamente mais degradante e miserável do que antes da introdução dessas manufaturas, de

[4] Émile Durkheim deu estatuto teórico a essa noção, no livro *A Divisão do Trabalho Social* [1893].

cujo sucesso depende agora sua mera subsistência" (POLANYI, 2000, p.156). Ele enfatiza mais a degradação e a miséria que os rendimentos e aponta como causa dessa degradação a dependência da fábrica para mera subsistência. Assim, mais que um problema econômico, ele destaca um problema social, reconhecendo, entretanto, que, a despeito da exploração, ele estava financeiramente melhor que antes (POLANYI, 2000, p.157).

Efetivamente, nessa nova ordem industrial os indivíduos têm necessidades pessoais que precisam satisfazer com meios pessoais, por exemplo, continuar a se alimentar, a morar, mas eles não dispõem de patrimônio privado. É esse dilema que vai orientar a formação das mediações sociais e institucionais na reprodução da sociedade, com a invenção do Estado social. Este distingue-se da concepção dos ideais liberais que consideram a propriedade privada como o único fundamento possível para a ordem social.

Como mostra Castel (1995) foi a partir de uma mudança na concepção de propriedade, com base no sistema de seguros sociais, que se estabelecem os vínculos patrimoniais entre o Estado social e a titularidade de indivíduos despossuídos sobre bens públicos.[5] A questão é a seguinte: pode existir um patrimônio atribuível pessoalmente, mas que não seja privado? que seja social, mas de uso privado? A resposta a essa questão foi encontrada em Hammond e analisada por Castel (1995, p. 310) através das prestações do seguro obrigatório: um patrimônio cuja origem e as regras de funcionamento são sociais, mas que de fato são funções de um "patrimônio privado". Isto cria certo risco à *propriedade privada,* daí as críticas dos liberais.

Castel (1995), no capítulo VI, *La Propriété sociale*, analisa que através de um seguro é possível realizar a promoção de uma "*propriedade de transferência*" no sentido estrito da palavra. O pagamento das cotizações é uma obrigação inevitável, mas

[5] Agradeço a Paulo Henrique Martins a leitura a este capítulo e a sugestão de detalhar as diferenças da propriedade social, analisada por Castel.

abre um direito inalienável. A propriedade do "assegurado" não é um bem vendável, mas ela é limitada por um sistema de constrangimentos jurídicos e as prestações são liberadas pelas agências públicas. É uma "*propriedade tutelar*", uma *propriedade para a segurança* ou garantia. No entanto, ele adverte, isto não é "providência" ou benevolência de uns em relação a outros. É o Estado que detém um papel de protetor e de guardião de uma nova ordem de distribuição de bens. Para Castel (1995, p. 315) aí está o ponto de partida de uma teoria da regulação sob a forma de uma socialização das rendas, que vai constituir uma parte cada vez mais importante das rendas socialmente disponíveis.

Assim, a seguridade social foi concebida como um instrumento de edificação de uma ordem social nova, em que não haveria a exclusão dos trabalhadores da vida econômica. Ela contribuía para reduzir as desigualdades (entre proletários e proprietários) por uma redistribuição de riquezas e o acesso aos direitos sociais.

As condições de exercício da democracia, quando confrontadas às condições crescentes de pauperização dos trabalhadores, ao final do século XIX, na França, deram lugar a essa "invenção social" assentada na idéia de uma *solidariedade nacional*, que só poderia ser vivida num regime de liberdade, e que, àquela época, se projetou na construção do Estado Providência, influenciando, no Pós-Guerra, a formação do Estado do Bem-estar social, em diversos países do mundo.

O "social", assim, segundo Donzelot (1994), corresponde a uma "invenção" híbrida, construída na interseção do civil e do político (liberdades políticas e igualdade social) associada à preocupação de neutralizar as contradições e desigualdades sociais existentes no âmbito da sociedade civil e mercantil, produzidas nas sociedades capitalistas industriais e que se opõem ou questionam o imaginário político da modernidade como "progresso" e democracia.

Sua constituição representa, portanto, uma via que busca evitar a adoção limite da revolução socialista, ou do retorno à tradição, encaminhando uma solução especificamente republicana à questão da organização da vida em sociedade.

Essa grande "inovação social" representou um movimento histórico que envolveu tanto avanços no âmbito da construção de um sistema teórico e auto-reflexivo sobre a sociedade (a Sociologia), como princípios normativos e de ação articulados à idéia democrática de igualdade para todos, uma moral de solidariedade**,** legitimada pela necessidade de manter a coesão das relações sociais para além do sonho republicano de uma sociedade voluntarista e a criação de instituições modernas.

No âmbito institucional, passou-se de um regime baseado na responsabilidade individual e fundado no direito civil para um regime de solidariedade, assentado num contrato social e fundado na noção de direito social (EWALD, 1986), através de um conjunto de leis relacionadas às condições do trabalho e à proteção aos trabalhadores que perderam a capacidade do uso da força de trabalho (doenças, invalidez, desemprego, velhice, acidentes, etc.), reconvertendo uma noção de responsabilidade, antes restrita ao âmbito individual, para uma noção objetiva de proteção social.[6] Ou seja, o direito social criou as condições de intervenção crescente do Estado na prevenção de perigos que ameaçam a sociedade, consolidando o princípio de uma responsabilidade pública institucionalizada. Este mecanismo gera ao mesmo tempo um sistema de propriedade social (mas de uso pessoal) para indivíduos desprovidos de meios de reprodução, que se distingue da noção de propriedade privada da ordem liberal, conforme assinalamos. Mas esse direito é ao mesmo tempo de todos.

[6] Ver, a propósito, texto de Jamur (1999), que analisa a construção dos processos institucionais de solidariedade.

O *Direito Social* (com base no "cálculo do seguro" e no contrato social), portanto, acompanha essa "invenção", buscando dar garantias aos indivíduos contra os prejuízos e riscos advindos da nova divisão social do trabalho no regime capitalista. Essa formulação, à época, avançou de uma idéia generalizada de direitos civis para uma idéia do *nosso* Direito, *nosso* direito social, que define compensações para os trabalhadores, diante dos prejuízos e riscos a que eles estavam submetidos, face à divisão social do trabalho, como explicita Donzelot (1994, p.11). Esses direitos sociais contrapõem-se ao direito de propriedade e ao direito de subordinação implícito nos contratos de trabalho. Eles reforçam a integração social, onde a propriedade privada os separa, e asseguram um "pertencimento igualitário" na "*cité*", na ordem política.

Também a *noção de responsabilidade* modifica-se, passando de uma responsabilidade individual para uma responsabilidade coletiva, a partir da socialização dos processos aleatórios de riscos da vida, chamando todos os indivíduos a se *implicarem coletivamente*.

Assim, a noção de "proteção" social, inicialmente atrelada às formas de sociabilidade primárias tradicionais (família, comuna, religião), vai passando gradativamente ao espaço público, como preocupação do Estado e um dos mecanismos de sua legitimação social.[7]

No contexto da Revolução Francesa (1789), proclamou-se o direito à segurança, o que deu lugar a inúmeras polêmicas e a políticas de Estado diferentes, quer se acentue, de um lado, o princípio da segurança dos bens ou das pessoas ou, de outro, a liberdade e o direito à vida, expressando-se como direito ao trabalho ou à renda da assistência (Cf. LEVY, 2003, p.8). A primeira abordagem, aquela que privilegia a segurança civil, foi encaminhada pelo desenvolvimento de um aparato de repressão, en-

[7] Robert Castel (1995) mostra a passagem de uma proteção de proximidade para a constituição da propriedade social inscrita nas responsabilidade públicas de um Estado social, respectivamente nos Cap. 1 e 4 do seu livro.

quanto a segunda, relativa ao direito à vida, ao trabalho e à assistência, tende a tornar possível o exercício de direitos sociais, dentro de uma concepção de reconhecimento de relativa igualdade entre os cidadãos. A tensão entre essas duas concepções de proteção – a da segurança pública ou a da segurança social – se inscreve na história das lutas sociais e políticas no curso dos últimos séculos. "Assim, nas sociedades contemporâneas, a seguridade é do domínio público e se aplica ao interesse comum. A segurança da população é também a garantia da sua liberdade. Ela é ao mesmo tempo individual e coletiva" (p.8).

1.1. MODERNIDADE E REFLEXIVIDADE[8]: a autonomização do "social"

> *Nós vivemos em um mundo inteiramente estruturado pela aplicação reflexiva do conhecimento, mas onde, ao mesmo tempo, nós não podemos nunca estar seguros que tal elemento deste saber será questionado* (GIDDENS, 1994, p.46).

O conjunto das mudanças históricas foi acompanhado, também, por um esforço auto-reflexivo e crítico da própria modernidade, que se constituiu na "ambição sociológica". As ciências sociais são muito mais implicadas na modernidade que as ciências naturais, já que a revisão das práticas sociais com base no conhecimento está implicitamente associada à estruturação das instituições modernas.

Como analisam os teóricos sobre a modernidade,[9] a "consciência" da modernidade só se constitui verdadeiramente nesse duplo movimento, como consciência de pertença a um tempo específico (à sociedade urbano-industrial) e por uma vontade de dar sentido e de intervir sobre o mundo, construindo a utopia de uma sociedade har-

[8] Segundo Giddens (1994, p.45), a *reflexividade*, na modernidade, significa o exame e a revisão constante das práticas sociais à luz de novas informações relativas a essas próprias práticas, reiterando constitutivamente o caráter dessas e sua reflexão.
[9] Incluímos entre esses Touraine (1992); Giddens (1994); Martucceli, (1999).

mônica e coesa, na versão solidarista, que orientou a constituição da sociologia da integração no final do século XIX; ou de um projeto de emancipação das classes sociais da dominação do Estado capitalista, na versão revolucionária.

> Trata-se de um modelo de reflexividade no qual não existe paralelismo entre a acumulação do conhecimento sociológico, de um lado, e o controle progressivamente mais importante do desenvolvimento social, do outro. A sociologia (e as outras ciências sociais que tratam dos seres humanos) não gera, como as ciências naturais, um saber cumulativo. Ao contrário, o desenvolvimento do mundo social não é fácil de controlar por aqueles que o propõem, nem pelas poderosas instituições ou instâncias governamentais. O impacto das ciências sociais e das teorias sociológicas é, no entanto, enorme; as descobertas e os conceitos sociológicos, como os dados empíricos, são elementos constitutivos do que é a modernidade (GIDDENS, 1994, p.24-25).

Há, portanto, uma "dupla hermenêutica",[10] no sentido atribuído por Giddens (1994), que diz respeito à forma como o conhecimento proveniente das ciências sociais é apropriado pelos atores sociais, em suas práticas, disposições e representações, e como, por sua vez, tais modificações induzem novas análises, modificando a realidade anterior. A perspectiva analítica é de que "Existe um vai e vem entre o universo da vida social e o saber sociológico e neste processo o saber sociológico se modela e remodela o universo social" (p.24).

A modernidade compreende, portanto, um amplo processo de mudança social que envolve profundas transformações da sociedade urbano-industrial capitalista européia, organizada em torno do trabalho e da constituição do Estado-nação, e, ao mesmo tempo, uma abertura à compreensão da ordem social, graças ao uso da ciência e da racionalidade.[11] Ou seja, a modernidade pertence ao mundo dos homens pela ação reflexiva[12] do conhecimento e pelas possibilidades de intervir sobre essa sociedade, supe-

[10] Desenvolvido originalmente no trabalho de Anthony Giddens. *A new rules of sociological method*. Londres: Hutchinson, 1974.
[11] Essa racionalidade, por sua vez, retorna e intervém sobre as práticas e representações sociais.
[12] Essa *reflexividade*, na modernidade, participa da reprodução do sistema, de maneira que pensamento e ação se refletem constantemente um sobre a outra.

rando os antigos constrangimentos da religião e da tradição, que estruturavam a ordem social do Antigo Regime.

Se as ciências sociais possuíam uma pertinência prático-ideológica na modernidade, foi, portanto, por uma razão normativa particular, de autoconsciência e autodeterminação dos homens, que continha, ao mesmo tempo, uma conseqüência epistemológica, ou seja, a busca de um "conhecimento objetivo". Assumindo a ideologia da legitimação e as finalidades próprias à modernidade, as ciências sociais pretenderam se identificar com um modelo de cientificidade "positivo", próprio às ciências da natureza, que apreendia a sociedade de maneira instrumental (Cf. FREITAG, 1987, p.63). O positivismo[13] das ciências sociais clássicas integrava, portanto, esse projeto de sociedade "racional", no qual a Razão se identificava à idéia de uma "liberação" da pessoa humana soberana e livre, no capitalismo. Augusto Comte atribuiu à ciência essa nova missão de presidir a ordem social, restabelecendo a homogeneidade das convicções e das condutas, da mesma forma como as idéias religiosas haviam presidido a ordem social do passado.

O "social" contém, pois, ao mesmo tempo uma "razão teórica" da crítica social (implícita no projeto sociológico), no esforço de entender os dilemas da nova ordem social que se estrutura e valoriza a inovação, a mudança e o progresso, e uma "razão prática", pelo esforço da objetividade e da sistematização do conhecimento, de forma a poder intervir sobre a nova ordem social a partir de exigências estritamente definidas pela ordem humana, pelos interesses materiais e individuais dos atores no mercado de trabalho e na produção da riqueza, sobre a qual os homens podiam formular leis e calcular bene-

[13] *Positivismo* – Corrente do pensamento sociológico que propõe a explicação da atividade humana pelo próprio homem, com base na forma das ciências experimentais, afastando quaisquer explicações de natureza especulativa, do campo da teologia ou da metafísica. Impõe restringir a análise aos fatos sociais diretamente acessíveis pela observação.

fícios, para tentar controlar a destruição social inerente à própria ordem do capitalismo. Ou seja, "a busca de objetividade positiva no conhecimento da sociedade, no século XIX, impôs-se, também, e paradoxalmente, como palavra de ordem normativa" (FREITAG, 1987, p.17).

Como "razão prática", a sociologia fornecerá as informações sobre a vida social, suscetíveis de permitir o controle das instituições sociais. Esse princípio de intervenção racional sobre a vida social sempre foi acompanhado de técnicas de contagem e recenseamentos sobre as condições de vida do povo, que se impuseram como necessidade política, já que os agregados que compõem uma "população" não são neutros, mas objeto de poder e riqueza, ou seja, como "razão prática" e instrumental. De fato, o desenvolvimento das instituições sociais e sua extensão em todo o mundo deram aos indivíduos a possibilidade de viverem em melhores condições de segurança e bem-estar, do que nas sociedades tradicionais. Perrot (1992) mostra que, desde o século XVII, filósofos economistas, como Vauban e Fénelon, propuseram uma revisão da fiscalidade, de forma a permitir aos mais pobres viverem decentemente e participarem da riqueza do reino.

1.2. O "INTERESSE" COMO PRINCÍPIO ESTRUTURANTE DA CULTURA MODERNA

O ponto de vista do progresso técnico e da Razão, na modernidade, naturalizou-se, ao mesmo tempo, como norma de sociabilidade, situando sua historicidade sobre dois limites – o da "crise" da "tradição", da ordem social que o antecedeu – e como construção dessa modernidade, fundado sobre o *princípio do interesse*, nem sempre conciliável, entre capital e trabalho, entre o interesse individual e o coletivo, como forma de conexão social da organização econômica e política da sociedade.

Desde o século XVII, o princípio do "*interesse*" transformou-se no ordenador natural da sociabilidade humana, para além do próprio jogo do mercado e das trocas. Ele se funda numa representação geral do mundo de *natureza utilitarista*,[14] pela qual os vínculos humanos não resultam mais da crença religiosa comum, mas da constituição das relações ambíguas dos múltiplos interesses individuais. "Todas as atividades, instituições e relações sociais podem ser consideradas como econômicas, desde que sejam fontes de utilidade e objeto de cálculo" (Cf. LAVAL, 2002, p.6).

Essa idéia de *utilidade* passa a se constituir o princípio estruturante da cultura e da política das sociedades burguesas ocidentais, tanto no plano das representações sociais como das estruturas. Só se pode considerar esse paradigma, no entanto, sob a condição de lhe atribuir não só uma dimensão doutrinal, mas, também, plenamente "social", já que ele se insere no âmbito das instituições e das práticas sociais. Nesse sentido, o *utilitarismo* não é apenas uma doutrina ou ideologia, mas diz respeito, também, às estruturas fundamentais das sociedades industriais ocidentais, articulando esse princípio e ideologia sobre suas práticas. A doutrina propõe uma imagem do homem indissociável das condições materiais concretas. É um "ser egoísta", essencialmente econômico – o *homo economicus* –, sempre identificado com o cálculo racional. Esse axioma do homem calculista permite pensar a reorganização social e a refundação da ordem social e política, as instituições e políticas sociais como uma ordem "natural". A Razão que o caracteriza é contabilizável, supõe apenas a adequação dos meios aos fins.

[14] O *utilitarismo* constitui-se de uma doutrina que se expandiu no século XVIII e XIX. O termo foi inventado por Bentham e reinventado por Stuart Mills. Além deles, figuram como autores principais dessa doutrina Adam Smith, Ricardo, James Mills, Alfred Marshell, Henry Sidgwick e Herbert Spencer. O eixo central que os articula nesta "doutrina" centra-se sobre o papel do interesse na ordem social e na mudança social. O fato de a Inglaterra, na época moderna, não ter conhecido o regime da monarquia absoluta e centralizada e as diversas mudanças sociais e econômicas que aí se processaram explicam, sem dúvida, em parte, a centralidade do pensamento utilitarista como um fenômeno inglês (Cf. BOUDON-BOURRICAUD, 1982)

Elisa Reis (1989) mostra como o *homo economicus* é referencial para as mais diversas disciplinas:

> Todas elas teriam indivíduos maximizantes, variando apenas a natureza do objetivo maximizado. Ou seja, o homem arquetípico seria o mesmo: o indivíduo possessivo e egoísta que, no afã de realizar suas paixões, age de forma utilitária. Mesmo quando a ação aparece disciplinada e regulamentada por cláusulas contratuais, o contrato aparece apenas como instrumento da vontade calculista e soberana do indivíduo (p.25).

É incontestável a dimensão econômica na representação utilitarista do interesse, mas esse paradigma não se restringe apenas aos fenômenos econômicos e se expande, também, sobre as dimensões sociais e políticas de caráter coletivo: no limite, o calculador da utilidade geral é o legislador e o próprio Estado. Produzir coletividades é a chave do novo vínculo social.

> Contra a lógica férrea do comportamento individual maximizante, ela [a sociologia] afirma a existência de um referente coletivo que é inseparável do próprio indivíduo. A idéia básica é a existência de algo além das puras motivações individuais, algo que conforma e dá sentido a essas motivações (REIS, 1989, p.25).

Essa articulação indissociável entre a dimensão "social" e suas representações constitui-se, como mostra Laval (2002, p.14), no *constructum* típico da "invenção social", do *homo sociologicus*; sendo a sociologia científica o lugar específico dessa inteligência e, também, o polo de resistência da produção dominante. Portanto, se a "utilidade" é o princípio da melhoria e do bem estar "individual", ela não é inseparável da organização social, de uma instância coletiva.

A passagem da dimensão do econômico para o âmbito social através de diversas dimensões e mediações foi considerada por diferentes autores. Do ponto de vista dos autores clássicos, Marx percebe o capital como uma relação social e concebe criticamente as maneiras como os homens se relacionam mediadas por "relações de utilidade" e de interesse. Através de uma teoria da história de caráter radical e pela força

do desenvolvimento da consciência de classe operária, ele entende que o trabalhador, sujeito e ator social em condições de organização e projeto de classe, ultrapassa seus interesses particulares, na defesa de toda sociedade. Durkheim reinventa o novo vínculo social próprio às sociedades modernas, através da noção de *solidariedade social*, capaz de criar as formas de mediação necessárias à coesão das sociedades modernas. A análise do *Contrato Social* em Rousseau mostra que o confronto dos múltiplos interesses, num regime de liberdades naturais, tem efeitos implícitos contraproducentes a esses próprios interesses, e sua resolução implica o "contrato social". Max Weber entende que uma atividade ou ação social só pode ser compreendida pelo sentido que os agentes sociais lhe atribuem e, por essa via, a ciência pretende explicar causalmente seus desdobramentos e efeitos. Alexis de Tocqueville, com base na vivência da sociedade americana, tem uma perspectiva menos pessimista e mais liberal dessa nova ordem estruturada pelo interesse, apesar de reconhecer os riscos do individualismo pelos efeitos indesejáveis da "atomização" da sociedade ou pelas possibilidades do "despotismo burocrático". Ele entende que a relação de utilidade e a representação individualista contêm também capacidade de laços sociais e de prescrição moral. Assim, a partir de observações da América, por exemplo, ele vê que o utilitarismo econômico não levaria necessariamente à desintegração social, se for suficientemente "ativo" e "associativo", submetido às instâncias coletivas, nas quais o interesse individual relativiza-se frente ao interesse do "outro", etc. Simmel analisa a questão do pauperismo e da pobreza como um sistema intersubjetivo de obrigações paradoxais, inscrito nas relações da dádiva (entre quem dá, quem recebe), entendendo-a como estrutura fundamental de criação do vínculo social.

Ou seja, a análise sociológica e política, sob diferentes perspectivas, tende a desenvolver a critica do paradigma utilitarista, mesmo partindo de suas próprias premis-

sas. No entanto, todas as relações induzidas pelo interesse, produtos espontâneos de necessidades e desejos individuais, são elas próprias problemáticas: como conciliá-las? Como garantir a unidade necessária à ordem social? O campo das polêmicas sociais refere-se, pois, à capacidade reflexiva de inventar alternativas capazes de garantir a unidade da sociedade, a natureza dos vínculos humanos e das relações sociais, o que envolve a mediação simbólica e ideológica, capaz de tornar essa nova ordem coesa. Assim, é o deslindamento desse "simbolismo social" e da ideologia implícitas na representação do utilitarismo, que está no centro da ambição sociológica.[15] Contra a idéia da vida estruturada no mercado, a sociologia propõe uma *refundação cultural*, implícita na renovação de crença e de valores capazes de enquadrar e limitar as energias liberadas das sociedades industriais e mercantis.

Polanyi (2000) descreve como a consciência da sociedade teve por base a economia política. Suas contradições impunham uma reconciliação com a nova liberdade conquistada. Esse entendimento tornou-se a "mola mestra" que sustentava os positivistas e utilitaristas:

> Do pesadelo da população e das leis salariais destilou-se a esperança [...] e ela se materializou num conceito de progresso tão inspirador que parecia justificar as enormes e dolorosas distorções por vir [...]. A pobreza representava a sobrevivência da natureza humana. A limitação de alimentos e a ilimitação dos homens chegaram a um impasse justamente quando surgia a promessa de um aumento ilimitado da riqueza [...]. Foi assim que a descoberta da sociedade integrou-se no universo espiritual do homem. Mas de que forma essa nova realidade da sociedade seria traduzida em termos de vivência? (p.107).

[15] Marcel Mauss dispõe dos primeiros elementos de uma sociologia explícita do simbólico. Para ele, a base de uma sociedade é a capacidade de desenvolver trocas. Essas podem ser materiais ou simbólicas, sempre se considerando a distribuição e a circulação desse elemento. Max Weber busca uma interpretação da vida social (*deutend verstehen*) de forma a desvendar, para além da descrição, o sentido que os atores atribuem às suas próprias posições. Ele critica o economicismo sem renunciar à visão atomizada e individualizada do indivíduo egoísta. Para Reis (1989), "O *homo sociologicus* weberiano é, na verdade, análogo ao *homo economicus.* Ele é um dos recortes analíticos possíveis do indivíduo atomizado, gerado pelo mesmo movimento de racionalização que dá origem à ciência moderna, ao capitalismo, à tipificação do indivíduo racional etc." Karl Marx desenvolve a noção de *fetichismo* da mercadoria (O Capital, v. I, cap. IV), na qual a mercadoria e o capital, aparecem como "coisas", e não como relações sociais e trabalho materializado. Essa relação, no entanto, não é falsa. Ela existe, mas oculta a relação entre os trabalhos aí constituídos.

A dimensão da pobreza, nesse trecho de Polanyi – menos que um destino de indivíduos "condenados" nessa nova ordem, limitado "pela procriação da sua raça ou a condenar-se irremediavelmente à liquidação através da guerra e da peste, da fome e do vício" – tinha um significado de resistência, pelas formas da sobrevivência desses indivíduos submetidos ao estado de pobreza.

1.3. O "SOCIAL", UMA NOÇÃO AMBIVALENTE

A noção do "social" é, portanto, ambivalente e acompanha as dificuldades de explicitação das relações paradoxais entre as representações dominantes e as formas objetivas de estruturação da ordem social. Para Castel (1995, p.19), como em Polanyi, o "social" seria um lugar entre a organização política e o sistema econômico. Ele se desenvolve "nesse entre-dois voltado para restaurar os vínculos sociais, que não obedecem nem a uma lógica estritamente econômica nem a uma jurisdição política". Portanto, diz respeito à constituição de uma propriedade social de usufruto pessoal. Mas os autores se referem ao "social", também, como a parcela mais dessocializada dos trabalhadores, ou seja, os sujeitos que são objeto dos cuidados e das ações públicas. Ou seja, para Castel, "o social" é um campo de regulações não mercantis, mas, ao mesmo tempo, uma "posição" ou situação específica de um grupo de indivíduos dessocializados frente à estratificação e à estrutura sociais, consideradas a partir do trabalho. Ao se referir ao social como essa parcela da sociedade, ele reconhece sua existência mesmo antes da constituição da modernidade, nas múltiplas formas institucionalizadas de relações não-mercantis, voltadas para as diferentes categorias de "indigentes", na forma das práticas e das instituições da assistência. Essas formas envolvem modos sistemáticos de intervenção da sociedade em relação a alguns grupos sociais, que Castel chama

do "social-assistencial", mas, também, outras intervenções públicas nas quais o Estado tinha o papel de garantidor da organização do trabalho e de regulador da mobilidade dos trabalhadores, a exemplo da repressão à vagabundagem e dos controles de circulação da mão de obra, etc.

Portanto, o "social" integrava a dimensão da ordem social[16] ameaçada pela pressão de todos aqueles que não encontravam *um lugar* a partir da organização do trabalho. Essa "ameaça à ordem" dos trabalhadores livres se dá, sobretudo, no território das cidades em formação. Adam Smith em *A riqueza das nações* [1776], oferece um campo conceitual dessa dimensão, orientando a representação filantrópica, estética e ao mesmo tempo repressiva da pobreza, particularmente no contexto do processo de urbanização das sociedades industriais. A interpretação de Smith sobre a "massa de homens sem propriedade, vista como o(s) inimigo(s) da ordem pública" expressa um tipo de representação até hoje prevalecente, que articula a *questão social* a uma visão repressiva da *pobreza* (especialmente urbana*)* ou à idéia de uma ordem[17] social regulada pelos proprietários. Para Castel, a "vagabundagem" exprime e, ao mesmo tempo, dissimula a reivindicação fundamental do acesso livre ao trabalho, a partir do qual as relações de produção vão se redefinir sobre novas bases.

Essas dimensões da ordem histórico-social têm implicações no plano teórico-metodológico (Cf. GIDDENS, 1994). A primeira observação problemática, na delimitação do social, é de que ele se refere a sistemas sociais (sociedades) claramente delimitados, possuindo uma unidade interior. Dessa perspectiva, a sociedade se confunde com os limites do Estado-nação, mesmo que este não tenha sido teorizado diretamente

[16] Sobre essa perspectiva da ordem ver Hélène Thomas, 1997. Para ela tanto as proteções civis como as assistenciais integravam essa dimensão da sociedade da ordem.
[17] Kowarick (1987); Valladares (1991); Bresciani (2002) levantam pistas para o entendimento das relações entre cidade e questão social, no Brasil. Articulam à dimensão da ordem as formas repressoras no espaço urbano, mas também à dimensão higienista das teorias médicas do final do século XIX.

pela sociologia. A busca dessa unidade e coerência sociais, sob a forma do Estado nacional, implicou um *nacionalismo metodológico* nas ciências sociais, conforme Ulrich Beck (2001), ou seja, a compreensão da sociedade a partir dos limites institucionais do Estado-nação. Dessa perspectiva, o "social" é desenhado nos limites da forma institucional, confundindo-se e restringindo-se, algumas vezes, os vínculos sociais da sociedade moderna com a própria análise do sistema institucional das políticas sociais e direitos sociais (ou seja, com os seus modos regulatórios).

Associada a esse desenho, a segunda dimensão problemática, na análise do "social", refere-se à dimensão da "ordem" e aos sistemas de controle numa dada sociedade. Dessa perspectiva, o papel regulatório das relações sociais, implícito na busca da coesão dos sistemas sociais, ocupa o centro das preocupações sociológicas, como questão de integração e adaptação social, na formulação de respostas para entender o que torna a sociedade coesa, em face dos diferentes e diversificados interesses sociais.[18] Da perspectiva da ordem, a análise do "social" enfatizaria uma abordagem da questão social relacionada aos controles sociais e à própria natureza regulatória das políticas de proteção social. Ultrapassar essa visão supõe compreender a dimensão da "ordem" no âmbito das relações paradoxais de um processo de formação social, subordinada ao contexto de mudanças sociais e de luta, e às razões frente às quais essas mediações e controles operam. Reis (1989) adverte sobre os limites de pensar-se a sociologia (e não "o social") apenas como uma reação conservadora às grandes transformações dos séculos XVIII e XIX.

> Ela é também fruto dessas transformações, pois aposta, ela mesma, no progresso, filha que é do Iluminismo. Mas é importante ter em conta que a sociologia, enquanto disciplina, surge como uma alternativa à estilização do *homo economicus.* É assim, por exemplo, que a revalorização da comunidade, percebida como dicotômica à sociedade, con-

[18] Durkheim indagava o que faz e torna uma sociedade coesa. Algumas interpretações sociológicas, como a de Talcott Parsons, priorizam a dimensão dos controles na análise da sociedade.

> fere ênfase a valores solidários, às motivações coletivas que transcendem cálculos egoístas etc (REIS, 1989, p.26).

Uma terceira dificuldade é que esse "social" parte do projeto "Iluminista" do progresso social, mas constitui-se, ao mesmo tempo, numa contraposição ao *homo economicus*, dizendo respeito não apenas às estruturas (formas institucionais nos limites do Estado) ou às condições de coesão e da ordem social, mas também a uma compreensão da ação humana, de indivíduos e sujeitos que se constituem historicamente no âmbito das forças sociais, orientadas segundo um conjunto de valores que se instituem na normatividade das suas próprias sociabilidades. Ou seja, constituem parte das condições de *reprodução social*.[19] Assim, os controles estruturados e os mecanismos sociais não são suficientes para se entender o que "faz sociedade", como se constrói a solidariedade. Essa envolve também a forma concreta e efetiva como os atores sociais – através das modalidades de intervenção, de seus interesses, de suas representações e de suas práticas – se organizam e dão sentido a essas formas institucionais. E essas relações não são lineares, mas paradoxais. Assim, a representação coletiva unificadora (Durkheim) tem um conteúdo e uma idealização do bem-estar material na promoção do EU – individual (Cf. LAVAL, 2002, p.33). Esse é o paradoxo das sociedades capitalistas. Assim, o "social" está também submetido a um *princípio utilitarista* e de representação do mundo, no qual os vínculos sociais e as instituições sociais resultam da organização dos interesses sociais no âmbito coletivo. Bruno Latour (1993) assinala o caráter ideológico do modernismo, ao propor uma separação rígida entre o mundo do conhecimento e o mundo das coisas, que conduz a uma grande liberdade para lidar com as coisas, como se elas existissem independentes de nós e pudessem ser manipuladas à vontade. Entretanto, diz ele, o mundo é cada vez mais cheio de híbridos: com-

[19] *Reprodução social* aqui é tomada não só pelas formas que criam as condições de produção de uma ordem social, não somente no âmbito da produção, mas da esfera externa a essa produção, no âmbito da família, e das que se situam também no âmbito da superestrutura, dos processos ideológicos que justificam as trocas sociais e, portanto, as sociabilidades.

binações de natureza, cultura, instituições sociais e artefatos tecnológicos. Assim, para Latour, o modernismo foi uma ilusão poderosa que permitiu esquecer ou negar esses híbridos, colocando-os como parte de uma "natureza" sobre a qual os modernistas não tinham responsabilidade, mas podiam usar e explorar em proveito próprio (*apud* SCHWARTZMAN, 2004).

Essa tripla dimensão e essa multiplicidade na definição do social pode se expressar num desvirtuamento da dimensão histórico-social, radicalizando o princípio utilitarista de organização institucional como norma legítima de estruturação da sociedade. Dessa perspectiva, Hannah Arendt desenvolve uma crítica da predominância do "social" como técnica, em detrimento da política. Para ela, desde que o desenvolvimento tecnológico passa a ser a chave para superar a escassez, "a questão social" passa a ser concebida como questão de planejamento, administração e conhecimento especializado, passível de solução a partir da deliberação pública, mas no interior de uma perspectiva inerente à dimensão estratégica e administrativa. Essa versão do "social", restrita à ordem institucional, não concebe "a sociedade", mas entende o "social" como solução técnica, como base empírica inteiramente quantificável em todas as suas dimensões.

A "absolutização da questão social", para Arendt, implicou um estreitamento da noção de bem-comum, restrita à forma do bem-estar material da população. Essa redução do "bem-comum" à reprodução material da sociedade transformou-o em "coisa", meio a serviço da acumulação, da abundância e da especulação. Embora Arendt não se coloque contra a "questão social", ela se opõe aos defensores do sacrifício da esfera pública para resolver o problema da escassez. Para ela, a idéia de grandeza humana não é a maximização do que se pode alcançar, mas se realiza na convivência humana, domínio onde se expressa o "*quem*" e não apenas as "*funções*" sociais. Esse espaço é relativo e se constitui no consentimento construído a partir da pluralidade dos

seres individuais. O sacrifício desse espaço em nome da questão social não vai gerar a sua resolução, uma vez que as sociedades da abundância não geram cidadãos plenos, mas apenas consumidores. Além do mais, a questão social, quando absolutizada, tende a pôr em movimento uma violência sem limites (Cf. AGUIAR, 2004, p.18).[20] Aguiar (2004, p.18) considera que o problema é que a transformação da política em administração, no mundo moderno, profundamente criticado por Arendt, ensejou a "politização da tecnologia".

Nesse sentido, o "utilitarismo", na versão institucional do social, aparece menos como doutrina e mais como "objeto social", como um conjunto de dispositivos estruturados, embora também como a construção simbólica específica da sociedade urbano-industrial, um discurso massivamente aceito que racionaliza, sistematiza e mesmo idealiza a representação social. Os princípios que norteiam a formulação de direitos e benefícios sociais se organizam em função dos ritmos desejáveis ou indesejáveis do avanço desse "social", do ponto de vista das forças do mercado e do capital, e dos métodos e recursos conseqüentes para sustentá-los, tais como gastos sociais, política fiscal, ou, de outro lado, dos princípios de equidade, justiça social, dívida social, desenvolvimento humano e social do outro, etc.

Esse pertencimento da Sociologia à sociedade industrial, à divisão social do trabalho e à construção do Estado nacional não é simples contextualização ou recurso metodológico, mas uma problematização da representação utilitarista, que atribui à própria ciência a missão de encontrar fórmulas regulatórias de desenvolver recursos metodológicos capazes de informar e controlar a realidade social.

[20] Essas críticas, evidentemente, resultam de um contexto analítico das reformas realizadas em meio ao totalitarismo na Alemanha de Hitler e na Rússia de Stalin e, por outro lado, à perspectiva de construção de uma espaço público e cívico da sociedade americana, onde Arendt viveu até a sua morte, em 1975.

Isso é tanto mais evidente quanto essas referências estão postas num contexto político-histórico dominado pela figura do Estado-nacional, quando o nacionalismo e os conflitos internacionais adquirem uma amplitude sem precedentes (desenvolvimento das economias nacionais, competição de mercados coloniais, etc.). Enfim, trata-se de uma situação dominada pela contradição inerente à conjunção do caráter formal, abstrato e universalista do Estado e da "economia" e do caráter concreto e particular da "nação", entendida como referência última da solidariedade concreta (FREITAG, 1987, p.50). Essa problemática foi percebida pelos autores clássicos, tanto no plano teórico-ideológico quanto no político-prático.

1.4. A POBREZA COMO CATEGORIA DO *HOMO SOCIOLOGICUS*

A emergência das desigualdades econômico-sociais, no contexto do progresso e da acumulação da riqueza, constitui-se, então, na manifestação empírica sobre a qual se formula e se confronta a crítica social da modernidade. O seu enfrentamento contém um duplo movimento epistemológico: (i) a construção de representações sociais adequadas à busca do bem-estar social material; e (ii) a consciência de uma distância imediata dessa realidade, pela qual a emancipação do indivíduo não se converteu em progresso material. É nesse paradoxo e nas distâncias entre a riqueza e a pobreza que se constitui grande parte dos "desafios da modernidade, autodeterminada e autolegitimada em referência à negação da tradição" (FREITAG, 1987, p.19). Assim, a problemática da pauperização e a emergência de indivíduos pobres e miseráveis se transformam em *questão social* e está na base do projeto sociológico.

Como garantir a liberdade e a igualdade próprias aos ideais democráticos, frente a uma realidade que se expressa na exploração do homem livre e no pauperismo dos

trabalhadores e homens libertos? Nas sociedades profundamente desiguais economicamente e fundadas sobre a soberania do indivíduo, como restaurar os vínculos sociais? Como manter ou restaurar os vínculos sociais, quando a religião e as práticas religiosas não mais se constituem na matriz cognitiva capaz de criar os laços entre os homens, quando a cidadania abstrata constitui tanto o princípio da legitimidade política como a fonte do vínculo social, no sentido abstrato do termo?

À contradição entre liberdades formais do indivíduo emancipado e as condições de exploração da classe trabalhadora, a sociologia responde, invocando a "necessidade objetiva" de uma ação política que visasse à manutenção da "solidariedade social", como alternativa às tendências de autonomização e conflito das relações sociais, próprias à lógica utilitarista da economia liberal.

O axioma da *solidariedade* é apresentado por Comte como o problema sociológico central da unidade da sociedade, e depois por Durkheim. Essa unidade

> ... resulta da estruturação da própria sociedade industrial, mais precisamente da própria divisão social do trabalho, que obriga à cooperação e necessita de uma instância centralizada de regulação ou de crenças coletivas e da acumulação de conhecimentos transmitidos no tempo, que permitam assegurar um 'consenso' e uma continuidade de gerações" (LAVAL, 2002, p.30).

Nesse sentido, o capitalismo está na base e na origem de uma nova forma cultural, e a organização social é diretamente articulada à sociedade de burgueses e trabalhadores.

Durkheim analisa que a coerência da sociedade não é mais assegurada pela similitude dos homens – pela solidariedade que ele chamava de *mecânica*. Desde quando a divisão do trabalho impediu as formas de solidariedade primárias, mecânicas, importava reencontrar a coesão social pela complementaridade dos homens, o que ele chamava de solidariedade *orgânica.* A questão central, portanto, era de saber como con-

servar a coesão intelectual e moral assegurada anteriormente pela religião, quando a organização social se caracterizava pela diferenciação extrema das funções e das profissões. Os princípios de organização da sociedade tradicional[21] forneceram o ponto de observação a partir do qual a especificidade da "modernidade" pode ser autodefinida.

As ciências sociais, portanto, desde as suas origens assumiram a legitimação do processo modernista de transformação da sociedade, promovendo, no *plano teórico-crítico*, a dissolução do seu próprio objeto, na forma de crítica ao utilitarismo, e, paradoxalmente, *no plano prático*, acabando por substituir-se à sociedade, à socialidade e à historicidade, pela regulação tecnocrática da realidade social (Cf. FREITAG, 1987, p.34).

Dessa forma, a sociologia contém um antagonismo teórico-normativo original, na medida em que se dedica a uma crítica direta da ordem econômica e liberal, produzindo também a sua legitimação e estabelecendo, teórica e normativamente, os princípios de manutenção de novas formas da integração social (p.48), seja pela expressão sistemática da crítica científica e sistematizada, mas fazendo do seu objeto, ao mesmo tempo, a legitimidade de uma ordem social fundada ideológica e praticamente sobre o jogo livre das leis do mercado.

1.5. A ESTRUTURAÇÃO ANALÍTICA DO "SOCIAL"

Do ponto de vista da sociologia da integração social, Durkheim deslocou a referência utilitarista do indivíduo para a sociedade como um todo. Se a sociedade capitalista-industrial ou estatal-nacional do século XIX e começo do século XX, nascida da autonomização da lógica econômica da sociedade civil, traz, em si, a contradição de

[21] Segundo Freitag (1987), a sociedade tradicional refere-se a uma condição da socialidade, na qual a regulação da ação social está fundada em referências significativo-normativas interiorizadas pela cultura, que regem os atores em suas práticas. Tal modo de "reprodução" pressupõe que todas essas referências interiorizadas sejam pré-estruturadas *a priori*, no plano simbólico ou semântico.

classes – que mina a legitimidade da representação formal, os arranjos das políticas reformistas implantadas desde o século XIX, sob pressão do movimento trabalhador, e que se expandem à medida que se desenvolve a industrialização –, a urbanização e a democratização política vão desmentir o caráter natural dessa economia de mercado e do *laissez-faire*. A moderna sociedade industrial vai adquirir legitimidade progressivamente como "sociedade do crescimento" (ou do desenvolvimento econômico), mas, naturalmente, de modo conflituoso.

Esse regime de *solidariedade nacional* passa, então, a ser o fundamento efetivo do poder do Estado republicano e uma "invenção" que permite dar à ação do Estado um critério compatível com sua definição democrática. Assim, "levado à sua dimensão política, o social aparece como uma invenção necessária para tornar governável uma sociedade que optou pelo regime democrático" (DONZELOT, 1994, p.13).

As noções de solidariedade ampliada e de responsabilidade coletiva estabeleceram um *papel social do Estado,* que Boaventura Souza Santos (1999) estrutura segundo quatro campos principais:

- a *socialização da economia*, pela qual se reconhecia que o capitalismo não era apenas constituído por fatores de produção e pelo mercado, mas por sujeitos sociais com necessidades básicas, ou seja, direitos da cidadania;
- a *politização do Estado,*[22] que significou a tradução dessa socialização da economia[23] no marco normativo e institucional dos Estados nacionais, mediando o conflito entre economia e sociedade, capital e trabalho;
- a questão da *segurança pública*, contra a violência e em defesa da vida; e

[22] Ver, a respeito, Polanyi, [1944] (2000); Rosanvallon (1995); Souza Santos (1999).
[23] Entendido por Esping-Andersen (1990) como "*desmercantilização da força de trabalho*".

- uma *identidade nacional*, de modo a garantir a redistribuição da riqueza nacional e sustentar uma solidariedade e uma legitimidade ampliadas.

Esping-Andersen (1990) descreve o processo que se refere ao primeiro desses campos como "*desmercantilização da força de trabalho*", ou seja, o processo que media o conflito entre economia e sociedade, capital e trabalho, na medida em que reconhece, pela legislação do trabalho e pelos direitos sociais, que o capitalismo não é apenas constituído por fatores de produção e pelo mercado, mas por sujeitos sociais com necessidades básicas, ou seja, direitos sociais e de cidadania.

As *políticas sociais* autonomizadas, ao mediarem a economia e a política, o trabalho e a produção, a ciência e a técnica, a participação política e aspectos da vida familiar e cultural, constituem-se em *mediações* que substituem as antigas estruturas de regulação de caráter societário e a sua legitimação tradicional e "autoritária". Elas possibilitam pois a passagem da propriedade social dos bens públicos, conforme descrita em Castel (1995) em direitos sociais coletivos, mas de uso individual. "Elas asseguram a superação da tradição, tanto no plano ideológico como no plano prático, ou seja, como forma e sistema operatório efetivo da regulação das relações sociais e como referência da legitimação" (FREITAG, 1987, p.61). Os princípios coletivos do "bem-estar", da "satisfação das necessidades", da "autonomia do indivíduo", da igualdade perante a lei", da "liberdade de participação política", da "soberania da consciência reflexiva" e da "universalidade da intuição sensível", tomados, no campo cognitivo, como fundamentos da objetividade, não se constituem apenas como "mitos", mas integram o campo das práticas sociais, como "operadores" ou "reguladores" normativos e como expressão de "finalidades" que asseguram sua legitimação e conferem sentido a todo o projeto de modernidade.

Assim, toda essa estrutura característica da modernidade enunciou uma versão abstrata, formal e apurada, susceptível de ser interiorizada em cada indivíduo sob a forma de identidade pessoal e de valor ético-normativo. Tal estrutura não suprimia a unidade *a priori* da sociedade: ela projetava, no futuro, a idéia utópica de uma sociedade inteiramente unida pela Razão e tornada transparente pela consciência de si mesma (Cf. FREITAG, 1987, p.62). Mas, ao mesmo tempo, a modernidade criou mecanismos de regulação social suscetíveis de conduzir, de maneira prática, uma ordem mínima.

Tal ordem se define, segundo Beck (1999, p.13), na primeira modernidade, no marco do Estado-nação, da noção de pleno emprego, quando as políticas sociais (de Bem-estar social) e a organização cotidiana das biografias têm por vetor a plena ocupação e a mobilidade social. Em segundo lugar, as sociedades podem constituir-se através de identidades coletivas, mais ou menos homogêneas, com ênfase na identidade de classes, grupos ou etnias. Ademais, elas se definem pelo mito do progresso, supondo que os problemas gerados pelo desenvolvimento industrial possam ser superados pelo avanço da técnica.

O "social", então, não é um lugar ou uma política específica, tampouco um qualificativo de coisas dadas, mas refere-se ao *conjunto de mediações institucionais* (inscritas nas políticas sociais, no sistema financeiro, na família e no Direito social), associadas a processos civilizatórios que definem os vínculos sociais de uma dada sociedade (LAUTIER, 1999). A dissociação entre a organização política e a base econômica esclarece melhor a especificidade e a autonomização desse "social", segundo Castel (1995), permitindo observar e questionar os nexos e os laços que aí se constituem e que nem sempre obedecem a uma lógica estritamente econômica ou de jurisdição política.

Esses processos não são a-históricos, ou um conjunto de políticas sociais tomadas como campo empírico instrumental neutro, mas resultam das forças sociais em luta (entre socialistas e liberais), e os seus resultados expressam as formas pelas quais a sociedade garantiu a "paz civil" à época de um modernismo triunfante. Tem função, portanto, de formação de consensos amplos, que contêm, na sua origem, campos conflitivos entre forças sociais.

Na sua formulação como questão política e sociológica há, portanto, uma luta política subjacente, em que se confrontam projetos distintos (entre o liberalismo e o socialismo ou a social-democracia), cujos resultados qualificam politicamente a natureza das mudanças em curso.

Nesse sentido, o "social" não é apenas um território pré-estabelecido, ou um sistema institucional. Não é um campo acabado, mas um empreendimento aberto, de caráter heurístico, muitas vezes paradoxal, em profunda mutação em diferentes níveis, condicionado pela cultura política dos diversos países.[24] Essa percepção distingue-se de uma visão exclusivamente institucional ou instrumental das políticas públicas ou de uma Sociologia que tome o "social" como o equivalente a um sistema, entendido como *princípios de conexão* (como delimitou Gabriel Tarde, em oposição a Durkheim, no século XIX[25]) ou como sistema.[26] Ele se constitui num vai e vem entre o universo da vida social, o saber sociológico e sua forma instrumental operativa. Não existe um pa-

[24] Sobre a interseção entre cultura política e desenvolvimento no Brasil, ver entre outros: Carvalho, 1980 e 2000; Nunes, 1997; Reis, 1995, 2000.

[25] Os debates entre Tarde e Durkheim foram retomados recentemente (Latour, 2006). Gabriel Tarde (*Les lois sociales*) criticava Durkheim, acusando-o de confundir a tarefa de *explicar a sociedade* em benefício de um projeto político que substituía a compreensão do vínculo social com o próprio objeto da engenharia social, aqui entendida como a forma de intervenção social para o alcance de um projeto político. De fato, em *A Divisão Social do Trabalho*, Durkheim teoriza sobre novas formas de transição social, gerando um quadro conceitual apropriado ao entendimento dos novos pilares da questão social em termos da solidariedade nacional.

[26] Essa observação não implica desconsiderar essas contribuições, mas reconhecer a produção desses processos subordinados às formas históricas assumidas pelos atores sociais numa determinada sociedade. Tal entendimento permite observar como a aplicação de certos princípios regulatórios sobre sociedades de tradições

ralelismo entre o saber sociológico, de um lado, e o controle progressivo do desenvolvimento social, do outro. As noções forjadas pelas ciências sociais contêm, ao mesmo tempo, a "dupla hermenêutica", no sentido formulado por Giddens (1994): "são produzidas pela realidade social e sistematicamente reintroduzidas no universo da realidade social que se quer estudar, adquirindo novos sentidos" (p.24).

distintas, como as sociedades da região da América Latina, podem, contrariamente, produzir muitas vezes resultados inversos.

CAPÍTULO 2

A SOCIOLOGIA COMO RAZÃO TEÓRICA: ALGUNS ELEMENTOS PARA UMA SOCIOLOGIA DA POBREZA[1]

> *Pauperismo, a economia política e a descoberta da sociedade estavam intimamente interligados. O pauperismo fixou a atenção no fato incompreensível de que a pobreza parecia acompanhar a abundância. Este, porém, foi apenas o primeiro dos surpreendentes paradoxos com os quais a sociedade industrial confrontou o homem moderno.*
>
> (POLANYI [1944], 2000, p.107)

Este capítulo busca apresentar o campo de controvérsias que se expressaram nas contribuições de autores clássicos sobre a emergência do fenômeno da pauperização e da pobreza, no contexto da constituição das sociedades modernas urbano-industriais européias do século XIX e início do século XX, através da revisão de quatro autores clássicos sobre essa questão: Alexis de Tocqueville, Karl Marx, Friederich Engels e Georg Simmel.

A análise da contribuição desses autores não é linear, mas subordinada à reprodução da própria *questão social***,** como controvérsia. Nesse sentido, não basta indicar os traços recorrentes, mas destacar exatamente a heterogeneidade das soluções que envolvem o encaminhamento de um mesmo enigma social (o paradoxo do empobrecimento de trabalhadores livres na ordem capitalista), no contexto da produção da riqueza e da ideologia Iluminista do progresso; e da formação do Estado nacional, segundo tradições sociopolíticas e culturais distintas.

A pobreza refere-se a uma situação de reconhecimento da dívida social, permitindo associar direitos e deveres, quando a idéia de troca entre iguais não é mais possível no plano econômico. Karl Polanyi (2000) afirma que "foi em relação ao problema

[1] A idéia de uma "sociologia da pobreza" inspira-se no título dado por Simmel para a primeira versão desse texto de 1907. A introdução de Serge Paugam e Franz Schultheis à tradução francesa do livro de Simmel, *Les Pauvres* (1998) resgata esse sentido do título original da obra, como "Naissance d´une Sociologie de la Pauvrété". Em *Les Formes Élémentaires de la Pauvrété* (Paris: PUF, 2005) Paugam retoma essa formulação no seu Capítulo 1, comparando Tocqueville e Marx e tomando a abordagem de Simmel como determinante.

da pobreza que as pessoas começaram a explorar o significado da vida numa sociedade complexa" (p.108). E acrescenta, do ponto de vista prático, que o encaminhamento dessa questão assumiu duas perspectivas opostas: através do princípio da harmonia e da auto-regulação, de um lado, e da competição e conflito, do outro. Para ele, "o liberalismo econômico e o conceito de classes foram moldados dentro dessas contradições". Através de uma cuidadosa recuperação histórica da sociedade inglesa esse autor mostra como os pobres emergiram na Inglaterra da primeira metade do século XVI, desligados da sociedade feudal, e que sua transformação gradual em classe trabalhadora livre resultou da perseguição à vagabundagem e do patrocínio da indústria doméstica. Nesse processo, enquanto no século XVI os pobres representavam um "perigo" para a sociedade, já no final do século XVII eles representam uma carga de impostos para a sociedade.

Essas observações foram analisadas e teorizadas pelos autores do século XIX a respeito do fenômeno do pauperismo. As contribuições de Alexis de Tocqueville, Karl Marx e Frederick Engels, e Georg Simmel (esse último no início do século XX), neste texto, significam algumas interpretações distintas a respeito da reprodução da pobreza no contexto das sociedades urbano-industriais européias, particularmente a Inglaterra e a França. O ponto de partida de todos eles refere-se ao processo da transição social entre a ordem feudal e o capitalismo, na qual, não obstante a idéia inerente de progresso e a produção da riqueza no capitalismo, também se produz o fenômeno da pobreza e das desigualdades. Para Marx, no entanto, a pobreza integra as condições de reprodução do capital, através da exploração dos trabalhadores livres na ordem burguesa, e tem implicações na luta de classes. No Capítulo XXIII de *O Capital*, Marx analisa: "Assim como os trabalhadores tornam os homens ricos, quanto mais trabalhadores houver mais haverá homens ricos..., o trabalho dos pobres é a mina dos ricos" (p.762). Para Tocqueville [1835] (1958), no entanto, a questão se refere à vigência de direitos de igualdade na de-

mocracia. Assim, esses autores, de perspectivas distintas, desenham duas formas de entendimento e encaminhamento da questão social no século XIX, uma de caráter liberal em torno do direito e da emancipação do indivíduo como membro de uma coletividade política e outra revolucionária, no contexto da luta de classes. Através da noção de "*superpopulação relativa*", Marx destaca a função de uma população trabalhadora "excedente" sobre as condições de reprodução do capital e exploração da classe trabalhadora, bem como as possibilidades de sua organização em classe:

> Mas se uma superpopulação trabalhadora é o produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza sobre uma classe capitalista, esta superpopulação, por sua vez, se converte em alavanca da acumulação capitalista e inclusive em condição de existência do modo capitalista de produção... (EL CAPITAL [1867], 1975, p.786-787).

Tocqueville analisa como o direito dos pobres a um "salário" concedido pela caridade pública pode levar à desqualificação social desses indivíduos. Assim, para ele, a caridade deve ser objeto exclusivo da ação de setores privados e não uma responsabilidade coletiva pública. Esse autor considera que

> Tanto em Tocqueville como em Marx a pobreza correspondia mais a uma questão social que a um objeto específico da sociologia. Se ambos tentaram colocar esta questão na evolução das sociedades e a construir um quadro analítico que permitisse interpretar o funcionamento social eles não definiram explicitamente o que caracteriza sociologicamente os pobres em relação aos demais membros da sociedade, nem explicaram, de forma completa, os modos de construção desta categoria e os laços que a vinculam à sociedade (PAUGAM, 2005, p.20).

Paugam (2005) mostra como Raymond Aron, no *Essai sur les libertés*, diferentemente de outras análises que opõem o pensamento de Marx ao de Tocqueville, propõe um esforço de síntese no pensamento desses dois autores, como contribuições complementares. Aron introduziu uma distinção entre liberdades formais e reais e considera que o plano das liberdades reais dos trabalhadores, evocado na crítica marxista,

mais que se opor às liberdades formais, de caráter liberal, complementam a dimensão dessa liberdade.

Por fim, Georg Simmel [1907] retoma questões postas por Tocqueville um século antes e propõe uma análise com objetivo explicitamente sociológico sobre a posição dos pobres na sociedade moderna, definida com base na intersubjetividade da dádiva e da diferenciação entre a assistência pública ou privada. A partir de um conjunto de regulações de ordem moral implícitas na noção da "dádiva" (nos significados da "esmola" do ponto de vista tradicional) e sua reprodução nas sociedades modernas, ele discute as relações complexas entre o indivíduo e o coletivo, retomando, por fim, a dimensão da cidadania dos pobres como condição do seu pertencimento. Nessa análise, ele destaca os paradoxos entre os princípios da indução moral da caridade (própria à ordem tradicional) e explicita as tensões de que essa questão se reveste na esfera de Estado moderno.

2.1. ALEXIS DE TOCQUEVILLE: uma percepção democrática liberal sobre o pauperismo

Alexis de Tocqueville, num texto escrito em 1835 – *Mémoire sur le pauperisme*[2] – propõe uma interpretação original para a questão do pauperismo, de uma perspectiva comparada segundo países e estágios de desenvolvimento diferentes. O seu trabalho se estrutura em duas partes: a primeira apresenta uma síntese histórica de desenvolvimento das sociedades capitalistas e as relações ambíguas e paradoxais de emergência da miséria e da indigência de seu povo; a segunda parte trata mais especi-

[2] Segundo nota nas *Obras Completas: Alexis de Tocqueville* (Paris, Gallimard, 1958, p.116), esse texto de Alexis de Tocqueville parece ter sido escrito pelo autor entre janeiro e abril de 1835, mas o manuscrito original se perdeu. A primeira parte desse texto foi objeto de três publicações: *Mémoires de la Société Académique de Cherbourg* (1895, p.293-344); o *Bulletin des Sciences Économiques et Sociales du Comité des Traveaux Historiques et Scientifiques* (ano 1911, 1915, p.17-37) e, finalmente, a revista *Commentaire*, n.23, p.630,

ficamente da natureza institucional do socorro aos pobres, distinguindo a "caridade privada" da "caridade legal", num quadro democrático de reconhecimento de indivíduos estatutariamente iguais.

Ele inicia seu texto mostrando um paradoxo entre os diversos países da Europa (Inglaterra, Portugal, Espanha e França), nos quais o maior nível de desenvolvimento induz grande parte de indivíduos a recorrerem à caridade, enquanto os países com aparência mais miserável têm menos indigentes:[3]

> Quando se percorrem os diversos lugares da Europa ficamos espantados com um espetáculo extraordinário e aparentemente inexplicável.
>
> Os países que parecem mais miseráveis são aqueles que, na realidade, contam com menos indigentes e, nos povoados em que vós admirais a opulência, parte da população é obrigada a recorrer à dádiva do outro para viver (MÉMOIRE..., 1958, p.116).

Num esforço analítico comparativo, o autor relaciona a emergência do fenômeno da pobreza e da indigência com o desenvolvimento de civilizações, destacando a dimensão *relativa* da pobreza, condicionada pelas condições de desenvolvimento econômico e cultural, perspectiva que, mais tarde, será adotada como critério de avaliação da pobreza.[4] De uma forma indireta, o autor mostra que a pobreza material e o nível de vida não são variáveis necessariamente correspondentes, mas são condicionadas segundo a fase de desenvolvimento e a cultura de um povo. Nesse sentido, ele observa que, apesar da aparente opulência material da Inglaterra, um sexto da sua população sobrevive à custa da caridade pública:

> Atravessai os campos da Inglaterra, e vós acreditais transportados num Éden da civilização moderna. Das estradas magnificamente conserva-

---

1983; n.24, 1983/1984, p.880-888). A análise aqui apresentada toma por base a versão das *Oeuvres Complètes*, Gallimard, 1956, p.117-139. A tradução dos trechos citados é minha.

[3] A designação que ele faz de *miseráveis* e *indigentes* não tem relação com as definições contemporâneas. Para o autor, a *indigência* refere-se à pobreza dos indivíduos que se distinguem do resto da população por traços de privação e de dependência em relação ao outro, enquanto a *miséria*, como a entende Tocqueville, refere-se às condições de desenvolvimento material e progresso de uma região ou país.

[4] Refiro-me à diferenciação contemporânea nas metodologias de aferição e medição da pobreza entre a *pobreza absoluta* e a *pobreza relativa*.

> das, de residências novas e limpas, de rebanhos gordos pastando em ricas pradarias, de cultivadores cheios de força e de saúde, a riqueza mais deslumbrante que nenhum país do mundo, a simples fartura mais ornada e mais procurada que em nenhum outro lugar; em todos os lugares o aspecto de cuidado, de bem-estar e de lazer; um ar de prosperidade universal que se acredita respirar na própria atmosfera e que faz vibrar o coração a cada passo: tal parece a Inglaterra aos primeiros olhares do viajante. Penetrai agora no interior das comunas; examinai os registros das paróquias e descobrireis com uma inexprimível surpresa que o sexto habitante deste reino florescente vive à custa da caridade pública (p.117-118).

Entretanto, em Portugal e na Espanha, onde os indivíduos apresentam uma situação aparentemente mais miserável, existem menos indigentes.

> Vós encontrareis sobre seus passos uma população mal alimentada, mal vestida, ignorante e grosseira, vivendo em campos metade não cultivados e em moradias miseráveis; em Portugal, entretanto, o número dos indigentes é pouco considerável. O Sr. de Villeneuve estima que neste reino a cada pobre corresponde vinte e cinco habitantes (MÉMOIRE..., 1958, p.118).

Da mesma forma, ele mostra que, no interior de um mesmo país, há *diferenças regionais* na manifestação da pobreza. Na França, por exemplo, a proporção de pobres nas regiões mais ricas, como a região Norte, é bem maior, exigindo a intervenção da caridade, enquanto que, nas regiões menos industrializadas, a proporção de pobres é menor.

Para tentar explicar o fenômeno da pobreza, ele retorna às raízes de constituição da sociedade humana, localizadas, segundo o autor, nos povos indígenas da América do Norte, e, a partir dessa análise, ele chega a duas constatações: a primeira é de que as condições culturais e históricas condicionam a noção de "necessidades" e acabam por interferir sobre as condições de desigualdades:

> Eis aqui os homens que se encontram pela primeira vez. Eles saem dos bosques, são ainda selvagens, se associam não para gozar a vida, mas para encontrar os meios de viver. Um abrigo contra a intempérie das estações, uma alimentação suficiente, tal é o objeto de seu esforço. [...]
>
> Enquanto os homens eram errantes e caçadores, a desigualdade não teria se introduzido entre eles de maneira permanente. Não existia nenhum sinal exterior que pudesse estabelecer de forma durável a superioridade de um homem e, sobretudo, de uma família sobre outra ou sobre outro homem [...]. Mas, desde o instante em que se conheceu a

> propriedade fundiária e em que os homens converteram as vastas florestas em ricos alqueires e abundantes pradarias, [...] viu-se indivíduos manterem em suas mãos muito mais terras do que precisavam para se alimentar e perpetuarem a propriedade nas mãos de sua posteridade (p.119-120).

Uma segunda constatação é de que existe uma distância entre as condições objetivas da pobreza e as representações subjetivas que os indivíduos fazem de sua própria condição.

> Eu vivi no meio dos povos bárbaros da América do Norte, lamento seu destino, mas eles não o consideram cruel. Dormindo em meio da fumaceira de sua cabana, coberto com vestimentas grosseiras feitas com suas mãos ou produto de sua caça, o Indígena olha com piedade nossas artes, considerando as buscas de nossa civilização como uma sujeição cansativa e vergonhosa... (MÉMOIRE..., 1958, p.119).

Tocqueville segue analisando a evolução crescente das "necessidades", na Idade Média, e seus efeitos sobre as condições de poder.

> Cada século, fugindo das mãos do criador, vem desenvolver o espírito humano, estender o círculo do seu pensamento, aumentar seus desejos, crescer o poder do homem; o pobre e o rico, cada um na sua esfera, concebe a idéia de novos prazeres que seus antecessores ignoravam (p.122).

E, a partir da reconstituição histórica das necessidades e do supérfluo, ele conclui a primeira parte do seu texto, mostrando como esse processo debilita alguns, impondo-lhes o recurso à caridade pública.

> Quanto mais uma sociedade é rica, industrializada, próspera, mais os prazeres tornam-se variados e permanentes em maior número. Tanto mais eles são variados e permanentes, mais eles se assimilam a verdadeiras necessidades, pelo uso e o exemplo. O homem civilizado é, pois, infinitamente mais exposto às vicissitudes do destino que o homem selvagem. [...] quanto mais as nações são ricas, mais o número daqueles que devem recorrer à caridade pública deve se multiplicar, vez que duas causas muito poderosas levam a este resultado: nas nações, a classe naturalmente mais exposta às necessidades aumenta sem cessar e, de outro lado, as próprias necessidades aumentam e se diversificam ao infinito (p.125).

Ele conclui a primeira parte da "*Memoire...*", mostrando o caráter inexorável do progresso humano na formação de novas e crescentes necessidades e, ao mesmo tem-

po, o imperativo de a sociedade intervir numa ação mitigadora dos seus "males inevitáveis":

> À medida que o movimento atual da civilização continuar, veremos os prazeres aumentarem; a sociedade se tornará mais aperfeiçoada, mais sábia; a existência será mais confortável, mais doce, mais ordenada, mais longa; mas, ao mesmo tempo, saibamos prever, o número daqueles que necessitarão recorrer ao apoio de seus semelhantes para receber uma pequena parte desses bens, crescerá sem cessar. Pode-se diminuir este duplo movimento; as circunstâncias particulares nas quais os diferentes povos foram colocados precipitarão ou suspenderão seu curso; mas não é dado a ninguém parar. Apressemo-nos, pois, a buscar meios de atenuar os males inevitáveis que já é fácil prever (MÉMOIRE..., 1958, p.125-126).

Na segunda parte da *Memoire* ..., Tocqueville passa à analise, portanto, de dois tipos de encaminhamentos em relação à mitigação da pobreza. Diferencia a beneficência implícita na relação individual e privada da caridade, mais antiga, que busca aliviar os pobres dos seus próprios males, aquela que o cristianismo transformou em virtude divina e chamou de "caridade"; e outra, mais racional, que leva a sociedade no seu conjunto a ocupar-se das dificuldades de seus membros. Segundo Tocqueville esse segundo tipo de intervenção nasceu do protestantismo e se desenvolveu nas sociedades modernas. Para ele, o primeiro tipo é uma virtude privada e escapa à ação social pública, enquanto a segunda é produzida e regularizada pela sociedade. Tocqueville chama essa segunda de "caridade legal", que diz respeito aos cuidados sociais com a pobreza a partir da esfera coletiva da sociedade, e adverte para os possíveis riscos e implicações da adoção e generalização dessa perspectiva, tanto do ponto de vista do sentido do direito, como do comprometimento de longo prazo, e a conseqüente ambigüidade na definição da posição desses indivíduos para a coletividade.

Paugam (2005, p.29) esclarece que Tocqueville, preocupado com o risco de ver a caridade legal se expandir, identifica explicitamente os *paupers* com os assistidos, ou seja, com todos aqueles que necessitam de recorrer ao apoio de seus semelhantes e que

vivem às suas custas. Ainda que Tocqueville não explique esse fenômeno por uma lei da economia política do capitalismo, como o fará Marx, Paugam entende que ele contribuiu para uma "sociologia da pobreza", sublinhando que é a "dependência dos indivíduos à coletividade" que distingue os pobres do resto da sociedade. Dimensão essa que cem anos mais tarde será explicitamente retomada por Simmel no seu texto *Les Pauvres* [1907].

Na segunda parte da *Mémoire sur le paupérisme*, Tocqueville estuda, fundamentalmente, a lógica do direito social dos pobres de uma perspectiva crítica.[5] O autor tece suas considerações a partir dos recursos e leis criados para a proteção dos pobres, na Inglaterra, sugerindo que, uma vez instituídos, torna-se quase impossível revertê-los. Desde que a Inglaterra admitiu o princípio legal da caridade, ela ficou impossibilitada de passar sem ela.

> Perto de dois séculos e meio se passaram desde que o princípio da caridade legal foi plenamente admitido por nossos vizinhos e agora se pode julgar as conseqüências fatais que decorreram da adoção deste princípio (1958, p.128).

Porque é impossível desfazer-se dela? Ele argumenta que os homens têm tendência natural à ociosidade e apenas dois motivos os induzem ao trabalho: a necessidade de sobrevivência ou o desejo de melhorar suas condições de vida. A experiência, no entanto, mostrou que a maioria dos homens só era incitada ao trabalho pela sobrevivência e apenas um pequeno número era motivado pela segunda razão, ou seja, por estímulos de mobilidade social. Portanto, para Tocqueville, a criação indistinta de um estabelecimento caritativo para todos os necessitados, ou uma lei que desse a todos os pobres um direito a ajuda pública, quaisquer que fossem sua origem e (ou) as causas da pobreza, necessariamente resultaria numa fragilização dos que buscam apenas a sobre-

[5] Paugam (2005) ressalta que esta dimensão, em geral, é a mais utilizada pelos partidários de uma redução das ajudas do Estado em relação aos mais desprovidos.

vivência e deixaria inertes aqueles movidos pela busca de melhoria de vida. Através dessa distinção, ele retorna à questão do "para quem" se dirige a assistência, se aos "bons" pobres, dignos da assistência (os incitados à busca do trabalho e à mobilidade social); ou se aos "maus" pobres (aqueles estagnados e ociosos que sobrevivem apenas nos mínimos necessários, geralmente vadios). *Não é tão* "difícil distinguir as nuanças que separam um infeliz não meritório da infortuna produzida pelo vício", diz Tocqueville. Frente à esse paradoxo ele mostra as contradições e dificuldades vividas pelos dirigentes (juízes e administradores) em responder à demanda dos necessitados, na Inglaterra, que acabam por conceder-lhes um salário sem exigir-lhes em troca um trabalho. Esse encaminhamento tem, para ele, implicações bastante sérias:

> Toda medida que funda a caridade legal sobre uma base permanente e lhe dá uma base administrativa cria, pois, uma classe ociosa e preguiçosa, vivendo à custa da classe industrial e trabalhadora. Eis aí, se não o seu resultado imediato, ao menos sua conseqüência inevitável. Ela reproduz todos os vícios do sistema monástico, sem as idéias elevadas de moralidade e religião que geralmente vinham aí se juntar. Uma lei, assim, é um germe envenenado, disposto no seio da legislação. As circunstâncias, como na América, podem impedir este germe de tomar desenvolvimentos rápidos, mas não os destruir, e se a geração atual escapa à sua influência, ela devorará o bem-estar das gerações vindouras (MÉMOIRE..., 1958, p.130-131)

A seguir, ele avalia o *caráter dos direitos* aplicados aos pobres, nessas condições.

> Não existe nada de mais elevado ao espírito humano que a idéia de direitos. Encontra-se, na idéia dos direitos, algo de grande e vigoroso que retira o caráter de súplica, da demanda e coloca aqueles que reclamam no mesmo nível de quem concede. Mas o direito que tem o pobre de obter os socorros da sociedade tem uma particularidade, em lugar de elevar o coração do homem que o exerce, ele o abaixa. Nos países em que a legislação não dispõe de semelhante recurso, o pobre, dirigindo-se à caridade individual, reconhece seu estado de inferioridade em relação aos seus semelhantes, é verdade, mas ele o reconhece em segredo e por um tempo (p.131).

À especificidade do direito do pobre concedido pela coletividade Tocqueville associa, então, uma identidade social "desqualificadora" ou negativa:

> A partir do momento em que um indigente está inscrito numa lista de pobres de sua paróquia ele pode sem dúvida reclamar a ajuda com segurança, mas o que seria a obtenção desse direito, senão a manifestação autêntica da miséria, da fraqueza, da falta de conduta daquele por ele investido? Os direitos comuns são conferidos aos homens em razão de alguma vantagem pessoal adquirida por eles sobre seus semelhantes. Este é concedido em razão de uma inferioridade reconhecida. Os primeiros ressaltam muito mais esta vantagem e a constatam, o segundo torna esta inferioridade clara e a legaliza (p.131).

Paugam (2005, p.31) considera que Tocqueville, nesse trecho, levanta a questão sociológica do estatuto social dos assistidos. Quando a identidade não resulta de uma contribuição direta ou indireta à atividade da produção, mas de uma dependência pronunciada em relação à coletividade, como é o caso dos *paupers*, ela é marcada pelo peso inevitável de um descrédito e se torna, então, negativa. No entanto, Paugam considera que o autor deixou de perceber a possibilidade de resistência e reação dos pobres a essa desqualificação social e moral. De fato, diversos segmentos sociais pauperizados organizaram-se em suas lutas, pressionando o seu acesso às políticas públicas e convertendo sua identidade negativa em formas de reconhecimento legítimas e mesmo legais na sociedade.[6]

A despeito dessas limitações ou das possíveis divergências sobre a perspectiva de Tocqueville, o importante é que o autor, na *Memoire...,* destaca o caráter imperfeito, perverso e polêmico da assistência aos pobres. Para ele, esses sempre serão designados publicamente e definidos socialmente por essa *relação de dependência* que, ao mesmo tempo, consagra o seu pertencimento à sociedade pelo reconhecimento do direto de ser ajudado, e ratifica sua inferioridade por uma integração fatalmente estabelecida no último estrato social, onde é estigmatizado e onde se considera ser o lugar de todos os vícios e perversões (Cf. p.31).

[6] A história dos movimentos sociais é plena de exemplos dessa natureza. O *Movimento dos Sem Terra* é um exemplo claro desse processo de conversão de uma identidade negativa em resultados positivos, do ponto de vista de uma integração social.

2.2. KARL MARX e FRIEDRICH ENGELS: a produção dos "excedentes" – o *Lumpenproletariat*[7]

> *O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo dos trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção e sua necessidade se compreendem na produção e na necessidade da superpopulação relativa, e ambos constituem a condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza* (EL CAPITAL [1867], 1975, p.803).

A questão do pauperismo e dos pobres, na obra de Karl Marx e Friedrich Engels pode ser observada a partir de duas dimensões: a *primeira* localiza o fenômeno da pobreza no âmbito da lei econômica de acumulação do capitalismo, pela qual a exploração da classe trabalhadora se produz através da extração da mais-valia, determinando uma tendência a rebaixamento dos salários. Nesse processo, a existência de uma população excedente supranumerária, considerada *exército industrial de reserva*, pressiona o rebaixamento do valor do salário dos trabalhadores da produção. O tamanho e a permanência desse contingente da "reserva", portanto, tem um caráter funcional às condições da acumulação do capital e, por conseqüência, às condições de reprodução da classe trabalhadora; a *segunda* dimensão da análise de Engels e Marx sobre a pobreza se situa no âmbito da análise das classes sociais (diretamente associadas às condições de reprodução do capital) e às implicações políticas desse "excedente" populacional sobre a subjetividade operária, ou seja, sobre a formação do operariado em classe. Essa dimensão de classe e a relação da "reserva" frente à luta operária foi descrita em algumas passagens em que Engels e (ou) Marx se referem ao *Lumpenproletariat*.

---

[7] As referências às obras desses autores estão citadas, neste capítulo, a partir da primeira palavra do título da obra, de forma a distingui-las mais facilmente: "*Ideologia"*, referindo-se à *A Ideologia Alemã* (Marx; Engels, 1845/1846)*; "As Guerras"...,* de F. Engels, referindo-se à *As Guerras Camponesas na Alemanha* [1850]*; "Manifesto",* simplificando o *Manifesto do Partido Comunista* [1848], de Marx e Engels; *El Capital* [1867], referindo-se à obra com este mesmo nome de Marx. Os trechos citados dessa obra foram traduzidas por mim para o português a partir da versão publicada pela Siglo XXI, disponível *on line* no *site* da Universidad Complutense de Madrid.

2.2.1. A produção dos "excedentes": o exército industrial de reserva (EIR)

O "empobrecimento relativo" dos trabalhadores é inerente ao sistema capitalista como um todo, e o limite inferior objetivo dessa tendência ao empobrecimento absoluto dos operários depende das condições que regulam a disponibilidade do trabalho assalariado.

> O operário moderno [...] longe de se elevar com o progresso da indústria, desce cada vez mais abaixo das condições de sua própria classe. O trabalhador cai no pauperismo e este cresce ainda mais rapidamente que a população e a riqueza (O MANIFESTO... [1848], 1968, p.36).

A formação do pauperismo no interior do processo de acumulação do capital foi particularmente analisada em *O Capital* [1867], livro mais importante de Karl Marx, onde ele desenvolve um esforço analítico de grande monta na explicação dos modos de funcionamento e organização do capitalismo. Para ele, o capital não é uma propriedade individual do capitalista, mas uma relação e uma força social.

> O capital é um produto coletivo; só pode ser posto em movimento pelos esforços combinados de muitos membros da sociedade, e mesmo, em última instância, pelos esforços combinados de todos os membros da sociedade.
>
> O capital não é, pois uma força pessoal; é uma força social (O MANIFESTO... [1848], 1968, p.39).

No Capítulo XXIII de *O Capital*, intitulado *A Lei Geral de Acumulação Capitalista,* Marx observa como o capitalismo sempre mantém uma reserva de força de trabalho desempregada ou parcialmente empregada, que ele chamou de *exército industrial de reserva.*[8]

> Em seu conjunto, os movimentos gerais do salário estão regulados exclusivamente pela expansão e contração do exército industrial de reserva, os quais, por sua vez, se regem pela alternância dos períodos do ciclo industrial. Esses movimentos não se determinam, pois, pelas variações do número absoluto da população trabalhadora, mas pela proporção variável em que a classe trabalhadora se divide em exército da

[8] A análise de Marx sobre o *exército industrial de reserva* tem por base a monografia de F. Engels *A Situação das Classes Trabalhadoras na Inglaterra* [1845] (Cf. Paugam, 2005, p.35).

> ativa e exército da reserva, pelo acréscimo e decréscimo do volume relativo da superpopulação, pelo grau em que ora é absorvida, ora é liberada (EL CAPITAL [1867], 1975, p.793).

Ou seja, a grandeza da superpopulação relativa atua como fator regulador do valor dos salários, podendo fazê-los cair abaixo do nível de subsistência da força de trabalho, porque o capitalista dispõe de outros trabalhadores para substituir o "consumo" desses. Contrariamente, nos períodos de maior prosperidade e capacidade de incorporação da força de trabalho, os salários reais aumentam mais rapidamente do que a produtividade do trabalho.

> Com a baixa dos salários, é dizimada progressivamente a população trabalhadora, de modo que o capital se torna de novo excessivo em relação a ela; ou, conforme explicam outros, a baixa dos salários e o acréscimo correspondente de exploração do trabalhador aceleram de novo a acumulação, enquanto os salários reduzidos contêm o crescimento da classe trabalhadora. Depois reaparece a situação em que a oferta de trabalho é menor do que a procura, o salário sobe e assim por diante. Como é belo esse modo de mover-se a produção capitalista desenvolvida! (EL CAPITAL [1867], 1975, p.793-794).

Assim, Marx mostra que o mecanismo de produção do capital opera de maneira que o incremento do capital não implique elevação correspondente da procura de trabalho. Assim, o capital age dos dois lados.

> Se sua acumulação aumenta a procura de trabalho, aumenta também a oferta de trabalhadores, "liberando-os", ao mesmo tempo em que, a pressão dos desempregados compele os empregados a fornecerem mais trabalho, tornando até certo ponto independente a obtenção da oferta de trabalhadores. Nessas condições, o movimento da lei da oferta e da procura de trabalho torna completo o despotismo do capital (p.797).

A superpopulação relativa, para Marx, existe sob as mais variadas formas, segundo o ciclo de reprodução do capital. Ela assume uma das três formas: flutuante, latente e estagnada. A forma *flutuante* refere-se aos movimentos de atração e rejeição de força de trabalho devido ao progresso técnico, ao movimento de substituição de geração de trabalhadores, etc.

> Tanto nas fábricas propriamente ditas quanto em todas as grandes oficinas que já utilizam maquinaria ou que funcionam apenas na base da moderna divisão do trabalho, são empregados meninos e rapazes em massa até atingirem a idade adulta. Chegado a esse termo, só um número muito reduzido pode continuar empregado nos mesmos ramos de atividade, sendo a maioria ordinariamente despedida (p.800).

A superpopulação *latente*, resulta de uma liberação de trabalhadores que não é compensada por maior atração do mercado de trabalho, a exemplo da liberação de força de trabalho do campo para a cidade, constituindo-se em manancial da superpopulação relativa:

> ...uma parte da população rural [...] encontra-se sempre em vias de metamorfosear-se em população urbana ou manufatureira. Seu fluxo constante pressupõe a existência de uma população supérflua, sempre latente no próprio campo, cuja dimensão só se torna visível, quando, em situações excepcionais, abrem-se as comportas dos canais de drenagem. Por isto, o trabalhador rural é rebaixado ao nível mínimo de salário e está sempre com um pé no pântano do pauperismo (EL CAPITAL [1867], 1975, p. 800-801).

E, referindo-se ao terceiro tipo de superpopulação relativa, a *estagnada*, diz:

> A superpopulação estagnada constitui uma parte do exército de trabalhadores ativos, mas sua ocupação é absolutamente irregular, de modo que o capital tem à sua disposição uma massa extraordinária de força de trabalho latente. Suas condições de vida desceram abaixo do nível médio normal da classe trabalhadora e é isso precisamente que converte esta categoria em base ampla para certos ramos de exploração do capital. O máximo de tempo de trabalho e o mínimo de salário a caracterizam [...]. Seu volume se amplia à medida que, com o volume e a intensidade da acumulação, avança sua transformação em supranumerários (p.801).

Junto a esses três tipos de superpopulação relativa, formada na dinâmica do mercado de trabalho, Marx conclui, detalhando aquele segmento que se encontra na condição de indigência e pauperismo. Essa camada social consiste de três categorias: a primeira, os aptos para o trabalho; a segunda, aquela dos órfãos ou filhos de indigentes; e a terceira, a dos degredados, desmoralizados, incapazes de trabalhar, que compõem a camada do pauperismo situada entre o exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva.

> São especialmente os trabalhadores que sucumbem condenados pela divisão de trabalho, sem mobilidade, pessoas que vivem além da idade normal de um trabalhador, e, por último, as vítimas da indústria, cujo número cresce com a maquinaria perigosa, as minas, as fábricas de produtos químicos, etc.: mutilados, enfermos crônicos, viúvas, etc. O pauperismo constitui o hospício de inválidos do exército de trabalhadores ativos e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está compreendida na produção da população excedente [...], conformando, com a mesma, uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. Figura entre os falsos gastos [*faux frais*] da população capitalista, que, em geral, o capital arranja meios de retirar de cima deles e colocá-los sobre os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média (EL CAPITAL [1867], 1975, p.803).

Esse movimento geral da pobreza e da riqueza, além do fator demográfico e da produtividade do trabalho, está também condicionado pelas lutas dos trabalhadores em sindicatos e (ou) pela legislação social, que interferem regulando os termos sob os quais o trabalho se torna disponível para o capital.

> Quando os trabalhadores descobrem que, quanto mais trabalham mais produzem riquezas para os outros, quanto mais cresce a força produtiva de seu trabalho, mais precária se torna sua função de meio de expandir o capital; quando vêem que a intensidade da correspondência entre eles mesmos depende totalmente da pressão da superpopulação relativa; quando, por isto, procuram organizar uma ação conjunta dos empregados e desempregados através dos sindicatos etc. para destruir ou enfraquecer as conseqüências ruidosas daquela lei natural da produção capitalista sobre sua classe, então protestam em altos brados o capital e seu defensor, o economista político, contra a violação "eterna" e, por assim dizer, da "sacrossanta" lei da oferta e da procura. [...] Mas, quando circunstâncias adversas, nas colônias, por exemplo, impedem a formação do exército industrial de reserva e, por isto, a subordinação absoluta da classe trabalhadora à classe capitalista, o capital [...] rebela-se contra a lei "sacrossanta" da oferta e da procura e procura corrigi-la através de providências coercitivas (EL CAPITAL [1867], 1975, p.797).

2.2.2. Os "excedentes" no âmbito da luta de classes: o papel do "Lumpenproletariat"

A expressão do papel revolucionário da classe operária consta das análises históricas das lutas sociais, mas foi no *Manifesto do Partido Comunista*, de 1848, que Marx e Engels esboçaram o processo de formação do operariado em classe:

> De todas as classes que ora enfrentam a burguesia, só o proletariado é a classe revolucionária. As outras classes degeneram e perecem com o de-

> senvolvimento da grande indústria; o proletariado, pelo contrário é seu produto mais autêntico (O MANIFESTO... [1848], 1968, p. 34).

Mas, ao mesmo tempo em que eles reconhecem o papel determinante do operariado na transição social socialista, eles se referem ao *lumpenproletariat* como uma classe ambígua e reacionária:

> ...o produto passivo da putrefação das camadas mais baixas da velha sociedade pode, às vezes, ser arrastado ao movimento por uma revolução proletária; todavia, suas condições de vida o predispõem mais a vender-se à reação (O MANIFESTO... [1848], 1968, p.35).

A primeira referência ao *lumpenproletariat,*[9] encontra-se na *Ideologia Alemã*, [1845-46], escrita por Marx e Engels. Esses autores o definiram como o mais baixo estrato da sociedade e remontavam sua origem ao período de decadência do feudalismo.

> O começo das manufaturas trouxe consigo, simultaneamente, um período de vagabundagem causado pelo desaparecimento da vassalagem feudal [...]. Isto já mostra como a vagabundagem está estreitamente ligada à decomposição do feudalismo. [...] a vagabundagem só se estabelece de maneira permanente e generalizada em fins do século XV e começos do século XVI (A IDEOLOGIA... [1945], 1977, p.97).

Analisando a divisão social do trabalho, eles mostram as dificuldades de parte dos servos liberados da vassalagem de organizarem-se nas manufaturas.

> Esses trabalhadores que chegavam [às cidades] isoladamente jamais alcançavam a ser uma força, tornavam-se trabalhadores diaristas e jamais chegavam a formar uma organização, permanecendo como uma plebe desorganizada. A necessidade de trabalhadores diaristas nas cidades criou a plebe (p.80).

A noção de indivíduos que não integram o mercado regular do trabalho, portanto, à época da *Ideologia Alemã,* está associada à formação da *plebe*, à noção de *vagabundo* e do trabalhador livre e temporário, com dificuldades de organizar-se para o trabalho. Engels, em *As Guerras Camponesas na Alemanha,* [1850], deu mais precisão ao conceito:

[9] Segundo Hal Draper, *apud* Guimarães (1982).

> O *lumpenproletariado*, em suas formas mais ou menos desenvolvidas, constitui fenômeno comum a todas as etapas da civilização. Naquele tempo, o número de pessoas sem profissão definida e sem residência fixa crescia, pois, ao decompor-se o feudalismo, ainda reinava uma sociedade que, com inúmeros privilégios, dificultava o acesso a todas as profissões e esferas da sociedade. Nos países civilizados, jamais o número de vagabundos tinha sido maior que na primeira metade do século XVI. Uma parte desses vagabundos se alistava no exército em tempo de guerra, outros mendigavam pelas estradas e os restantes ganhavam sua vida mísera realizando trabalhos como diaristas e em outras profissões não regulamentadas pelas corporações. Esses três grupos participaram da guerra camponesa; o primeiro no exército dos príncipes que aniquilaram os camponeses; o segundo, nas conspirações e nos grupos de camponeses armados, onde sua influência desmoralizadora se manifesta a cada momento; o terceiro, na luta entre partidos no interior das cidades. Quanto ao mais, não se deve esquecer que uma grande parte dessa classe, sobretudo a que vivia nas cidades, conservara um fundo de robustez camponesa e se achava muito afastada da venalidade e da degeneração do nosso moderno *lumpenproletariat* (AS GUERRAS ... [1850], 1977, p.33)

Marx e Engels, tendo em vista a experiência histórica e o papel relativo da "reserva", frente à luta da classe trabalhadora, desenvolveram uma posição bastante crítica, e mesmo estigmatizante, em relação ao estatuto desse estrato social, como já declararam no *Manifesto..,.* entendendo-o como *escória* ou *ralé (rabble).* No prefácio à primeira edição de "*As Guerras Camponesas*" [1874], Engels escreve:

> O *Lumpenproletariat* representa elementos corrompidos de todas as classes sociais e tem seu quartel-general nas grandes cidades, sendo, de todos os aliados possíveis, o pior. Esse grupo é absolutamente venal e impudente. Quando os operários franceses escreveram o dístico "*Morte aos ladrões*! nos muros de suas casas, durante as revoluções, chegando mesmo a fuzilar mais de um assaltante, não o fizeram certamente por entusiasmo pela propriedade e sim com a consciência de que era, antes de tudo, preciso livrar-se desse bando. Todo chefe operário que emprega esses vagabundos como defensores, ou que se apoia neles, prova que não passa de um traidor do movimento.[10] (p.13).

[10] Guimarães (1981, p.3) considera que a preocupação de Engels com essa conceituação, na realidade, era responder às teorias do anarquista russo Bakunin, que considerava aqueles elementos postos à margem da sociedade como o verdadeiro tipo revolucionário. Daí talvez o caráter incisivo e unilateral da análise de Engels e de Marx em outras passagens sobre o *lumpenproletariat.* Ademais, creio que eles refletem a imagem geral da pobreza no século XIX como "*vagabundos",* ou seja, indivíduos fora da norma do trabalho. A tradução do alemão do termo *lumpenproletariat* para o inglês ou francês refere-se a *dangerous classes* (classes perigosas) ou *social scum (*escória social).

Ou seja, tanto Marx e Engels como Tocqueville reconheceram, em suas análises, o valor da classe trabalhadora como categoria central ao desenvolvimento da ordem burguesa, desqualificando os segmentos que não se integram à norma do trabalho. Tocqueville considera esses segmentos estatutariamente iguais perante a lei e critica a generalização dos direitos sociais a esses "pobres não meritórios", porque o acesso a esses "direitos" os coloca, paradoxalmente, numa condição de dependência e pertencimento desqualificador. Marx, diferentemente de Tocqueville, analisou o processo de pauperização como efeito das condições de exploração do trabalhador no curso do processo de acumulação do capital. Ele mostrou que o segmento da "reserva" tem função reguladora do valor dos salários, do grau de dependência e da extração da mais-valia dos trabalhadores pelo capital. Ademais, considerando a experiência política desses segmentos no âmbito de sua participação nas lutas políticas, considerou-os como forças reacionárias ao desenvolvimento da luta de classes: "suas condições de vida [...] o predispõem mais a vender-se à reação" (O MANIFESTO... [1848],1968, p.35).

Paugam (2005, p.39) considera que ambos os autores foram sensíveis à emergência e ao aumento da classe de indigentes no curso desse período do pauperismo, mas reconhece que suas análises têm recortes parciais: enquanto Tocqueville insistiu sobre as conseqüências sociais e políticas da dependência dessa classe em relação à coletividade, Marx pesquisou o significado econômico e político da origem do fenômeno de dominação da classe burguesa que emerge da Revolução Industrial. Ambos apreenderam a importância do processo pelo qual uma faixa importante da sociedade estava relegada permanentemente a uma situação desfavorável e vulnerabilizada. Mas eles não tinham uma mesma interpretação. Para Tocqueville, a miséria está inevitavelmente ligada ao processo de civilização que condena parte de seus membros a um estatuto inferior e dependente, o que ameaça até mesmo a noção de democracia, enquanto, para

Marx, a questão resulta, antes de mais nada, da acumulação capitalista, fundada sobre a desigualdade fundamental da propriedade e da exploração sem limites da classe trabalhadora pelos detentores dos meios de produção.

2.3. A "SOCIOLOGIA DA POBREZA" DE SIMMEL: os pobres e sua assistência

> *Os pobres, como categoria social, não são aqueles que sofrem carências ou privações específicas, mas aqueles que recebem assistência ou deveriam recebê-la segundo as normas sociais. Por conseguinte, a pobreza não pode, nesse sentido, ser definida como estado quantitativo nela mesma* (SIMMEL, [1907], 1998, p.96-97).

Esse livro de Georg Simmel – *Les Pauvres*[11] [1907] –, editado pela primeira vez na língua francesa, em 1998, é precedido de uma longa apresentação de Serge Paugam e Franz Shultheis, sob o título "*Naissance d´une sociologie de la pauvrété*". Para esses autores, Simmel, a partir de uma rigorosa e fecunda *abordagem construtivista*, rompe, nesse texto, com as concepções naturalistas ou substancialistas, muito usada nos debates científicos e políticos sobre a pobreza, oferecendo uma contribuição sociológica aos estudos nessa área. Em vez de considerar a "sociologia da pobreza" como um campo específico da sociologia, Simmel remete o estudo da pobreza às questões fundamentais da teoria social e, mais especificamente, dos laços sociais.

Tomando como ponto de partida as relações intersubjetivas da *obrigação da dádiva*, o autor extrai proposições teóricas mais amplas, como as relações entre a ética, a moral e a sociedade, na construção da dádiva e da caridade; da relação entre o indiví-

[11] Esse texto foi traduzido do original em alemão *Der Arme,* que está no singular. O tradutor Bertrand Chrokrane considerou adequado traduzi-lo no francês na forma plural - *Les Pauvres.* A primeira versão foi publicada numa revista sob o título *Sociologie de la Pauvrété*, de 1907, mas integrou a *Grande Sociologia de Simmel*, em 1908. O texto foi publicado na revista americana *Social Problems em 1965* (v.13, n.2, p.117 et.) acompanhado de uma nota sobre o autor escrita por Everett C. Hughes e de um artigo de L.A. Loser sobre a sociologia da pobreza (Cf. Paugam; Schulteis, 1998). Em 1971, integrou o livro *George Simmel. On individuality and social forms*. Textos selecionados editados por D. Levine, Chicago, University of Chicago Press, p.172 com o título "*The Poor*". (Cf. Thomas, 1998). Não há versão em português. As referências aqui citadas foram traduzidas por mim.

duo (pobre) e a coletividade; da parte e do todo; da generalidade (forma abstrata da noção de pobreza) com as formas regulatórias (assistência) e sua objetivação da ação social (as formas concretas assumidas pela instituição da assistência). Ele busca contribuir para uma *teoria geral da sociedade*, através de um objeto aparentemente "marginal", como o estatuto do pobre frente à sociedade em geral, num contexto de constituição do Estado moderno na Europa (e na Alemanha, em particular) no início do século XX. O que interessa a Simmel

> ... não é a pobreza em si nem a entidade dos pobres em si mesmos, mas as formas institucionais que eles assumem numa dada sociedade num momento específico de sua história. Essa sociologia da pobreza, em realidade, é uma sociologia dos laços sociais (SIMMEL [1907], 1998).

Simmel assume explicitamente um esforço analítico da sociologia nas interpretações do fenômeno da pobreza. "Aqui se manifesta uma oposição fundamental entre categorias sociológicas e éticas", diz ele. Com traços claramente influenciados por Max Weber e Emmanuel Kant[12] ele sublinha certo número de tensões e significados numa análise das instituições sociais regulatórias da questão da pobreza. Assim, a partir do princípio de assistência, Simmel levanta um conjunto de tensões e paradoxos que ameaça o sistema social na sua globalidade, mas estabelece, ao mesmo tempo, formas de regulação que atenuam seus efeitos e permitem a interdependência entre indivíduos e grupos de indivíduos, mesmo que resultem em relações desiguais e às vezes conflituosas. "A pobreza [...] é não apenas relativa, mas construída socialmente. Seu sentido é aquele que a sociedade lhe atribui" (PAUGAM; SHULTHEIS, 1998*,* p.15*).*

A passagem que ele faz entre uma sociologia das formas associativas (no caso, a assistência) e o processo do conhecimento (a passagem do particular ao global, das

[12] Kant, em sua obra *Fondements de la Métaphysique des Moeurs*, distingue os julgamentos analíticos dos julgamentos sintéticos. Simmel emprega os predicados de Kant para esclarecer a dualidade das noções de "obrigação" e "direito" (Simmel, 1998, p.40, N.T.).

relações intersubjetivas da dádiva às formas coletivas do Estado) se constitui na natureza e no *constructum* dessa obra.

> Simmel não aborda diretamente [...] as experiências vividas da pobreza, sua análise o conduz de forma lógica a apresentar uma das dimensões essenciais da situação dos pobres que decorrem da situação da assistência (p.17-18).

Para ele, a sociedade não é constituída pelos indivíduos, mas preexiste a eles e os constitui, socializando-os.[13] Essa perspectiva o aproxima de Marcel Mauss,[14] que supera o objetivismo de Durkheim,[15] ao reintroduzir a contribuição da consciência na constituição dos fatos sociais (Cf. VANDENBERGHE, 2005, p.19) e precede a teoria das configurações sociais de Norbert Elias.

É considerado um autor polêmico pelos objetos de estudo aparentemente díspares de que se ocupou (a moda, o estrangeiro, o dinheiro, a pobreza, etc.) e pela herança multidisciplinar de sua obra, que articula a sociologia das formas à filosofia da moral e da cultura.[16] No caso da pobreza e dos pobres, ele associa as diversas concepções que governam a ação moral no ato de "dar e receber" à forma empírica da assistência.

> Na medida em que um ser é social, a cada uma das obrigações corresponde um direito associado ao outro.[...] Mas, uma vez que cada pessoa que tem uma obrigação, possui igualmente [...] direitos, forma-se uma rede de direitos e obrigações na qual o direito sempre é o elemento primeiro e o decisivo e em

[13] No entanto, ele não reduz a sociabilidade à intersubjetividade, mas leva em conta explicitamente a mediação da cultura e das instituições sociais.

[14] Marcel Mauss, no *Essai sur le Don* [1924], mostrou que os "fatos sociais totais", que mobilizam e colocam em movimento a "totalidade da sociedade" ou, pelo menos, "um grande número de instituições", deixam "perceber o essencial, o movimento do todo, o aspecto vivo, o instante fugidio em que a sociedade ou os homens tomam consciência sentimental de si mesmos e de sua situação em face do outro" (Cf. Vandenberghe, 2005, p.19-20).

[15] Durkheim manteve uma posição ambivalente em relação à obra de Simmel: se, de um lado, o seu positivismo criticava as abordagens compreensivas da sociologia alemã; de outro, foi ele próprio quem denunciou a condição injusta de Simmel na posição de *privatendozent* na Universidade alemã, de maneira pertinente, como a de um "proletariado acadêmico", durante uma viagem que fez à Alemanha (Cf. Paugam; Shultheis, 1998, p.12).

[16] Para entender sociologicamente as particularidades da obra de Simmel por fenômenos da marginalidade social é preciso levar em conta o contexto histórico no qual ele desenvolveu os seus trabalhos, numa Alemanha marcada por um antisemitismo aberto e pela sua condição de intelectual judeu. Essa condição levou-o a perceber os estigmas e as violências simbólicas cometidas contra estrangeiros, possibilitado pelo seu estatuto de *foreign elements* - uma experiência constitutiva ao mesmo tempo de uma espécie de *habitus* coletivo (Cf. Paugam; Shultheis, 1998, p.11).

> que a obrigação é apenas o seu correlativo... (SIMMEL [1907], 1998, p. 39).

O ponto de partida de Simmel, portanto, é a trama dos direitos e obrigações, na qual se constitui a socialidade humana, e que evolui do plano interativo interpessoal até formas associativas e relações cada vez mais amplas. Ele analisa a pobreza e a condição de ser pobre[17] numa dada sociedade, a partir da relação dos direitos e obrigações das prestações, revelando um paradoxo inscrito nessa relação do ponto de vista ético-ideal: os "deveres" (as prestações, as dádivas), como princípios morais, nada mais são do que imperativos internalizados sobre nós mesmos, com toda autonomia do "Eu", independente de qualquer elemento externo. No entanto, na medida em que a prestação deriva de um direito – no sentido amplo do termo, incluindo, entre outros elementos, o direito legal – a relação entre os indivíduos, impregnada dos seus valores morais, determina e fundamenta o seu comportamento em relação ao direito do "outro" como elemento principal. Segundo Joseph (2003)

> ...do ponto de vista "moral" a motivação de um "dever" é subjetiva e autônoma e não se origina da situação do outro. Somente no "direito", que recobre tanto o domínio jurídico como as relações de prestações é que o "outro" aparece como fonte de "obrigação" (p. 322).

A obrigação de dar não deriva de um direito do outro, mas de uma imposição moral daquele que dá, determinando sua própria moralidade e responsabilidade. Só no campo do direito é que ela se volta para "o outro". Esse dualismo, que governa o desenvolvimento das ações morais, se expressa empiricamente nas diversas concepções de assistência aos pobres nas instituições da sociedade moderna: na forma como as coletividades (Estado, sindicatos, família, etc.) se dedicam aos pobres. No âmbito da "obrigação" da dádiva, o pobre desaparece como fim da ação. Mesmo no plano das ações circunscritas a universos restritos da caridade e (ou) da assistência, como no seio da

[17] Duas questões analiticamente diferentes.

família, nas caixas de desemprego dos sindicatos ingleses, Simmel mostra que não é o "pobre" o objeto da prestação, mas outros fins coletivos que não o próprio pobre, a exemplo dos cuidados com a reputação da família, no primeiro caso, ou à proteção dos salários de uma categoria de trabalhadores, no segundo (p.48-49). No caso da assistência pública do Estado, ela é imposta

> ... a fim de que os pobres não se tornem inimigos ativos e perigosos da sociedade, para tornar sua energia já reduzida mais produtiva e, enfim, para impedir a degeneração de sua progenitura. O homem pobre, enquanto pessoa com sua própria percepção de sua posição [...] teve pouca importância... (SIMMEL [1907], 1998, p. 47).

É a essa concepção de "*obrigação socializada*"[18] que Simmel desenvolve sua crítica. Para ele, o paradoxo dessa obrigação, unificada na idéia do bem-comum, só pensa o interesse geral a partir de uma posição centralista e teleológica, ignorando o interesse daqueles a quem assiste.

Esse sentido acaba por definir um caráter meramente mitigador para a política da assistência em relação aos pobres. Assim, Simmel critica e esclarece:

> O fim da assistência é precisamente mitigar certas manifestações extremas de diferenciação social, a fim de que a estrutura possa continuar a se fundar sobre essa diferenciação. Se a assistência se fundasse sobre os interesses do pobre, em princípio, não haveria nenhum limite possível quanto à transmissão, o que conduziria à igualdade de todos. Mas, uma vez que o objetivo é o todo social – os círculos políticos, familiares ou sociologicamente determinados -, não há qualquer razão para ajudar ao pobre senão a manutenção do *status quo* social. (p.49)

Na sua crítica, ele reconhece que a assistência se funda nos limites da própria estrutura social e, dessa forma, contrapõe-se a quaisquer outras aspirações, de caráter socialista ou comunista, que, por princípio, implicariam a superação mais radical de tal estrutura.

Essas dimensões (éticas e sociológicas) da moral e da estrutura social estão implícitas na natureza da ação do Estado e do direito do assistido, nas sociedades modernas:

[18] Para usar uma expressão de Isaac Joseph (2003, p.323).

> Nós encontramos sempre o princípio segundo o qual o Estado tem obrigação de assistir os pobres, mas esta obrigação não corresponde a um direito à assistência dos pobres. Como foi declarado claramente na Inglaterra [...] o pobre não tem recurso a nenhuma ação de compensação, quando se recusa ilegalmente a ajudá-lo. Toda relação entre obrigações e direitos está [...] acima e além do pobre. O direito correspondente à obrigação do Estado de assistir ao pobre não é o direito do pobre, mas aquele de qualquer cidadão, onde os impostos gastos com os pobres sejam de tal monta e aplicados de tal maneira, de forma a que os objetivos públicos da assistência aos pobres sejam verdadeiramente alcançados (p.50-51).

Esse direito é de ordem geral e diz respeito aos controles sobre os recursos públicos, distinguindo-se do direito individual, que poderia ser requerido contra eventuais injustiças na aplicação de benefícios.

> Por conseqüência, no caso de negligência da assistência aos pobres, estes não poderiam recorrer contra o Estado, enquanto outros elementos que sofreram indiretamente de tal negligência o podem (SIMMEL [1907], 1998, p. 51)[19]

Assim, ele faz uma crítica à "exclusão do pobre" na cadeia teleológica da ordem social, que consiste em negar-lhe um estatuto de finalidade da ação social, não lhes permitindo sequer representar-se politicamente. Para ele, a assistência aos pobres, dentro dessa significação, não passa de uma "aplicação de meios públicos para fins públicos" (p.51) e, continua sua crítica: "cada vez que esse interesse centralista prevalece, a relação entre direito e obrigação pode ser modificada em nome de considerações utilitaristas" (p.52). Essa dimensão puramente utilitarista se expressa por ser a assistência,[20] àquela época, o único ramo da administração moderna no qual os interessados não tinham qualquer participação nas definições das políticas "... uma vez que os pobres se encontram excluídos dessa teleologia, [...] é lógico que o princípio da autogestão [...] não se aplica no caso dos pobres e de sua assistência" (p.51-52).

[19] Em uma das passagens de sua análise, ele explicita claramente a diferença entre o "direito à assistência" dos pobres e os direitos sociais dos trabalhadores, juridicamente regulados e que podem ser requeridos, quando seja necessário.

[20] No contexto analisado por Simmel, a condição da assistência o tornava excluído do direito político do voto. E é essa condição que o leva a desenvolver sua crítica, reafirmando o direito dos assistidos no âmbito civil e político da cidadania.

Simmel vai ultrapassar essa visão centralista (e utilitarista) do pobre em relação aos interesses gerais, considerando a sua *condição de cidadania*. Para ele, o pobre distingue-se de qualquer outro tipo de intervenção do Estado, pois

> Os pobres não são apenas pobres,[21] eles são também cidadãos. Enquanto tais eles participam dos direitos que a lei atribui à totalidade dos cidadãos de acordo com a obrigação do Estado de prestar assistência aos pobres. Para utilizar a mesma metáfora [da função de um canal para a os vizinhos], digamos que os pobres sejam ao mesmo tempo, o canal e os vizinhos, da mesma forma como seriam os cidadãos mais ricos (SIMMEL [1907], 1998, p.55).[22]

Essa dimensão da cidadania resgatada por Simmel recoloca a discussão da pobreza no âmbito da política. Ele distingue o tratamento da pobreza de uma questão puramente gestionária sobre os limites da seguridade (os impostos) ou da lógica de regulação do mercado de trabalho na luta de classes (o papel do excedente) e considera que, num contexto republicano, o lugar do pobre, para ele, está na comunidade política, de um cidadão em relação a um Estado.

Com base nesse entendimento, ele explicita a posição particular e paradoxal do pobre na sociedade moderna, do ponto de vista sociológico:

> Sociologicamente o importante é compreender que a posição particular que os pobres assistidos ocupam não impede sua integração no Estado, enquanto membro de uma unidade política total. Apesar de sua situação em geral tornar sua condição individual um fim externo ao ato de assistência, e, por outro lado, um objeto inerte destituído de direitos nos objetivos gerais do Estado, [...] que parecem colocar os pobres fora do Estado, eles estão ordenados de forma orgânica no interior deste (p.55).

Ao esclarecer essa posição problemática do pobre "excluído" (da cadeia dos fins sociais) como socialmente desqualificado, mas cidadão e membro integrante da sociedade política, ele explicita os limites e as ambigüidades conceituais da noção de

[21] Aqui ele dialoga possivelmente com a posição e situação do pobre criticada por Tocqueville, como uma posição desqualificadora.
[22] Essa consideração o distancia da concepção desenvolvida por Tocqueville, cem anos antes, na *Mémoire sur le paupérisme,* para quem a questão da assistência é função da caridade privada.

"exclusão social", elemento que será posteriormente objeto de crítica de outros autores.[23]

> ....enquanto pobres eles pertencem à realidade histórica da sociedade que vive neles e acima deles e constituem um elemento sociológico formal, como o funcionário ou o contador [...]. Os pobres estão mais ou menos na posição do estrangeiro que se encontra [...] materialmente fora do grupo no qual ele reside (p.55-56).

Mas, considerando, sobretudo, o princípio da reciprocidade inscrito na experiência intersubjetiva da dádiva, ponto de partida de sua análise, e, levando em conta, certamente, as críticas de liberais e mesmo dos marxistas sobre o caráter da "dependência" inerente à lei da assistência, ele esclarece:

> Em princípio, aquele que recebe uma esmola dá também alguma coisa; há uma difusão de efeitos indo dele ao doador e é precisamente isto o que converte a doação em uma interação, em um acontecimento sociológico. [...] Mas se [...] o recebedor da esmola continua completamente excluído da cadeia teleológica do doador, se os pobres não preenchem outro papel senão o de servir de caixa coletora de esmola [...] a doação não é um fato social, mas um fato puramente individual (SIMMEL [1907], 1998, p.56-57).

E, ultrapassando a dimensão puramente individualista, ele restabelece, mais adiante, o princípio da troca entre os assistidos e a coletividade:

> A coletividade social recupera indiretamente os frutos de sua doação social, reabilitando sua atividade econômica, preservando sua energia física, impedindo seus impulsos de os conduzir ao uso dos meios violentos com o fim de se enriquecer. [...]
>
> A teleologia da coletividade pode tranqüilamente passar por cima do indivíduo e retornar sobre ela mesma [coletividade] sem se deter sobre ele [o indivíduo assistido]. A partir do momento que o indivíduo pertence ao todo, ele está, consequentemente, colocado desde o início, no ponto final da ação e não [...] fora dela (p.57-58).

A partir desses desdobramentos lógicos, ele extrai os significados da exclusão dos pobres, resgatando, ao mesmo tempo, sua condição de sujeitos sociais:

> A exclusão singular à qual os pobres são submetidos pela comunidade que os assiste é característica da função que eles preenchem *na* socie-

[23] A *exclusão social* é uma categoria da ação pública em relação à pobreza na França (Ver Cap. 3, adiante). Os limites críticos foram analisados por inúmeros autores. Robert Castel (1995) critica o caráter estático da noção, mostrando que ela é o resultado de um processo social e não se constitui apenas num estado.

> dade, enquanto membros desta, numa situação particular. Se tecnicamente eles são objetos menores, num sentido sociológico mais amplo, eles são também sujeitos que, como outros, constituem uma realidade social (p.61).

Considerando as incitações morais implícitas ao ato da dádiva, ele analisa as implicações de uma eventual interrupção do ato da assistência:

> Se [...] todo altruísmo, toda boa ação, todo auto-sacrifício não é senão um dever e uma obrigação, no caso individual, este princípio pode ser manifestado de tal forma que toda assistência [...] representa o cumprimento de um dever que não se esgota após o primeiro gesto, mas continua a existir de fato [...]. Segundo este princípio, a assistência prestada a alguém seria o *ratio cognoscendi*, o sinal que nos mostra que uma das linhas ideais da obrigação entre os homens [...] revela aqui seu aspecto intemporal nos efeitos contínuos do vínculo estabelecido (SIMMEL [1907], 1998, p.65).

Por fim, encerrando a primeira parte do livro, Simmel vai explicitar duas dimensões importantes. A primeira é o caráter relativo da pobreza, que se diferencia e se amplia, na medida em que ela se manifesta numa sociedade mais diferenciada e estratificada. No entanto, sua relatividade nem sempre é visível. Joseph (2003) sintetizando a argumentação de Simmel, esclarece a tensão existente na compreensão da dádiva:

> A dádiva é uma *prática pública* cuja forma da esmola supõe maior distância social; ou uma *prática privada* que na forma de socorro supõe mais intimidade. No entanto, segundo Simmel, a prática da dádiva torna-se mais difícil quando a distância social se restringe (no âmbito público); ou quando a distância social aumenta (no privado) (p.327).

Essa contradição entre a ação pública e privada da assistência é discutida por Simmel a partir do papel e dos limites de ação das municipalidades nessa matéria. Para Simmel, a assistência aos pobres tornou-se uma *obrigação abstrata do Estado*, na qual a municipalidade não é mais o seu ponto de partida, mas apenas um ponto onde se opera a transferência e a transmissão da assistência.

> Os funcionários [locais] se conduzem na relação com os pobres como representantes da coletividade (que lhes paga o salário), diferentemente dos agentes do setor privado, que trabalham mais como seres humanos, pelo aspecto homem a homem e menos pelo aspecto objetivo. (p.68)

A segunda questão que ele apresenta diz respeito ao limite mínimo da ação pública da assistência, que, ao envolver interesses amplos de uma coletividade, supõe limites *mínimos relativos* no seu encaminhamento. Essa dimensão "dos mínimos" de uma ação de natureza coletiva toma por base o seguinte pressuposto relativo à dádiva*: cada um quer dar o mínimo possível*. Isto subjuga o princípio da lógica da necessidade no seu plano da ação empírica:

> O direito válido para todos é designado como um mínimo ético [...] o *direito ao trabalho* reivindicado por todos só pode se aplicar àqueles que apresentem um mínimo em relação à sua dignidade, o pertencimento a um partido exige [...] que se reconheça o mínimo de princípios. [...] Este mínimo social encontra sua expressão mais acabada no caráter negativo [...] dos interesses das massas (SIMMEL [1907], 1998, p.70)[24]

Na terceira e última parte do livro, ele detalha em que consiste o mínimo da assistência aos pobres, que, em realidade, significa "salvar alguém da falência física". Ele analisa, então, que quaisquer ações de proteção mais abrangentes exigiriam critérios menos unívocos. Se, o ponto de vista objetivo conduz a "colocar-se toda a assistência nas mãos do Estado, a medida normativa [...] decorre não somente dos pobres, mas também do interesse do Estado." Assim, a regulação deve se preocupar seja com o excesso, seja com sua falta (p.79-80).

Por fim, ele define os significados relativos à categoria dos pobres:

> A classe dos pobres, particularmente na sociedade moderna, constitui uma síntese sociológica única. Em relação à sua significação e seu lugar no corpo social, ela possui grande homogeneidade; mas, no que se refere à qualificação individual de seus elementos, ela falta completamente. É um fim comum dos destinos os mais diversos, um oceano no qual vidas derivadas das camadas sociais as mais diversas flutuam juntas. [...] O que há de mais terrível na pobreza é o fato que nela existem seres humanos cuja posição social é de pobres e nada além de pobres. [...] uma classe cuja unidade se funda numa característica puramente passi-

[24] A partir dessa consideração, Simmel, na segunda parte do seu texto, desenvolve uma análise de natureza lógica sobre os limites de uma ação coletiva assentada sobre princípios gerais, o que significa um acordo e um limite restrito sobre o qual não é possível transigir, não impedindo, no entanto, que se possam ampliar os benefícios. O caráter que une o grande círculo das coletividades se sobressai nas normas mínimas.

> va, a saber, pela maneira singular de a sociedade reagir e se conduzir para com ela (p.101).

Essa análise que ele faz da pobreza como "classe passiva" pode levar a considerá-la como uma "*classe para o outro",*[25] constrangida a formar sua subjetividade a partir da objetivação que lhe é atribuída pelo "outro". Esses indivíduos pobres são levados a se transformarem em "estrangeiros deles mesmos", afrontados por uma objetivação do "outro" que designa o que eles são, ou o que eles devem ser. Assim, a representação dominante está presente no âmbito do próprio discurso desses indivíduos considerados pobres pela coletividade.

A abordagem que ele faz da assistência aos pobres, em *Les Pauvres,* ultrapassa, portanto, a percepção das instituições da assistência como entidades exclusivamente objetivadas da ordem social – na forma de programas sociais –, impostas de fora aos indivíduos, mas implica uma experiência intersubjetiva do significado da dádiva (a caridade) e das funções do Estado em relação à pobreza e às instituições modernas. Nesse sentido, são ao mesmo tempo, também coletivas, não se limitando às experiências restritas e individuais de quem dá para quem recebe, ou vice-versa.

Ele desenvolve essas observações num momento em que muitos sistemas de proteção contra riscos, em diversos países da Europa, foram implementados, tornando-se a assistência gradativamente uma política residual (Cf. PAUGAM; SHULTHEIS, 1998, p.20). Segundo esses autores, com a legislação pioneira de Bismarck (1883/1889) na Alemanha, voltada para proteger os trabalhadores através de seguros sociais obrigatórios contra os riscos de acidentes de trabalho, doenças e a velhice, uma parte significativa dos indivíduos anteriormente assistidos foram transferidos para as categorias as-

[25] Fazendo aqui referência à distinção feita por Marx entre "*classe em si*" e "*classe para si*", Bourdieu analisa no seu artigo, "Une classe objet" (1977), a situação do campesinato que se impõe como um destino construído pelo outro. O campesinato, para ele, dentre todos os grupos dominados, é, sem dúvida, aquele que nunca construiu um contra-discurso capaz de se constituir em sujeito de sua verdade. (p.4)

sumidas pelo seguro social. Entretanto, os assistidos representavam, ainda, um contingente importante daqueles excluídos do benefício do seguro, então restrito aos trabalhadores assalariados. Tratava-se, particularmente, de mulheres e crianças, mas também de famílias numerosas e monoparentais. As pessoas assistidas podiam pretender um direito formal ao auxílio, mas elas não dispunham de meios jurídicos de fazê-lo, enquanto os trabalhadores segurados tinham acesso jurídico gratuito. A estigmatização desses indivíduos se agravava, já que, na condição de assistidos, eles perdiam seus direitos civis, do voto, sendo relegados, assim, a cidadãos de segunda categoria (p.21).

> Quando a pobreza é combatida e julgada intolerável pela coletividade no seu conjunto, seu estatuto social é desvalorizado e estigmatizante. Os pobres, por conseguinte, são mais ou menos levados a viver sua situação no isolamento. Eles buscam dissimular a inferioridade de seu estatuto no seu ambiente e mantêm relações distantes com os que estão próximos de sua condição. A humilhação os impede de desenvolver o sentimento de pertencimento a uma classe social (PAUGAM; SCHULTEIS, 1998, p.18).

O fio da argumentação de Simmel é fundamental no estabelecimento das relações entre sociedade e política. Segundo Isaac Joseph (2003, p.325) Simmel considera que a política não é uma esfera à parte, mas, de alguma forma, uma categoria da experiência. Da mesma forma, a política não se reduz ao social, mas implica os termos do entendimento ou do não-entendimento dos participantes frente aos problemas. Assim, para Joseph, a questão da assistência, analisada por Simmel, exemplifica uma análise no campo político (como teleologia contratualista ou utilitarista). É que o "pobre", aquele indivíduo que se apresenta como excluído, pertence ao mais amplo dos círculos políticos, ou seja, à coletividade do Estado.[26]

A contribuição desses quatro autores representa, em realidade, três paradigmas distintos sobre os significados da pobreza, que envolvem também encaminhamentos

[26] Num contexto de globalização, o maior dos campos políticos ultrapassaria a dimensão do Estado-nacional.

políticos de natureza diversa. Retornar a essas contribuições é de grande atualidade, por elucidar questões sobre as responsabilidades públicas num contexto de acumulação globalizada, em que a grandeza do "excedente" recoloca novos desafios, seja para a ação pública, seja para as implicações sobre a própria classe trabalhadora, e, enfim, em que as distâncias entre a pobreza e a riqueza ganham contornos muito mais complexos, devido à fluidez do capital numa acumulação globalizada. Num esforço de síntese, poderíamos esquematizar essas contribuições em termos de três paradigmas: o paradigma da igualdade – democracia liberal (Tocqueville); o paradigma da exploração – da economia política do socialismo (Marx e Engels); e o paradigma da dádiva – do solidarismo e da cidadania republicanas (Simmel).

O *paradigma da igualdade*, analisado por Tocqueville, refere-se ao reconhecimento dos cidadãos no âmbito do direito político, na democracia de caráter liberal, e encaminha a questão da assistência como da responsabilidade da caridade privada, e, portanto, da filantropia, restringindo a ação do Estado ao socorro de urgência, na garantia das condições mínimas da vida. O *paradigma da exploração*, desenvolvido por Marx e Engels, entende a questão da pobreza como resultante das formas de acumulação e dominação do capital sobre o trabalho assalariado, o que envolve um diagnóstico radical de superação da estrutura, em termos da luta de classes, como condição de emancipação da classe operária e da sociedade. Dessa perspectiva, a assistência à pobreza é mitigadora, e apenas um alívio para as condições de exploração, dificultando a luta política emancipatória. O terceiro paradigma, *o paradigma da dádiva*, apresentado por Simmel, contrapõe-se ao entendimento restrito da pobreza e do pobre como "inúteis no mundo", "população extra-numerária", de "desqualificados" e "indesejáveis", situando-o em termos de direitos da cidadania no contexto político republicano, como os "direitos mínimos de cidadania". Nesse caso, a questão diz respeito à redistribuição.

Esses três paradigmas, portanto, subsidiam os limites do debate atual sobre a natureza das proteções sociais. Além das questões relativas à abrangência de tais soluções, especialmente nas sociedades periféricas, em que a grandeza quantitativa do "excedente" (setor informal) torna ainda mais urgente e, ao mesmo tempo, mais complexa a ação do Estado, o confronto dessas colaborações recoloca, no centro do debate, as relações intrínsecas e contraditórias entre a proteção da cidadania e o universo do trabalho e dos trabalhadores. Ou seja, até que ponto a generalização dos "mínimos", nos programas de renda mínima de cidadania, por exemplo, contribuem para reduzir formas de integração no âmbito da sociedade do trabalho ou contribuem igualmente para aprofundar as condições das desigualdades sociais?

Essas são questões abertas e polêmicas postas pelos encaminhamentos políticos contemporâneos. Mas esses dilemas não são novos. Polanyi (p.129-136) mostrou como os projetistas sociais ingleses, desde o século XVII, já apontavam para saídas distintas aos dilemas do pauperismo e do desemprego. John Bellers (Séc. XVII, 1696), por exemplo, concebe uma alternativa ao desemprego e empobrecimento dos trabalhadores através uma perspectiva solidarista de auto-ajuda. "Se o trabalho do pobre é a mina do rico", dizia Bellers, "por que eles não poderiam se manter explorando essas riquezas para o seu próprio benefício e mesmo deixando sobrar alguma coisa?" Bellers via, então, na troca direta de produtos entre eles, uma via alternativa à bolsa de trabalho (*Labor Exchange*), que funcionava como uma agência de emprego. Para tanto, era necessário organizá-los em cooperação, o que veio a se constituir, posteriormente, o cerne do pensamento socialista em relação à pobreza. A ligação entre suas notas de trabalho, a auto-ajuda e a cooperação é significativa na sua proposta. Seriam combinados o pagamento da sobrevivência com o pagamento conforme os resultados obtidos. O esquema nacional de Bellers para assistência ao desemprego, na verdade, seria dirigido por capitalistas e com lucro! Jeremy Benthem (1794) teve um plano de usar indigentes em grande escala para fazer funcionar sua indústria. Ele decidira aplicar o plano *Po-*

nopticon (pelo qual as prisões seriam projetadas de forma a tornar barata e efetiva sua supervisão) simplesmente à sua fábrica. Ou seja, ele transpõe o modelo de supervisão das prisões para o da produção fabril, substituindo, nesse caso, os prisioneiros pelos pobres. Esse plano foi seguido por uma análise cuidadosa e classificatória dos desempregados: a "mão de obra fora do lugar" era formada por aqueles que foram demitidos recentemente do emprego e distinguiam-se de outros que não podiam encontrar emprego em função de sua "estagnação casual". A "estagnação periódica" dos trabalhadores sazonais era distinta da "mão-de-obra superada", que se tornava "supérflua com a introdução da maquinaria". O último estrato consistia no grupo da "mão-de-obra dispersa", que adquiriu proeminência na guerra francesa à época de Bentham. Polanyi (p.133) diz que o "plano de Bentham representava nada menos que o nivelamento do ciclo de negócios através da comercialização do desemprego em escala gigantesca. Robert Owen (XIX, 1819), crente ardoroso da igualdade entre os homens, reeditou o plano de Bellers quase cento e vinte anos depois. Polanyi mostra que esses três homens entenderam que uma organização correta do trabalho dos desempregados deveria produzir um excedente: Bellers, o humanista, queria usar os excedentes basicamente na assistência aos sofredores; Owen, o socialista, queria devolvê-lo aos próprios desempregados; mas Bentham (o liberal utilitarista) desprezava a igualdade, ridicularizava os direitos humanos e se inclinava totalmente para o *laissez-faire.* O fato é que esses inúmeros projetos mostram que a questão social é polêmica, e seu encaminhamento envolve um conjunto de paradoxos que estão longe de ser solucionados, ocupando, ainda, as preocupações das sociedades contemporâneas.

CAPÍTULO 3

A SOCIOLOGIA DA POBREZA COMO RAZÃO PRÁTICA[1]

> *Se existe uma verdade é que a verdade do mundo social é um objeto de lutas, porque o mundo social é, de um lado, representação e vontade; e porque a representação que os grupos fazem sobre eles mesmos e os outros contribuiu [...] para construir o que são os grupos e o que eles fazem*. (BOURDIEU, 1977, p.4)

No primeiro capítulo, mostramos que o "social" corresponde a uma "invenção" híbrida, construída na interseção do civil e do político (liberdades políticas e igualdade social), associado à preocupação de neutralizar as contradições e desigualdades sociais existentes no âmbito da sociedade civil e mercantil, que se opõem ou questionam o imaginário político da modernidade como "progresso" e democracia.

No presente capítulo, retomamos a dimensão da "razão prática"[2] do projeto sociológico expresso no princípio de objetivação e intervenção racional sobre a vida social, a partir de três vetores do conhecimento e da ação prática sobre a pobreza e as desigualdades sociais: o princípio da *proteção social*, próprio ao papel do Estado social na modernidade; os *indicadores* de *medição* da pobreza e das desigualdades sociais, que, juntos, integram um processo de depuração (metodológico) e de objetivação do conhecimento sobre esse "social"; e a emergência e construção de *categorias da ação pública,* como as noções de *exclusão social* (na França) e *underclasse* (nos Estados

[1] Agradeço os comentários de Guaraci A. Souza e as sugestões bibliográficas de Lícia Valladares neste capítulo.

[2] O princípio das práticas implica "passar do *opus operatum* ao *modus operandi*, da regularidade estatística ao princípio de produção dessa ordem observada, e de construir a teoria da prática ou, mais exatamente, do modo de geração das práticas, que é a condição da construção de uma ciência experimental da *dialética da interioridade e da exterioridade*" (Bourdieu, [1972], 2000, p.256). Supõe a interiorização da ação e estratégia dos atores sociais. O sentido aqui atribuído refere-se ao princípio de objetividade da ambição sociológica implícita na idéia de intervenção racional, para decompor e conhecer o fenômeno da pobreza e poder intervir sobre ele no âmbito dos sistemas de proteção social (Cf. Cap. I). Esse objetivismo metodológico não esgota a análise do social, mas representa formas de decomposição do princípio da proteção, inscrevendo a reprodução do "social" na ordem econômica e política. As regularidades socialmente estruturadas da pobreza, das desigualdades sociais e da exclusão produzem, portanto, *habitus* (sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar na geração e estruturação das práticas dos atores e representações) que podem ser objetivamente "regulares" e "reguladas".

Unidos), especialmente sobre a territorialidade urbana, considerando os indivíduos "dessocializados", precarizados ou desempregados como objeto da ação dos sistemas de assistência pública e de proteção social.

A idéia central é observar que o processo de objetivação social, inscrito nas medidas e conceitos selecionados sobre pobreza, desigualdade e exclusão social, não é neutro, mas assenta-se em noções construídas e respondem a princípios e necessidades especificadas no campo da luta política e das representações sociais dos atores.

3.1. DA "INVENÇÃO SOCIAL" À SOCIOLOGIA DA ADAPTAÇÃO SOCIAL

A moderna sociedade industrial adquire progressivamente sua legitimidade como sociedade de "crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico", dimensões que aparecem como naturais ou "normais", entendidas de maneira positivista.[3] O desenvolvimento do capitalismo, no entanto, apresenta-se, ao mesmo tempo, como fenômeno diretamente social, na forma como os agentes se articulam frente ao mundo da produção e nas formas de reprodução social e que expressam desigualdades socioeconômicas, pobreza e desproteção social.

A crítica liberal considerava que o mau funcionamento da economia resultava da intervenção das leis sobre o livre mercado. Karl Polanyi (2000), no entanto, inverte os termos dessa formulação, mostrando, contrariamente, que é exatamente a utopia do mercado auto-regulado, que desencadeia os mecanismos de autoproteção da sociedade, especialmente contra o desemprego e os riscos em geral. A sociedade desenvolve, pois, mecanismos autoprotetores contra o caráter destrutivo da utopia do mercado, que converte a natureza e o trabalho do próprio homem em mercadorias.

[3] A ideologia do "crescimento" se instalou como uma concepção naturalizada e positivada do movimento histórico e evolutivo das sociedades, sem qualquer outra finalidade ideal senão ela própria. Distingue-se, portanto, da noção de "progresso" do século XIX, que associava à evolução social a idéia de "liberdade" e de "satisfação das necessidades", etc.

Essa dimensão é, ao mesmo tempo, social e política, na medida em que submete a reprodução automática e naturalizada da economia a formas de controle da sociedade. Ao fazê-lo, no entanto, retoma, paradoxalmente, o próprio princípio econômico, mesmo com a consciência do caráter destruidor do mercado. Há, portanto, um paradoxo intrínseco na sociologia, entre a crítica radical à economia política e o princípio regulatório relativo às formas de integração social à ordem capitalista.

> ... A Poor Law Reform [...] modificara a visão dos homens em relação a seu ser coletivo [...]. Descobriu-se um mundo de presença insuspeitada, o das leis que governam uma sociedade complexa. Embora a emergência da sociedade, nesse sentido novo e característico, tenha ocorrido no campo econômico, o seu referencial foi muito mais abrangente, universal. A realidade nascente chegou à nossa consciência pela economia política (POLANYI, 2000, p.106-107).

Essa percepção de auto-regulação social, como diz Reis (1989) referindo-se à visão de Polanyi, funciona como uma "mão invisível da sociedade" que, em última análise, garantiria a continuidade de um todo orgânico, o tecido social, expressão de um amálgama de interesses. No entanto, o próprio Polanyi (2000, p.107) ressalta o paradoxo inscrito na relação entre a economia e a sociedade: "... tal auto-regulação harmoniosa exige que o indivíduo respeite a lei econômica, mesmo que ela o destruísse [...]"

> Os fatos obstinados e as leis brutais e inexoráveis que surgiram para abolir nossa liberdade tinham que se reconciliar [...] com esta mesma liberdade [...]. Do pesadelo da população e das leis salariais destilou-se a esperança [...] e ela se materializou num conceito de progresso tão inspirador que parecia justificar as enormes e dolorosas distorções por vir. [...] A pobreza representava a sobrevivência da natureza humana. A limitação dos alimentos e a limitação dos homens chegaram a um impasse justamente quando surgia a promessa de um aumento ilimitado da riqueza... (p.107)

Acompanhando esse processo de autonomização do social, magistralmente analisado por Polanyi para as sociedades nos séculos XVII e XVIII, a Sociologia, no século XX, se dá como tarefa teórica e normativa analisar criticamente o processo de mudança da sociedade urbano-industrial e responder, ao mesmo tempo, às necessidades

de integração social nas sociedades de crescimento e da abundância, face às forças destruidoras do mercado. Nesse sentido, a ambição sociológica contém um paradoxo teórico-normativo: de um lado, ela formula uma crítica da ordem econômica liberal, na forma de crítica à economia política, mas, de outro lado, desenvolve um esforço de repensar as *condições de integração e de adaptação*[4] dos indivíduos dessocializados dos sistemas produtivos dominantes, ou de superação das suas condições pessoais de degradação em relação à dinâmica do crescimento e do progresso técnico.

No curso do processo de legitimação e naturalização da noção de crescimento e de formação do Estado nacional, vai se instaurando, portanto, um novo paradigma sociológico, fundado na noção de *adaptação* e *integração social*. Essa perde o seu caráter problemático da sociologia clássica, na forma de questão social,[5] para expressar-se em termos de problemas concretos, de caráter empírico, em relação aos imperativos da ordem do crescimento e do desenvolvimento econômico. Do ponto de vista funcional e operativo, ela analisa os problemas sociais a partir dos fins últimos do bem-estar, no contexto do crescimento da riqueza e do progresso técnico, operando, assim, sua "razão prática". Dessa perspectiva, interessa muito mais conhecer os "pobres" que os "ricos", já que, numa sociedade baseada no intercâmbio de riquezas, tudo que está fora desse padrão é, em princípio, problemático. Assim, a questão da pobreza, das desigualdades e da exclusão social passa a ser objeto do discurso político e do debate público em todas as suas dimensões.

---

[4] Esse paradigma da *adaptação e integração social* se expressa na teoria funcionalista, que analisa as conseqüências abusivas e o mau funcionamento do sistema (sociedade) frente à reprodução do crescimento. A noção de função lembra a idéia de ajustamento em relação ao sistema global. A análise econômica estabelece certo tipo de relação de ajustamento, por exemplo, entre preços; entre a oferta e demanda; entre taxas de lucro; entre renda e consumo; entre lucro e salário. Da perspectiva das políticas públicas, o ajuste refere-se à relação entre os objetivos pretendidos e os resultados alcançados; entre a oferta de serviços e a demanda, etc. Sociologicamente, refere-se às relações entre necessidades básicas dos indivíduos para garantir a reprodução social da ordem social ou a condições para que os indivíduos não ameacem o funcionamento da própria ordem e do convívio social.

[5] Que indagava como reduzir o caráter destruidor do mercado e como permitir aos indivíduos alcançarem os ideais republicanos da igualdade política e civil. Refere-se a uma dimensão do processo civilizatório e à natureza paradoxal dos vínculos sociais, que "fazem" a sociedade e a coesão social.

A sociologia se orienta, então, para estudar um conjunto de problemas (de adaptação) postos pelas sociedades urbano-industriais:[6] a inércia das normas e valores face às mudanças industriais; as contradições de indivíduos e grupos de indivíduos face ao progresso e ao crescimento econômico das sociedades urbano-industriais; os problemas de desvio e marginalidade, etc.[7] Ou seja, o que se constitui como problema, desde então, não são questões referidas ao processo civilizatório e à natureza paradoxal dos vínculos sociais, que "fazem" a sociedade, mas as dificuldades e resistências de indivíduos frente à mudança, entendidas como obstáculos ao pleno desenvolvimento do "tipo urbano-industrial". Desde então a sociologia se define, sobretudo, no campo empírico e quantificável em todas as suas dimensões, objeto do planejamento, no sentido atribuído por Hannah Arendt.[8]

Esse processo de fragmentação metodológica, mas também paradigmática, dos objetos de pesquisa, que acompanha as reformas sociais, mas também a profissionalização e o amadurecimento da sociologia como ciência, foi acelerado com o desenvolvimento do Estado intervencionista do pós-guerra, o *Welfare State*, ou o Estado nacional desenvolvimentista, na versão brasileira, e a proliferação de suas instâncias de decisão.

Do ponto de vista teórico, essa tendência suscitou duas reformulações: a do *estruturalismo*, que recompôs teoricamente a unidade do objeto, deslocando o problema da integração das relações sociais concretas para o das relações estruturais subjacentes; e uma segunda abordagem, de uma *teoria do ator* e sua relação subjetiva (Cf. FREITAG, 1987, p.54). Freitag ressalva que a versão estruturalista significou uma recomposição da unidade teórica da sociedade num plano puramente formal e abstrato da estrutura, esvaziando, no entanto, sua substância concreta, prática e subjetiva dos atores sociais. A segunda vertente, ainda segundo Freitag (que resultou da confluência entre o

[6] A sociologia norte-americana é a que primeiramente expressa essa mudança de problemática. O funcionalismo se expande além da teoria, instituindo-se como linguagem comum de pesquisas realizadas, tornando significativos *a priori* os problemas definidos de maneira pragmática e empiricamente. (Cf. Freitag, 1987, p.51).
[7] Como mostra Freitag (p.52), considerando, também, outros exemplos.
[8] A tradução tecnológica das questões sociais como questões de planejamento. Ver definição mais detalhada no Capítulo I desta tese.

neopositivismo lógico e a fenomenologia), carece de uma visão de totalidade da sociedade. Segundo essa perspectiva, as relações sociais são sempre pré-estruturadas significativamente, como uma mediação simbólica que tem para os atores valor de *totalidade* "*a priori*" no campo das suas práticas sociais.[9]

Assim, ambas as tendências experimentam uma abordagem histórica real de "racionalização da sociedade" (no sentido weberiano), o que significa um processo de sujeição das relações sociais às lógicas da regulação institucionais de caráter formal, universalista e dedutiva. Esses princípios racionais (estruturantes) – que regem a relação entre pobreza e riqueza; a economia e as trocas; o trabalho e a produção; os direitos e deveres e mesmo a participação política e os aspectos da reprodução da vida familiar,[10] cultural e da produção – constituem, no campo das práticas sociais, modos operatórios de regulação das relações sociais e uma referência à sua legitimação ou contestação.

Assim, como "razão prática", a sociologia fornecerá as informações sobre a vida social suscetíveis de permitir o controle da realidade pelas instituições sociais. Esse princípio de intervenção racional sobre a vida social é sustentado pelo desenvolvimento de técnicas de contagem e mensuração das condições de vida de segmentos e estratos sociais, respondendo à necessidade política, já que a "população", como agregado de indivíduos, não é neutra, mas objeto de poder e controles sociais, como "razão prática e instrumental". Essa racionalidade instrumental, no entanto, não se opõe à "razão teórica", mas subordina-se à definição e escolha de categorias analíticas construídas com base em sistemas teóricos e conceituais que, na prática, se instituem também como campos da ação pública. Assim,

---

[9] Freitag define uma terceira tendência inscrita na *teoria cibernética dos sistemas*, que não será objeto aqui. (1987, p.54-55).

[10] A reprodução da força de trabalho, no capitalismo, é também um processo que se faz ao longo da reprodução ou sucessão de gerações, e tem condicionado políticas de controle da procriação e da reprodução da vida imediata (Cf. Engels, *Origem da família, da Propriedade Privada e do Estado*). A produção os meios de subsistência e a produção dos próprios seres humanos na propagação da espécie compõem, portanto, uma totalidade social. A desarticulação desses dois planos tem facilitado a intervenção do Estado em políticas neomalthusianas de planejamento familiar das famílias pobres.

no âmbito da análise do fenômeno da pobreza e das desigualdades sociais, apresentamos, a seguir, três níveis de formulação de uma "razão prática" de caráter sociológica: a que diz respeito aos sistemas de *proteção social*, próprios à ação do Estado social, com o fim de minimizar ou prevenir a sociedade contra os efeitos perversos da dinâmica dos mercados; os indicadores de *medição da pobreza e das desigualdades,* que auxiliam a contar e a delimitar os grupos de indivíduos a serem beneficiados pelas políticas redistributivas; e algumas *categorias da ação pública,* como as noções de exclusão social (na França) e *underclasse* (nos Estados Unidos), que auxiliam a escolha de variáveis a serem consideradas na definição das metodologias, especialmente sobre a territorialidade urbana. Esses três vetores práticos do conhecimento e da ação estão interligados e representam dimensões metodológicas do processo de depuração e conhecimento desse "social", aqui tomado em relação aos "indivíduos dessocializados, precarizados ou desempregados", objeto da ação dos sistemas de proteção social.

3.2. O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO SOCIAL - a politização do Estado e a socialização da economia

A proteção dos membros de uma sociedade é função do Estado, na modernidade.[11] Esse processo, como analisado no Capítulo I, foi pontuado, no século XIX, por revoluções e revoltas de trabalhadores, tendo como uma de suas causas principais a busca para escapar às situações da incerteza frente à ameaça constante dos baixos salários, ao uso excessivo e predatório da força de trabalho dos homens livres, ao desemprego e à desocupação de

[11] Essa função, no entanto, não é exclusiva do Estado nacional e coexiste com outras formas de proteção vigentes na sociedade, como a proteção intergeracional no interior das famílias (ver Souza, 2005); as formas de solidariedade desenvolvidas pela(s) Igreja, especialmente a Igreja da Teologia da Libertação, comprometida com a cidadania; a filantropia do Terceiro Setor (as ONGs), mais recentemente; as associações e práticas sindicais e movimentos sociais. Ademais, não se pode desconhecer que a proteção também se efetivou através de formas muitas vezes despóticas de "caciques locais", vigentes ainda hoje nas relações clientelistas. Neste capítulo, interessa-nos explicitar a institucionalização do "social" no âmbito da função de proteção do Estado moderno, seus indicadores e categorias de ação prática.

trabalhadores, à dispensa de trabalhadores nos períodos de doenças e na velhice. Levy (2003, p.8) relata que a Revolução Francesa (1789) proclamou o direito à segurança, segundo duas concepções: aquela mais diretamente ligada ao trabalho (direitos sociais); e aquela relativa à segurança pessoal de pessoas (direitos cívicos), que deram lugar a intensas polêmicas entre os partidários da República dos proprietários e da República popular.

> ... segundo se acentue a segurança dos bens e das pessoas ou a liberdade e o direito à vida, dito de outra forma, o direito ao trabalho ou à renda da assistência, as políticas de Estado são diferentes. (LEVY, 2003, p.8)

Em 1848, o direito ao trabalho, na França, continua Levy, tornou-se uma reivindicação após o governo provisório de 1848 ter-se comprometido a "garantir a existência do trabalhador para o trabalho [...] e o trabalho para todos os cidadãos". Louis Blanc e os socialistas retomaram a idéia da convenção, segundo a qual o direito do trabalho e a seguridade são condições de liberdade (p.9).

Do lado das organizações operárias, após a criação dos sindicatos (1884), as "Bolsas de Trabalho" tentaram colocar em prática um sistema de seguro em caso de desemprego e greve, como também a criação de um esboço de estatísticas do trabalho, para acompanhar e conhecer a realidade do emprego. Do lado do patronato, no entanto, a segurança era entendida, diferentemente, pelo acesso dos trabalhadores à propriedade de bens, e as leis sobre o seguro social dirigiam-se mais a tornar o operário um proprietário através do acesso à moradia ou ao crédito.[12] A idéia prevalecente nessas proposições liberais, com atualidade até hoje, é de que tanto a propriedade individual de bens pelos pobres como o acesso ao crédito são políticas sociais compatíveis com o ideal liberal, o que constituiria não só um estímulo ao trabalho, mas um desestímulo à suposta "preguiça" dos beneficiados dos direitos sociais, ao mesmo tempo em que não punha em risco a ordem social (a-

meaçada pelo projeto radical socialista). Representava uma adequação do princípio do bem-estar social e da liberdade traduzida em termos do homem livre "interessado", segundo o cálculo capitalista (p.10).

Mas foi a partir do pós-guerra que o sistema de seguridade se expandiu e se completou em inúmeros países desenvolvidos, implantando-se, parcialmente, no caso dos países em desenvolvimento. A Seguridade Social, então, mais que um simples dispositivo de atribuição de benefícios, contém também uma politização do Estado, na medida em que ele intervém na regulação entre capital e trabalho, produzindo, ao mesmo tempo, mecanismos de socialização da economia, ao regular o nível de exploração e as formas de subordinação do trabalhador aos proprietários, atribuindo uma dimensão "social" no interior do processo produtivo, na medida em que as leis sociais, atentas para as condições de reprodução de vida dos trabalhadores, reduzem as desigualdades entre proprietários e não-proprietários. É o que Esping-Andersen (1990) chama de "desmercantilização[13]" da força de trabalho. Dessa perspectiva redistributiva, quem está em questão é o mercado (IVO, 2004).

> A Seguridade Social foi concebida como um instrumento de edificação de uma ordem social nova onde não haveria mais "a exclusão de trabalhadores da vida econômica". Ela contribuía para reduzir as desigualdades [entre proletários e proprietários] através de uma redistribuição de riquezas e o acesso aos direitos sociais. De fato, os direitos sociais contrapõem-se ao direito de propriedade e ao direito de subordinação que funda os contratos de trabalho; eles reforçam a integração onde a propriedade privada separa, e asseguram um "pertencimento igualitário na *cité*" (LEVY, 2000, p.11-12).

É essa politização, implícita aos sistemas de Seguridade Social, entre direitos sociais dos trabalhadores e da cidadania e os proprietários, que é sempre retraduzida como

---

[12] Lei de 1895 de habitação à baixos custos e crédito popular; Lei de 1898 sobre o HBM (*Habitation à Bon Marché*, Moradia a baixo custo); a de 1908 sobre a sociedade civil de créditos, etc. (Cf. Nota 5 de Levy, 2000, p. 10)

[13] Corresponde à expressão "*decommodification*", usada por Gosta Esping-Andersen (1990). Tenho usado a expressão como "desmercantilização da força de trabalho" (Ivo, 2004, 2005), significando o acesso dos trabalhadores a uma série de seguros e prestações sociais, baseados em direitos e políticas sociais, que expressam um processo parcial de socialização da economia.

"crise" do Estado de Bem-estar social.[14] Essa "crise", no entanto, não é nova e acompanha toda a sua existência já que ela é a expressão da tensão entre projetos e forças políticas e sociais diversas que postulam por maior ou menor liberalização de mercados, maior ou menor grau de encargos sociais ou, contrariamente, maiores garantias aos trabalhadores, maior ou menor custo da força de trabalho etc., questões necessariamente conflituosas e críticas entre interesses de classes divergentes.

Segundo Perrin (1969), na década de 50, os críticos a esse modelo entendiam que essas políticas constituíam uma ameaça ao crescimento econômico estável e era fonte de pressão inflacionária, difícil de ser controlada pelo Estado. A evolução do capitalismo em ritmos de crescimento acelerado tornou essas críticas insustentáveis. Na década de 60, as críticas originaram-se na esquerda insatisfeita em matéria de "i-gualdade" e acabou resultando em aumento de benefícios, ampliação de cobertura e maior acessibilidade generalizada a esses direitos (a*pud* ESPING-ANDERSEN, 2001, p.87).[15] Na década de 70, o diagnóstico conservador da governabilidade para a América Latina (IVO, 2001),[16] que resultou em recomendações para reformas e ajustes do Estado, aponta como fatores determinantes: *a crise fiscal*, provocada por demandas sociais crescentes; o excesso de *demandas sociais*, provocando crise de autoridade; e o *provincianismo* dos Estados nacionais (p.48-49).[17] Mais tarde, em 1981, a conferência internacional da OCDE ressaltou, de novo, as conseqüências negativas das políticas de

[14] A crise tem origem nessas tensões e representa, portanto, um momento agudo, em que as contradições e conflitos de interesses afloram como insuperáveis ou impõem mudanças.

[15] Essa tendência teve efeitos sobre países em desenvolvimento e se expressou em intensas mobilizações sociais na década de 70 e 80. Os resultados desses movimentos se traduziram na expansão de direitos sociais básicos de cidadania inscritos na Constituição Brasileira de 1988, como a *Previdência Especial Rural* e o *Benefício da Prestação Continuada*, além de benefícios dirigidos aos direitos de minorias.

[16] Sobre o detalhamento do diagnóstico da governabilidade, ver Ivo, 2001, p.48-49, onde se encontram resumidas as principais linhas do documento Michel Crozier, Samuel Huntington et Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (1975) , no qual os autores argumentam a incontrolabilidade da crise fiscal nos centros do capitalismo avançado e sugerem medidas restritivas à operacionalização da democracia.

[17] O detalhamento desse diagnóstico será objeto do Capítulo V a seguir.

bem-estar para o crescimento econômico, entendendo que o estancamento econômico, a inflação e o crescente desemprego eram efeitos secundários ligados diretamente aos excessivos encargos dos Estados nacionais (Cf. IVO, 2007).

Vinte anos após o levantamento dessas questões, estamos de novo diante da formulação de um novo cenário crítico. Inúmeros processos caracterizam essa nova fase, impondo que a sociedade se abra à crítica sobre as alternativas de bem-estar social, dentro dos objetivos da justiça social: de um lado, os novos paradigmas tecnológicos de produção e reorganização do trabalho tiveram implicações perversas sobre as condições de integração e qualidade do trabalho, com a flexibilização das relações de trabalho, desemprego massivo de setores assalariados, precarização da força de trabalho e empobrecimento de setores médios urbanos. Por outro, as novas formas de integração econômica e política da globalização, envolveram mudanças institucionais que afetaram diretamente o papel do Estado em matéria social, reduzindo-se teoricamente suas responsabilidades e ampliando-se as competências partilhadas entre o setor público e o setor privado, com repercussões diferenciadas sobre países e regiões e, especialmente, sobre os segmentos mais pobres dos trabalhadores.

Ou seja, o debate sobre regimes de bem-estar social[18] não só está no centro das mudanças em curso, expressando inflexões dos novos modos de reprodução da acumulação globalizada do capital, como impõe pensar-se nas alternativas e suas implicações sobre a organização social e o padrão do bem-estar social, numa perspectiva que recupere a qualidade da inserção e do trabalho entendido como espaço modular de inclusão social.

[18] Entende-se por *regimes de bem-estar* a combinação de pautas, explícitas ou não, que determinam a forma de acesso às principais instituições de política social. (Lo Vuolo, 2004, p.20).

3.3. CONTAR OS POBRES É NECESSÁRIO: as medições das necessidades humanas

A realização de recenseamentos sempre foi um objetivo e uma necessidade do Estado e de organizações, como condição de conhecimento sobre indivíduos e sociedades, para intervir de forma mais eficaz sobre eles. Os novos dispositivos que problematizam a persistência do fenômeno da pobreza induzem, gradativamente, à construção de indicadores sobre a pobreza, as desigualdades sociais e a exclusão social. Essas medidas e indicadores não são neutros, não se explicam por si mesmos, mas referem-se a definições e conceitos que integram sistemas de interpretação da realidade social, influenciando as formas de intervenção daí decorrentes.

Desde o século XVIII, filósofos economistas propuseram uma revisão da fiscalidade, para permitir aos pobres viverem mais decentemente, pois eles acreditavam que a produção e o consumo determinavam o nível demográfico de uma população (Cf. PERROT,1992), ou seja, as condições de reprodução das famílias, em termos dos mínimos necessários à reprodução da vida. As organizações operárias sindicais (no Séc. XIX), como mostramos, também desenvolveram estatísticas do trabalho, de modo a acompanhar e conhecer a realidade do emprego e colocar em prática "Bolsas de trabalho" como um seguro, em caso de desemprego e greve.

O economista inglês B. Seebohm Rowntree deu uma contribuição significativa aos estudos sobre a pobreza no início do século XX. Ele estudou, de forma detalhada, o consumo de domicílios pobres da cidade de York, em 1900, tendo renovado o estudo em 1936 e, de forma mais simplificada, em 1950 (Cf. PAUGAM; SHULTHEIS,1998, p.13). O trabalho de Rowntree tornou-se referência importante para as reflexões teóricas sobre salário mínimo de subsistência e fundamentou, em parte, as políticas sociais

de garantia de renda.[19] Ele ajudou a estabelecer parâmetros na construção de linha de pobreza (em termos de pobreza absoluta) a partir dos preços dos itens de consumo vitais dos indivíduos. O método da linha da pobreza, em sua versão mais simplificada, diz respeito ao custo mínimo de consumo que permita assegurar a sobrevivência do indivíduo e de sua família.[20] Esse método consiste, portanto, em associar um patamar de renda a um nível de consumo das famílias, determinando uma linha de pobreza. O indivíduo ou as famílias abaixo desse mínimo são considerados pobres. Ele subsidiou as políticas salariais para os trabalhadores, com vistas a manter um "preço do trabalho" pelo qual o operário pudesse permanecer vivo e reproduzir sua família no nível desses "mínimos sociais".

Thomas (1997, p.19) ressalta o caráter social desse mínimo vital, na medida em que a sua determinação considera não só as necessidades daqueles diretamente envolvidos no processo de produção, mas a reprodução de toda a sua família. Daí a conceituação de Marx, que substitui a noção de salário "natural" por "salário de reprodução da força de trabalho".

A medida da *pobreza absoluta* ganhou importância, porque permite aferir o bem-estar pelo grau de desenvolvimento tecnológico e industrial e os modos de intervenção do Estado-providência, mas é uma medida reconhecidamente insatisfatória do ponto de vista sociológico, já que não permite estabelecer interdependências entre os indivíduos numa sociedade como um todo (Cf. PAUGAM; SHULTHEIS, 1998, p.14).

> Para os sociólogos, o raciocínio em termos binários, que consiste em opor as características dos pobres às do resto da sociedade, permanece equívoca: a definição de um patamar de pobreza, tão mais elaborada e precisa que seja, é sempre arbitrária. [...] o estudo conduz a coagular e

[19] Essas pesquisas foram publicadas em três livros: B.S. Rowntree. *Poverty: A Study of Town Life*. Londres: Thomas Nelson & Sons, 1902; *Poverty and Progress: A Second Social Survey of York*, 1936; e, em colaboração com G.R. Lavers. *Poverty and the Welfase State. A Third Social Survey of York Dealing Only Economic Questions*. London, Longmans: Green & Co., 1951. (Cf. Paugam; Shultheis, 1998, p.13).
[20] Esse indicador fundamentou-se na tradição de pobreza dos trabalhadores na Inglaterra do século XIX.

> validar categorizações que, em realidade, são sempre imprecisas e flutuantes (p.14).

Como analisamos no Capítulo II, tanto Tocqueville, na *Mémoire sur le Paupérieme* [1835], como Simmel, em *Les Pauvres,* demonstram a relatividade do fenômeno da pobreza. Tocqueville destaca especialmente o ponto de vista da evolução do fenômeno da pobreza em relação ao patamar do desenvolvimento de um país ou de uma região:

> Os países que parecem mais miseráveis são aqueles que, na realidade, contam com menos indigentes e, nos povoados em que vós admirais a opulência, parte da população é obrigada a recorrer à dádiva do outro para viver (TOCQUEVILLE, 1958, p.116).

Simmel, no entanto, destaca a dimensão da relatividade da noção da pobreza e do pobre em relação ao estatuto de uma classe, como categoria específica de indivíduos em relação à coletividade e sua relatividade cultural.

> Cada meio, cada classe social tem suas necessidades específicas; a impossibilidade de as satisfazer é sinônimo de pobreza (SIMMEL, [1907], 1998, p.92).

Essas análises mostram que o patamar de pobreza varia segundo o grau de desenvolvimento econômico e social nacional e em função da estrutura de repartição de renda. A crítica ao conceito de *pobreza absoluta* é, portanto, antiga e diz respeito às limitações quanto a não considerar a riqueza de um país em relação a outros, nem a evolução geral do nível de vida, ou a repartição da renda entre diferentes grupos no âmbito nacional.[21]

A década de 70 sedimenta o reconhecimento da comunidade acadêmica e das instituições de desenvolvimento de que o crescimento econômico não estava encaminhando as condições básicas de superação da pobreza e das desigualdades econômicas e sociais.

[21] Eles são limitados, por não apreenderem os processos de produção e distribuição da riqueza, nem delinearem os mecanismos que levam à pauperização, reproduzindo apenas distintos graus de pobreza, em diferentes segmentos sociais.

> A questão central era repensar o processo de crescimento, de modo a considerar explicitamente os objetivos de redução da desigualdade e da pobreza, integrando subgrupos populacionais ao curso predominante de evolução social, econômica e política de cada país (ROCHA, 2003, p.9).

As instituições internacionais suscitaram o conhecimento comparativo de questões de crescimento e pobreza entre países, o que fomentou um estímulo de desenvolvimento de indicadores, como o da *pobreza relativa* – que permitissem tais comparações. Essa dimensão permite ampliar e alargar a análise da pobreza pela dimensão da desigualdade social. De acordo com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas - PNUD (1997), as duas medidas distinguem-se porque

> A pobreza absoluta refere-se à medida absoluta das condições necessárias mínimas, enquanto a pobreza relativa se refere a uma comparação com a maior parte de outros dentro da comunidade. Quanto ao rendimento, uma pessoa é absolutamente pobre se o rendimento for inferior ao rendimento definido pela linha de privação do rendimento, enquanto é relativamente pobre se pertencer a um grupo de rendimento baixo (como os 10% mais pobres). (p.13)

Do ponto de vista das comparações internacionais, o Banco Mundial toma por referência o patamar de 1 US$/ dia para a linha de pobreza. Os países em desenvolvimento utilizam, em suas linhas de pobreza nacionais, o método de pobreza quanto à alimentação (p.13).

Sônia Rocha (2003), considerando a validade dessas medidas do ponto de vista empírico, reconhece que a distinção entre pobreza absoluta e relativa não apresenta limites claros. Para ela, "mesmo as necessidades fundamentais de alimentação, cujo atendimento poderia estar associado ao mais absoluto conceito de pobreza, não são um dado indiscutível". Considera também inevitável levar em conta aspectos culturais na construção desses indicadores, como itens alimentares próprios de uma cultura, nos cálculos de composição da cesta básica em determinados países. Em relação à *renda como critério de definição da pobreza* Rocha (2003, p.12) explicita que, quando esse

valor toma por base as necessidades nutricionais, ele é chamado de "linha de indigência", ou de pobreza extrema, e, quando se refere a um conjunto mais amplo de necessidades, como vestimenta, habitação etc. determina a "linha de pobreza".

Trata-se de considerar, além do consumo, também um modo de vida, incluindo um conjunto de outros itens como transporte, educação, saúde, etc., considerados também *necessidades fundamentais a serem satisfeitas*.

A discussão das *necessidades,* que fundamenta as medidas de pobreza (absoluta e relativa), se desenvolveu, portanto, em contextos diferentes: o da economia clássica, vinculada à definição de um salário padrão para os operários (mínimo vital); e, mais recentemente, apoiou-se amplamente na noção de necessidades fundamentais, ou necessidades básicas (*basic needs*), influenciada pelas economias do Terceiro Mundo. Esse conceito foi particularmente objeto de análise e tratamento da OIT na década de 70, numa conferência mundial tripartite sobre emprego, repartição de renda, progresso social e divisão internacional do trabalho (1976) e acabou por constituir-se num "novo tipo de estratégia para a promoção do desenvolvimento". (Cf. SALAMA; DESTREMEAU, 2001, p.74). A decomposição dessas *necessidades fundamentais* integra os seguintes itens: as *necessidades de natureza física e biológica* (o mínimo necessário ao consumo de uma família em termos de comida, casa, roupas adequadas, alguns objetos para o domicílio e móveis); e o *acesso aos bens e serviços públicos*, pelas coletividades, tais como: água potável, saneamento, meios de transportes públicos e serviços de saúde e educação (p.74).

Essa abordagem das *Necessidades Básicas Insatisfeitas* – NBI preconiza também uma visão humanista, que objetiva ultrapassar a economia e considerar o desenvolvimento do homem em sua dimensão moral, de liberdade e dignidade (Cf. SALAMA; DESTREMEAU, 2001, p.75). Nesse sentido, ela tem como característica funda-

mental uma dimensão de universalidade comum a homens de diferentes culturas e civilizações e pressupõe dois atributos: o de ser *quantificável* (como medida de mensuração da pobreza); e, em segundo lugar, de atender à *satisfação produtiva*, uma vez que contribui para a produtividade dos homens, constituindo-se um campo privilegiado das teorias do capital humano.

3.4. POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACIDADES: o resgate da justiça e da igualdade sociais

Um trabalho paradigmático sobre a pobreza e o desenvolvimento, nos anos 90, para além de uma dimensão exclusivamente economicista, foi o de Amartya Sen, Prêmio Nobel de economia em 1998. Ele se distancia da abordagem da pobreza com base nas *necessidades básicas*. Criticando a abordagem por insuficiência de renda, ele formulou uma concepção de pobreza, no final da década de 80, como *privação de capacidades*, inscrevendo-se numa reflexão que se coloca diretamente frente aos objetivos da justiça social, da igualdade e das desigualdades. Sem negar os fatores econômicos, a abordagem de Sen considera também variáveis relativas aos dispositivos legais, às implicações políticas e à sua pertinência social. Ela procura transformar os pobres de "sujeitos passivos" em "sujeitos ativos", beneficiários de planos sociais e protagonistas da mudança social, envolvendo o desenvolvimento de suas capacidades estratégicas. Essa concepção orientou os relatórios do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* – PNUD (1997) quanto ao desenvolvimento social e humano e às metodologias de mensuração da pobreza segundo o IDH – *Índice de Desenvolvimento Humano*, induzindo a necessidade de democratização do acesso a capacidades (educação, saúde, poder, etc.) que permitam aos pobres transformarem-se em sujeitos de sua luta. Esse índice mede as realizações médias de um país, considerando três dimensões básí-

cas de desenvolvimento: a da longevidade, a do conhecimento e a de um padrão de vida adequado. O IDH constitui-se, então, num índice composto por três variáveis: esperança de vida, nível educacional e o Produto Interno Bruto – PIB – real *per capita*, medido em PPC (Paridade de Poder de Compra) (PNUD, 1997, p.14). Muitos especialistas advertem, no entanto, os limites da construção de tais índices, já que as "médias" são construtos abstratos, pois não se referem diretamente a características da realidade.[22] Ademais, o IDH, ao agregar indicadores de natureza distintas, permite apenas mostrar como se distribui esse indicador entre as unidades analisadas e comparar as condições entre elas. Serve mais para observar mudanças nas posições relativas das várias unidades analisadas (países, estados ou cidades e regiões).

Sem menosprezar fatores econômicos, suas reflexões remetem a questão da pobreza, portanto, ao campo da liberdade e da emancipação social. Para ele, não basta ter recursos econômicos, se não se consideram as possibilidades de convertê-los em capacidades de ação (SEN, 2000).[23]

O encaminhamento da pobreza pelo Banco Mundial (2001)[24] entende que mobilizar o potencial dos pobres, da perspectiva liberal, implica aproveitar a capacidade existente nas comunidades, canalizando-a para resolver, a um só tempo, os problemas materiais da pobreza, da participação e da integração social, através de sua inserção no mercado. Implica reconverter os "ativos" dos pobres (em termos de bens disponíveis), para resolver a sua própria condição de *vulnerabilidade social*, integrando-os ao mer-

[22] A "esperança de vida ao nascer", por exemplo, é uma medida teórico-hipotética e probabilística, totalmente distinta das médias relativas aos níveis educacionais ou de renda. Esses, conquanto possam ser "médias", figuram traços do real.

[23] Inspirada nessa perspectiva, o PNUD, na década de 90, definiu *desenvolvimento humano* como o processo de alargamento das escolhas pessoais em termos de acesso à vida longa e saudável; aquisição de conhecimentos; e aos recursos necessários a um padrão de vida adequado. Agregou a essas escolhas outras dimensões políticas, como: liberdade política, a garantia de direitos humanos e as oportunidades de os indivíduos e cidadãos serem criativos.

[24] Apresento essa abordagem em Ivo (2001, 2003) e outros trabalhos. Ver, também, estudos de Duhau; Scheingard (1997); Salazar (1998); Osmond (1998); Codes (2003); Kraychete (2005).

cado, de modo que ultrapassem a condição de pobreza. Assim, o Banco Mundial "re-traduz" a noção de vulnerabilidade de Castel, que emerge de um processo de "desestabilização das relações de trabalho", determinadas pelos processos de reestruturação produtiva, em termos da "propriedade de ativos" sociais, econômicos e culturais que poderiam e deveriam ser mobilizados no provimento de soluções da pobreza. Moser (1996) especifica cinco itens que se constituem "ativos" dos pobres:

- o desenvolvimento das atividades de trabalho, assalariadas ou autônomas;
- o capital humano, em termos de habilidades e estudos;
- os *assets* (ativos) produtivos, como casa, oficinas, etc.;
- a estrutura de relações familiares;
- as redes comunicativas com capacidade de produzir soluções coletivas.

Já no início desta década, o Banco Mundial (World Bank, 2001) , na elaboração do *Relatório do Desenvolvimento Mundial* sobre a pobreza, baseou-se nas informações qualitativas obtidas a partir do projeto denominado "*Consulta aos Pobres*". Tal projeto objetivou captar os significados da pobreza, em todas as suas dimensões e privações, a partir dos próprios pobres, como atores capazes de melhor definir o que significa a vivência real da condição de pobreza. O estudo destacou duas dimensões: a da *vulnerabilidade,* relacionada à volatilidade de rendas, não só pela condição de "ter pouco", mas pelos "riscos de perda do pouco que se tem"; e a que se refere ao *isolamento* e à *ausência de relação* do pobre com o poder público.[25]

Essa matriz paradigmática sobre *vulnerabilidade social*, construída por Moser estimula também um conjunto de pesquisas originais que busca aferir as condições de acessibilidade da população pobre aos serviços públicos e sociais e a identificar, a partir da vivência das populações trabalhadoras em condições de pobreza, a formação de

[25] Essa dimensão aproxima-se da definição de Simmel [1907] em *Les Pauvres*, reeditado em francês em pela PUF, 1998. Para Simmel a condição de *ser pobre* numa determinada sociedade se define a partir da relação de assistência que esse indivíduo mantém com o conjunto da sociedade.

redes sociais de proteção no âmbito da sociabilidade primária desses indivíduos. Considerada original na decomposição de indicadores que sustentam a aferição das capacidades ou da acessibilidade a serviços, a concepção do Banco Mundial aproxima-se da orientação liberal clássica sobre a seguridade, que prioriza, como vimos, a condição dos pobres como "proprietários e agentes econômicos no acesso ao crédito". Essa perspectiva também alimenta imensas polêmicas acadêmicas que mostram que a perspectiva dos *ativos* da pobreza pode transformar as mazelas sociais da precarização dos trabalhadores em supostas virtudes. Enquanto outros, contrariamente, ressaltam o potencial de resistência e lutas das camadas populares excluídas na construção de um projeto alternativo de sociedade.

3.5. EXCLUSÃO SOCIAL E *UNDERCLASS*: duas categorias territorializadas da ação prática

> *A representação do mundo social não é um dado, ou [...] um registro, um reflexo, mas o produto de inúmeras ações de "construção" que são feitas e estão sempre se fazendo. Ela está nas palavras de uso comum [...] que dão sentido ao mundo social enquanto o registram; nas palavras de ordem que contribuem para produzir a ordem social, informando o mundo e produzindo os grupos que designam e mobilizam.* (BOURDIEU, 1977, p.4)

Paralelamente a esse esforço metodológico de medir e aferir os fenômenos da pobreza, das desigualdades e da "incapacidade ou inadaptação social", nos anos 80 e 90, a problemática da pobreza encontra a *noção de exclusão*, avançando na dimensão potencial dos riscos – tanto no âmbito do trabalho como no de outras relações de sociabilidade –, entendidos como *vulnerabilidade social,* que podem levar a rupturas e desfiliação.[26]

> ...a noção de exclusão conduz a observar fatores de riscos e, assim, a especificar as características tanto sociais quanto econômicas que se encontram ameaçadas de carência e, portanto, de pobreza. Ela amplia o campo de estudo da pobreza para os excluídos potenciais, pensados como precários, frágeis, em situação de insegurança e mesmo de dependência e desfiliação (THOMAS, 1997, p.27).

[26] No item anterior, mostra-se a depuração dessa noção, que emerge em inícios do ano 90, na França, no âmbito de uma perspectiva de tratamento liberal dessa noção, pelo Banco Mundial, no mesmo período.

Assim, o fenômeno do *desemprego* a partir dos anos 80 constituiu-se fator decisivo de renovação parcial dessa noção de exclusão, a partir de um modelo de análise assentado na fusão de teorias econômicas (neo) clássicas, de natureza keynesianas e marxistas sobre o fenômeno da pobreza, voltando a reconsiderar o fenômeno do ponto de vista da questão social.

Desde as décadas de 60 e 70, no entanto, essa noção emergiu na literatura sociológica e nos programas públicos das sociedades capitalistas avançadas,[27] como categoria ou como representação social. Como categoria analítica, ela contém uma dimensão cognitiva, das maneiras como se problematiza o "social", e uma dimensão da ação, que diz respeito às formas como se deve atuar sobre esse "social", ou seja, a "exclusão social" como categoria da ação das políticas públicas (Cf. AUTÈS, 2004, p.15). Como percepção moral, a noção de exclusão se transforma num conjunto de representações da ordem social, construídas e recortadas cientificamente, constituindo-se, ao mesmo tempo, em dispositivos de gestão.

Assim, particularmente no pós-guerra, o campo das políticas sociais na França, mas também nos Estados Unidos, vem problematizando a questão das "margens", ou seja, da precariedade e limites das pessoas em dificuldades, face ao desenvolvimento, através de duas noções básicas: a dos *excluídos*, na França, e a dos *underclass*, nos Estados Unidos, que conformam dois conjuntos históricos de representações sociais e políticas distintos sobre o fenômeno da pobreza contemporânea, os quais resultam também em soluções diferentes para esses segmentos em ambas as sociedades. O grande deslocamento que ocorre, a partir da década de 70, é que a problematização do "social" passa a considerar o indivíduo (e seus problemas de adaptação) como foco de construção da realidade social.

[27] No Capítulo II, vimos que, desde Simmel [1907], essa noção já se encontrava também esboçada.

Esse deslocamento da noção e da ação pública, no entanto, ainda que tenha influenciado a literatura sociológica brasileira, não corresponde à mesma temporalidade nem à mesma problemática, no Brasil, onde a retomada da questão da exclusão aparecerá um pouco mais tarde, a partir da década de 80, e, especialmente, na década de 90.

A noção de exclusão refere-se a numerosos indivíduos e problemas da época, em torno de diferentes variáveis e universos. Torna-se, assim, um modo de reconhecimento e uma representação que possibilita reconstruir ou tentar reconstruir a realidade. Didier Fassin, no artigo *Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvrété urbaine, en France, aux États Unis et en Amérique latine* (1996), faz uma recuperação analítica dessas definições e suas implicações políticas.[28]

Na década de 70, a sociedade francesa rendeu-se a uma constatação: a pobreza persiste, apesar do crescimento econômico. Nesse contexto, a noção de *exclusão* aparece para designar os *inadaptados sociais* (deficientes físicos, pessoas inválidas, doentes mentais, crianças abandonadas, menores delinqüentes, suicidas, alcoólatras), enfim, indivíduos marcados por dificuldades de sociabilidade ou a-sociais.[29] A esses também juntavam-se outras categorias, como vagabundos, antigos delinqüentes, prostitutas, que não conseguiam encontrar trabalho, mas, também, as milhares de famílias das *bidonvilles* [30] – que não encontravam trabalho e viviam de expedientes (Cf. LANOIR, 1974, p.27-28). Ou seja, essa noção abrangia, sob uma mesma designação, pessoas com diferentes condições sociais. Esse processo classificatório, no entanto, não é novo e foi

[28] A respeito da noção de *underclass* ver o texto introdutório de Paul Peterson "The urban Underclss and the Poverty Paradox" no livro *The urban underclass*, organizado por Christopher Jenks e Paul Peterson (1991). Ver também Didier Fassin, 1996. No Brasil ver artigo de Lúcio Kowarick (2003).

[29] Os excluídos, nessa época, eram os que haviam ficado fora do caminho do progresso. O próprio nome que se lhes atribuía – "inadaptados" – expressava, de imediato, o vínculo teórico com a matriz durkheimiana da coesão social: os que ficaram fora e não estavam em condições de entrar. O caráter circunscrito do fenômeno, num contexto de progresso extenso, fez com que noção de exclusão fosse limitada. Sua reaparição, na década de 90, refere-se às mudanças dos dados positivos do pós-guerra e à crescente precariedade dos postos de trabalho, que Robert Castel batizou como a "sociedade salarial".

[30] *Bidonvilles* – aglomerações populares precárias, onde vivem as pessoas mais miseráveis (Cf. Micro-Robert, 1980).

objeto de inúmeros diagnósticos e críticas sociais que se desenvolveram na formação da sociedade moderna.[31]

Para Lanoir[32] (1974), considerar alguém na condição de *inadaptado* significava defini-lo como aquele que exigia cuidados do outro ou da coletividade:

> Dizer que uma pessoa é *inadaptada*, marginal ou a-social é simplesmente constatar que, na sociedade industrializada e urbanizada do final do século XX, essa pessoa, em razão de uma enfermidade física ou mental, do seu comportamento psicológico ou de ausência de formação, é incapaz de prover suas necessidades, exige cuidados constantes, representa um perigo aos demais, ou se encontra segregado, seja por razões próprias ou por outras da coletividade. Ora, as estatísticas mostram que, na França, um em cada dez franceses, se nos limitamos à inadaptação social, e um a cada cinco, se a estes se juntam também pessoas com debilidades psíquicas ou mentais, fazem parte dessa "outra" França (LANOIR, 1974, p.10, trad. livre e grifo nosso).

Essa percepção moral da pobreza, herdeira da dupla tradição higienista e da assistência social do século XIX, inspira a forma de tratamento do Estado de caráter liberal, ou seja, vencer a pobreza sem enfrentar as desigualdades (STOLÉRU, 1977, *apud* FASSIN, 1996, p.43).

A heterogeneidade das situações englobadas pela noção de *exclusão*, na França, induziu inúmeras e contundentes críticas de duas naturezas: (i) a falta de precisão da noção, por englobar, sob uma mesma categoria, indivíduos com situações sociais bastante distintas e heterogêneas, como as que se referem aos portadores de deficiências físicas e mentais, bandidos ou indivíduos em posições sociais desfavoráveis; os desempregados ou pessoas com dificuldades de aprendizagem escolar, como os jovens imigrantes; (ii) a dificuldade de separar entre fatores socioculturais e a pobreza econômica. Assim, nas décadas de 80 e 90, dois tipos de contribuições analíticas desenvolveram um esforço para definir novos sentidos da noção de exclusão. A primeira

[31] O Capítulo II deste trabalho detalha algumas das contribuições analíticas dessa população "dessocializada", nas obras de Marx e Engels; Tocqueville e Simmel.

[32] A construção desses argumentos iniciais da exclusão ocorre na década de 70, nos relatórios do Plan (Lanoir, 1974), em termos dos sistemas de ajudas sociais.

abordagem procurou delimitar esses grupos sociais segundo campos simbólicos polares e a partir de quatro unidades analíticas: a *cidade* (segmentação e fronteiras de convivência);[33] a *escola* (a norma escolar);[34] o *emprego* (o contrato do trabalho) e a *proteção social* (a seguridade ou a assistência).[35] O segundo tratamento reconhece no *desemprego* o centro dessas questões, reforçando a responsabilidade do poder público no encaminhamento de alternativas para a nova questão social.[36]

A partir dos anos 90, muitos autores, ao analisarem a nova questão social, renovam parcialmente essa noção a partir de um modelo de análise que sintetiza as teorias econômicas (neo) clássicas, de natureza keynesianas e marxistas sobre o fenômeno da pobreza, como Paugam (1991), Castel (1995) e Rosanvallon (1995), Thomas (1997) entre outros. As duas abordagens não são excludentes entre si.

Em ambos os esforços, no entanto, a sociedade é representada por uma imagem de fratura social que separa os que têm um "lugar" daqueles que precisam aí integrar-se. A produção sociológica francesa dos anos 90 vai refletir, fundamentalmente, os termos da "nova questão social", marcada exatamente pelos riscos de fraturas sociais que ameaçam a questão social e o convívio social.

As imagens da exclusão, expressas nas noções de "*desqualificação social*" (PAUGAM, 1991), "*desfiliação*" (CASTEL, 1995), a divisão entre os "*úteis*" e os "*normais inúteis*" (DONZELOT; ESTÈBE, 1991) e a noção de "*empobrecimento*" (SALAMA; VALIER,1995) são esforços analíticos da produção sociológica francesa para ex-

[33] Ver à propósito: Pinçon-Charlot, M.; Prétéceille; Rendu P., 1986; Grafmeyer, 1996; Labbens, 1996; Oberti, 1996; Préteceille, E., 1999, 2003 entre outros.
[34] Ver Dubet, François, 1987;Van Zanten, A, 1990; Langouet, G.; Leger, A., 1991; Dubet; Lapeyronnie, 1992; Van Zanten, A.; Payet, J.P.; Roullaeau-Berger, 1994; Van Zanten, A., 1996, entre outros.
[35] Nessa linha, ver especialmente os trabalhos de Paugam, 1991; Donzelot, 1994; Castel, 1995; Paugam, 1996;Thomas, 1997.
[36] Cf. Donzelot, 1994; Castel, 1995; Rosanvallon, 1995, por exemplo.

pressar "processos" de transição problemática da nova questão social e não apenas situações de pobreza.

Pierre Rosanvallon, no livro *La Nouvelle Question Sociale. Répenser l´Etat-providence* (1995), reconhece a especificidade da fratura social dos anos 80, porque as mudanças contemporâneas alteram os princípios da solidariedade sobre os quais o Estado-providência francês estruturou-se. Robert Castel, na *Métamorphose de la Question Sociale* (1995), recompõe historicamente a relação entre trabalho e sociabilidade, mostrando como a coesão social se construiu a partir da inserção dos indivíduos na divisão social do trabalho e revelando um novo processo de formação de uma zona de vulnerabilidade, reveladora da desconstituição (negativa) dessa relação. Criticando a perspectiva estática da noção de exclusão, ele propõe alternativamente a noção de "*desfiliação*", de forma a recuperar a dimensão de "processo" na formação da vulnerabilidade dos indivíduos no mundo do trabalho e nas redes de sociabilidades. Numa crítica à dimensão estática, definidora dos estados de carência de pobreza ou exclusão, ele considera:

> A exclusão é estática. Ela designa mais um estado ou talvez estados de privação. Mas a constatação das situações de carência não permite reapreender os processos que geram essas situações. [...] Falar de desfiliação, ao contrário, não é ratificar uma ruptura, mas reconstituir um percurso (CASTEL, 1995, p.13-15, trad. livre).

E, adiante:

> A exclusão não é ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares à sociedade tomada como um todo. Não existem pessoas fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com seu centro são cada vez mais distendidas [...] É do centro que parte a onda de choque que atravessa a estrutura social (p.442-443).

A articulação das perspectivas da precarização ou segregação sobre o espaço urbano começa a ser problematizada, na França, desde a década de 80, a partir dos grandes conjuntos populares observados como "espaços problemáticos" (*les quartiers difficiles* ou *sensibles*). As críticas a essa segregação são de duas naturezas: de um la-

do, o reconhecimento de que essas periferias acabaram por não se integrar plenamente "na" cidade. De outro, há o entendimento de que esses espaços cristalizaram uma nova problemática social, com a convergência de altas taxas de desemprego e dificuldades de integração dos trabalhadores imigrantes no âmbito da escolaridade e também do trabalho, o que compromete a coesão social.

> O processo de diferenciação social do território amplia as desigualdades e contribui para estigmatizar grupos sociais e étnicos, concentrados espacialmente, dos quais os demais grupos sociais buscam distanciar-se. Nesse processo, a questão escolar parece fundamental, pela tendência das escolas de se diferenciarem muito segundo o perfil dos bairros. As dimensões territoriais das desigualdades e sua percepção acabam por fragilizar a coesão social, tal como ela foi construída na França do pós-guerra (LAGRANGE; OBERTI, 2006, p.33. Trad. livre).

Desse modo, as questões das periferias urbanas articulam-se diretamente com as condições desses cidadãos no âmbito do trabalho e suas novas formas sociais, como também com as maneiras objetivas como o poder público atua sobre as condições de reprodução das camadas populares (ou os efeitos perversos da sua ausência). Focalizando-se apenas na dimensão espacial e vicinal, tende-se a não perceber os impactos imbricados da precarização do trabalho nesses universos territorializados e em suas redes sociais. Num sentido inverso, o entendimento dos processos de vulnerabilidade social também se associa ao âmbito das práticas onde se tecem as experiências cotidianas de solidariedades no âmbito dos espaços da família, dos laços de sociabilidade primária e do consumo social.

Fassin (1996), apoiando-se na recuperação histórica feita por Michael Katz (1993) recompõe a evolução da noção de *underclass* na literatura americana. O autor descreve essa categoria como um conjunto de pessoas de difícil trato e hostis, com valores distintos da maioria dos pobres. Trata-se de uma "proporção extraordinariamente elevada de jovens em situação de insucesso escolar, delinqüentes drogados, de mães assistidas", diz ele (p.48).

A primeira aparição da palavra *underclass* é de 1962, no livro *Challenge to Affluence,* do sueco Gunnar Myrdal, que a descreve como resultante de fatores ligados ao desemprego estrutural. Ele define esse termo como a categoria econômica dos mais desfavorecidos e com menor mobilidade social, devido ao desemprego estrutural. Para ele, essa pobreza tende a perenizar-se e a reproduzir-se ainda mais, devido às discriminações a que esses grupos de indivíduos estão submetidos. Essa visão mais estrutural, dos liberais da década de 60,[37] vai ser substituída por uma visão mais conservadora, que não mais considera os determinantes estruturais da pobreza, e considera esses grupos sociais em condição de pobreza, então, como resultantes de comportamentos individuais desviantes (*behavioral deficiencies*).[38] O centro da questão é posto sobre "os indivíduos e suas condutas", e não sobre a sociedade em suas desigualdades. A investigação desenvolvida por Ken Auletta (1982), por exemplo, identifica quatro categorias desses pobres, classificadas a partir de características comportamentais dos indivíduos e dos tipos de vínculos institucionais de assistência que mantêm:

> ...os pobres passivos (*passive poor*), assistidos geralmente de longa data; os criminosos de rua (*street criminals*), que amedrontam a maior parte das cidades e estão normalmente excluídos do sistema escolar e drogados; os escroques (*hustlers*) que, como os criminosos de rua, também podem não ser pobres e ganham a vida na economia subterrânea (ilícita), mas raramente cometem atos violentos; os vagabundos da cidades, traumatizados, alcoólatras, perdidos, sem moradia, doentes mentais que perambulam nas ruas da cidade (AULETTA, 1982, *apud* FASSIN, 1996, trad. livre).

Essa visão moral da pobreza não é nova, e, desde o século XIX, as instituições caritativas dividiam os *pobres em meritórios* e os *não meritórios*, esses últimos que, na versão mais moderna, constituem a *underclass*. O que é novo, segundo Fassin (1996),

[37] Na década de 60, também outros autores fazem referência à noção de *underclass*. Entre eles, Michael Harrington, no livro *The Other American* (1962) e outros, como: Tom Kahn *The economics of equility* (1964); Joan Gordon *The poor of Harlem: social functioning in the underclass;* Leonard Lieberman. *Atomism and mobility among the underclass Chippewas and Whites* (1973), *apud* Fassin (1996).

[38] Uma análise sobre a evolução da própria noção de *underclass* e os contextos da política social nos Estados Unidos consta em Kowarick (2003). Ler também: Wilson (1987); Peterson (1991)

é que os não meritórios do século XX compõem-se, na sua maioria de pessoas negras, de origem rural à qual se associou um conjunto de traços estigmatizantes, característicos de uma "*cultura da pobreza*", como passividade, irresponsabilidade, instabilidade e dependência.

Nessa linha, um dos estudos típicos é o de Oscar Lewis "*The culture of poverty*" (1966), que detalha muitas das supostas características atribuídas aos pobres: o espírito gregário, o alcoolismo, o uso freqüente da violência na regulação de conflitos, o uso da força e de castigos para a educação infantil, a iniciação precoce da vida sexual, a união livre ou o casamento consangüíneo, o freqüente abandono da esposa e filhos pelo marido, uma tendência ao matriarcado, maiores vínculos com membros da família materna, uma forte disposição para o autoritarismo, a ênfase na solidariedade familiar; a falta de perspectivas de longo prazo; um sentido de resignação e um fatalismo fundados sobre as realidades de sua existência; a crença na superioridade masculina e as conseqüências dessa visão em relação à mulher; um complexo de mártir; e, enfim, uma tolerância maior com todos os casos de psicopatia. Essas imagens estigmatizantes influenciaram trabalhos de psicologia social, mas também de criminologia nos meios populares marginais do Terceiro Mundo.

Assim, a problemática da *pobreza* encontra-se estreitamente articulada à da *cidade e da etnia,* formulando-se os problemas sociais como questão ao mesmo tempo urbana e étnica (ou das minorias) do final do século XX, nos EEUU. Enquanto, nos anos 60, a *underclass* era entendida como o conjunto de indivíduos excluídos dos processos produtivos ou do trabalho, na década de 80, passa a representar, ao mesmo tempo, a decadência econômica, a segregação urbana e a discriminação racial, como atributos de insucesso pessoal.

Um exemplo da visão conservadora do W*elfare* americano é o livro *Losing ground. American social policy 1950-1980*, de Charles Murrey (1984), que analisa a polí-

tica social americana. Esse autor considera que, apesar dos louváveis esforços da "revolução generosa" na *luta contra a pobreza*, a situação dos pobres nos EEUU piorou.[39] Essa deterioração não é um epifenômeno, segundo Murrey, mas uma conseqüência direta [...] dos modelos de interpretação da pobreza construídos pela *inteligentzia*. Ele considera que, ao não separaram os "pobres responsáveis" daqueles "menos responsáveis", os intelectuais acabaram por produzir uma política injusta, ou seja, que retira benefícios dos pobres responsáveis e meritórios, para dar aos segundos, os não-meritórios. Trata-se, de fato, de uma política de "transferência de pobres a pobres" (p.219, 199). Assentado numa noção central de responsabilidade individual dos pobres sobre o seu destino, ele considera aceitável a ajuda do Estado apenas aos que perderam sua capacidade do trabalho.

Mais tarde, William Wilson, no livro *The truley disadvantaged. The inter city, the underclass and public policy* (1987), critica explicitamente essa visão de Murrey, reabrindo o debate de uma perspectiva mais sociológica e menos jornalística, nos anos 90, buscando agora a gênese da *underclass* e suas causas. Wilson rejeita diretamente o termo *underclass*, porque considera que essa noção não expressa uma situação de classe homogênea nem tem fundamento teórico. Ele também reconhece que a abordagem de natureza comportamental desenvolvida por Murray, especialmente em relação aos negros nos guetos, colabora para uma visão discriminatória e para a ideologia do "*blaming victim*", podendo aprofundar o racismo; entende, ainda, que essa visão, relativa ao comportamento dos negros, restringe-se muito à variável racial como explicação para os fenômenos sociais. Para Wilson, superar essas associações supõe desenvolver estudos que dêem conta da complexidade das situações de pobreza e suas determinações sociais, tendência que vai marcar as preocupações acadêmicas a partir da década de 90, especialmente no desenvolvimento de indicadores multidimensionais e mais complexos. Nesse período, a questão do

[39] Ele se refere à política declarada por Lindon Johnson da *War on Poverty*, em 1964. As críticas a essa política reconhecem que os seus resultados, em relação à redução da pobreza foram reduzidos, mas foi importante como mecanismo de envolver negros e outras minorias nos processos políticos locais. (Cf. Peterson, 1991)

underclass se impôs no debate político sobre as polêmicas alternativas políticas do *welfare* para o *workfare.*[40]

Analisando-se ambas as noções, de *exclusion* (na França) e a de *underclass* (Estados Unidos da América), observamos que a única relação possível entre ambas é o fato de se imporem ao mundo social e político como um "problema social do mundo urbano", apesar de não constituírem uma única e mesma problemática. A única similitude em torno dessas duas noções, segundo Fassin (1996, p.65), é que sua presença, em ambos os contextos, se apresenta como ameaça aos princípios que organizam o mundo social urbano.[41]

> Esses milhões de pobres, marginais, *squatters*, mal-alojados, proletários, cujo número não pára de crescer, constituem pouco a pouco um anti-mundo cujas frustrações e desesperanças alimentam naturalmente a violência nas fronteiras da sociedade estabelecida. (p.64-65).

Ora, devido à indeterminação dessas noções, Peterson (1991) mostra que elas podem ser usadas indistintamente por conservadores, liberais ou radicais. Mas essas representações do mundo não podem ser apenas práticas cognitivas. Elas se constituem também em atos políticos. Assim, Paul Peterson mostra que o termo *underclass* é tanto adequado aos conservadores – quando querem identificar indivíduos incapazes de se assumirem ou com tendência a comportamentos anti-sociais –, como pode ser igualmente adequado para identificar um grupo subordinado às forças econômicas e políticas da sociedade, como o conceito de *lumpenproletariat*, e é também aceito de forma ambígua por liberais que se recusam a escolher entre os dois pontos de vista (Cf. PETERSON, 1991).

[40] Refere-se a um sistema de trabalho social imposto como condição de receber benefício dos programas sociais. Esse sistema, que já teve vigência historicamente na *Poor Law* da Inglaterra (1834), mas também no *Ancien Régime*, na França, atualmente é retomado em alguns estados americanos através de programas de estágios ou trabalhos compulsórios como condição de receber benefícios. Esse modelo está articulado ao desenho liberal de um Estado social "mínimo" (Cf. Desley, T.; Coate, S., 1992)

[41] Simmel, no início do século XX, já fazia essa distinção.

Mesmo considerando a articulação entre pobreza, segregação e etnicidade, como elementos centrais na formulação da questão urbana contemporânea, tanto na França como nos Estados Unidos, Wacquant (1992) adverte para os riscos de se assimilar a situação das *cités* da periferia francesa aos *ghettos* negros americanos. É preciso cautela nas generalizações que falam de uma "americanização" da Europa ou da América Latina, ou num evolucionismo às avessas, de certa visão de "Terceiro-mundista" européia, tendo em vista a crescente informalização das relações de trabalho na Europa. A consolidação da República, nessas sociedades, a centralidade do papel do Estado francês frente ao objetivo da integração nacional e os níveis de desenvolvimento dessas sociedades não podem considerar a emergência desses processos apenas sob sua aparência formal. As distintas tradições de culturas políticas, nesses países, conformam diferentemente a formulação da questão social, com conseqüências e limites dos novos dispositivos de integração social, inclusive sobre as instâncias locais.

Concluindo, este capítulo produziu uma reconstrução das condições sociais e políticas que circunscrevem o trabalho de objetivação dos sistemas de proteção social e intervenção racional sobre o "social", através da produção de categorias analíticas e de ação prática, como pobreza, desigualdades, exclusão e vulnerabilidade social. Essas noções impõem normas de percepção do próprio objeto, em seu processo de apropriação, que se inscrevem como realidade, conformando a prática dos sujeitos sociais. Assim, a pesquisa e as estatísticas formuladas por instituições, como o Estado, articulam-se diretamente com o mundo social e constituem um construto que resulta e interfere, constantemente, sobre as práticas de atores e agentes sociais. Mas a objetivação do pensamento científico, quando se transforma apenas na agregação de informações, sem referências às condições de produção da história social, institui-se apenas como técnicas dissociadas das formas concretas como se reproduzem a política e o social.

CAPÍTULO 4

O ENIGMA BRASILEIRO DA QUESTÃO SOCIAL: A REPRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

4.1. SITUANDO A PROBLEMÁTICA

Como mostramos nos capítulos anteriores, a questão social, do ponto de vista clássico, refere-se às contradições e ambigüidades entre os direitos civis e políticos (o princípio da igualdade) e às formas concretas e desiguais da matriz socioeconômica. No Brasil, essa questão se expressa na persistência de um contingente de indivíduos que se reproduz nos limites mínimos da subsistência e fora das atividades econômicas predominantes, o que determina um padrão acentuado de desigualdades sociais e de rendas, que deixou de fora dos benefícios do crescimento econômico um contingente expressivo de trabalhadores empobrecidos, reduzidos a formas de sobrevivência, apesar do rápido crescimento da economia brasileira, desde os anos 30 até os anos 80.[1]

> No Brasil, a transformação burguesa não foi empurrada e completada com uma revolução política, como na França, nem por uma guerra civil como nos Estados Unidos. [...] seu destino foi mais parecido com o do campesinato da Alemanha, onde houve aliança dos senhores de terra com o Estado e os industriais (CARVALHO, 2000, p. 28).

As razões dessa iniqüidade, portanto, não são exclusivamente econômicas, mas se referem a um padrão altamente concentrador de renda e de poder, garantido por uma herança lusitana de relações políticas e sociais autoritárias, que, desde a época colonial, mantiveram à parte "homens livres", moradores do campo e das cidades, considerados,

[1] O resultado global da economia brasileira, neste período, foi reconhecidamente exitoso, quando se mede sua eficiência pela produtividade total dos fatores: o PIB *per capita* do Brasil em 1950 foi de U$1.073, mais que triplicando seu valor para US$3.349, em 1980, quando então o ritmo de crescimento do PIB começa a declinar, conforme dados da OCDE/ Maddison, 1989.

então, como "desocupados", "vadios", "vagabundos" e depois "marginais" ou "resíduos", frente aos setores hegemônicos da economia.

A discussão da exclusão social reapareceu nos anos 80, no Brasil, posta pelos inúmeros movimentos sociais organizados em luta por acesso à cidadania, no quadro da redemocratização do país. Por outro lado, ao fim do século XX, frente à emergência do desemprego estrutural de trabalhadores assalariados estáveis em todo o mundo, a discussão sobre os processos de pobreza e exclusão retornaram às preocupações centrais das ciências sociais, acompanhando também a agenda das agências internacionais.[2]

No entanto, ainda que a condição da pobreza e exclusão social guardem uma articulação entre si, as duas noções não são sinônimas. A pobreza diz respeito a um estado de privação e carência a partir de uma categorização socioeconômica, enquanto que a noção de exclusão social expressa os processos – social, econômico, político e cultural – pelos quais indivíduos ou grupos são progressivamente desprovidos das condições de participação e reconhecimento social numa dada sociedade, ficando à parte de várias esferas da vida coletiva. Assim, a exclusão social diz respeito às dificuldades de pessoas e grupos específicos alcançarem um ideal igualitário e de reconhecimento social no contexto de determinadas sociedades. Relaciona-se diretamente a uma herança sociocultural associada às condições da distribuição da renda, sendo, portanto, uma noção historicamente construída, que diz respeito ao acesso a direitos civis, políticos e sociais no seu conjunto.

Na América Latina e no Brasil, especialmente, a constituição de um amplo mercado informal de trabalho, nos anos sessenta, permitiu às famílias em condição de pobreza uma relativa integração social, ainda que em condições de precariedade, ou

[2] A motivação dessas análises resultou da precarização e do desemprego, que atingem, agora, os setores estáveis e protegidos do mercado de trabalho em países do capitalismo avançado.

seja, fora da proteção social. Assim, além da crítica à noção de exclusão, pela dimensão estática aí implícita, ao retratar apenas um determinado "estado" na vida dos indivíduos (CASTEL, 1995), ou pela dualidade[3] inerente à sua definição (que supõe a compreensão do que seja a "inclusão"), a maioria dos autores brasileiros acresce a essas críticas o fato de esses grupos manterem uma relativa integração à sociedade e à economia, ainda que em condições de inclusão precarizada. Oliveira (1976) se refere a um processo de "elaboração de periferias". A literatura sociológica brasileira dos anos 60 e 70 discutiu criticamente a natureza e a especificidade dessas formas precarizadas de inclusão a partir das teses relativas ao desenvolvimento capitalista periférico na América Latina, a exemplo das teorias da "massa marginal" (NUN, 1969), da teoria da dependência (CARDOSO; FALLETO, 1970), e da crítica às teses dualistas, a partir das formas específicas de funcionalidade de um amplo exército industrial de reserva para a acumulação capitalista na periferia (OLIVEIRA, 1972), etc.

A emergência da precarização e do desemprego estrutural, especialmente na década de 90, afetando o setor estável do mercado de trabalho, recoloca a discussão sobre uma nova exclusão social em vários países, inclusive no Brasil.

Este capítulo, com base na contribuição de alguns autores, examina como se forma e se reproduz, de forma regular, um "excedente" de "desocupados", empobrecido até os anos 90, acompanhado por formas de representações a partir das quais a segmentação da sociedade se cristaliza e se reproduz também no plano simbólico como exclusão e "apartação social". Busca resgatar o processo histórico que influencia a configuração da questão social brasileira no presente, que é marcada por profundas

[3] A literatura sociológica brasileira supera o dualismo entre "atrasado" e "moderno", rural e urbano, integrado e não integrado, vendo as relações econômicas e sociais inerentes ao capitalismo como conseqüência da acumulação capitalista, na forma de um exército industrial de reserva singular (Cf. Oliveira, 1976).

desigualdades e por formas inclusivas abaixo do patamar da pobreza.[4] Não se trata aqui, no entanto, de um levantamento exaustivo da produção sociológica brasileira, tampouco uma análise de indicadores de pobreza e crescimento, mas uma demarcação das principais inflexões na formação de uma força de trabalho livre "desocupada" e as tentativas de encaminhamento dessa questão social no âmbito da modernização da sociedade brasileira.

Para efeito de sistematização, a análise se estrutura em quatro partes: (i) a primeira apresenta a posição subalterna dos "homens livres" no período colonial até fins do século XIX; (ii) a segunda analisa os avanços institucionais que acompanharam a formação de uma força de trabalho livre na virada do século XIX (com a abolição da escravatura e a proclamação da República) até a era Vargas (anos 30); (iii) a terceira observa a constituição do mercado urbano-industrial e a perspectiva do projeto desenvolvimentista, nas décadas 50-70; (iv) a quarta e última parte apresenta algumas tendências na década de 80, marcadas por ampla mobilização da sociedade civil por direitos políticos, civis e sociais,[5] e pelo retorno da discussão da "nova" exclusão social, na década de 90, frente ao desemprego e à precarização das relações de trabalho, no Brasil.

[4] Mesmo considerando os novos indicadores de redução das desigualdades da renda trabalho, no ano de 2005, eles se referem à renda trabalho e mantêm-se ainda elevados, situando-se num Indice de Gini de 0,568 (Cf. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2006).

[5] A análise do processo que caracteriza os anos 1990 e 2000 será objeto específico da segunda parte desta tese.

4.2. OS HOMENS LIVRES: os "inadaptados", "indolentes" e "vadios" da ideologia colonial

Dois fatores parecem orientar, no período colonial, a constituição do contingente de homens livres "desocupados":[6] a resistência das oligarquias rurais à formação da pequena propriedade agrícola[7] e uma ideologia colonial desqualificadora dos não-proprietários. Assim, durante todo o período colonial, as oligarquias rurais brasileiras associavam à imagem do "homem livre", não-proprietário, uma suposta "incapacidade para o trabalho", entendida como característica individual intrínseca, produto de uma decisão pessoal supostamente motivada pela "preguiça e indolência" (segundo o pensamento das elites da época); e, por outro lado, uma idéia de "ociosidade", "vadiagem" e "vagabundagem" dos não-escravos e não-proprietários, vistos então como "incapazes", produtores da "desordem", "vadios" e (ou) "intrusos".

Alberto Passos Guimarães, no seu livro *As classes perigosas. Banditismo urbano e rural* (1981), analisando as possibilidades de uso da mão de obra nacional, explicita essa visão restritiva e preconceituosa relativa ao "povo" brasileiro:

> .... a verdade é que o povo, na escala social, como agente de produção, estava colocado abaixo do escravo. Não poderia descer a mais. O grande empenho das classes dominantes era para forjar leis que transformassem em servos da gleba os trabalhadores que conseguiam sobreviver desvinculados dos meios de produção e de trabalho, já que não podiam transformá-los em escravos. (p.131)

Carvalho (2000), no entanto, considera que só se pode falar, realmente, na criação de um sentimento *nacional* a partir da Guerra do Paraguai, pela participação de indivíduos originários de todas as regiões do país e de todas as classes, pela identidade

[6] A noção de "desocupação" diz respeito aos "braços livres" dos não-proprietários e a elas se associava, pejorativamente, àquela época, toda uma série de adjetivos desqualificadores. As referências de análise, nesse item, seguem, sobretudo, Nabuco [1884] e outros autores, especialmente Guimarães (1981).

[7] Essa resistência era condicionada pela opção da grande exploração agrária, com base em latifúndios monocultores, ao qual correspondia todo um sistema de dominação pessoal, de poder e lealdade com subserviência.

que se constrói em oposição a um inimigo externo e, ainda, pelo uso de símbolos cívicos identitários positivos (Cf. p.11-12).

Realmente, em passagem do seu livro *O Abolicionismo* [1884] 2007, Joaquim Nabuco considera que a Guerra do Paraguai foi um momento que explicita os seus efeitos sobre o patriotismo das classes que a praticavam e dos senhores.

> Muito pouco desses deixaram os seus escravos para atender ao seu país; muitos alforriaram alguns "negros" para serem eles feitos titulares do Império. Foi nas camadas mais necessitadas da população descendente de escravos na maior parte, nessas mesmas que a escravidão condena à dependência e à miséria, entre os proletários analfabetos cuja emancipação política ela adiou indefinidamente, que se sentiu bater o coração de uma nova pátria. Foram elas que produziram os soldados dos batalhões de voluntários.

E sobre os efeitos da escravidão sobre a nação e a formação do povo brasileiro e a constituição de um mercado de trabalho livre, Nabuco analisa:

> Durante séculos ela [a escravidão] não consentiu mercado de trabalho, e não se serviu senão de escravos; o trabalhador livre não tinha lugar na sociedade, sendo um nômade, um mendigo, e por isso em parte nenhuma achava ocupação fixa; não tinha em torno de si o incentivo que desperta no homem pobre a vista do bem-estar adquirido por meio do trabalho por indivíduos da sua classe, saídos das mesmas camadas que ele. E como vivem, como se nutrem, esse milhões de homens, porque são milhões que se acham nessa condição intermédia, que não é o escravo, mas também não é o cidadão; cujo único contingente para o sustento da comunhão, que aliás nenhuma proteção lhes garante, foi sempre o do sangue, porque essa era a massa recrutável, os feudos agrícolas roubando ao exército os senhores e suas famílias, os escravos, os agregados, os moradores e os brancos?

Guimarães considera que, por longo tempo, tentou-se explicar a "inatividade dos trabalhadores livres" pela recusa desses homens ao trabalho e a se ombrearem ao braço servil. Para ele, enquanto durou a plenitude do regime escravista, as classes dominantes brasileiras nunca precisaram conhecer a fundo as razões de existência da parte "desprezível" dessa população, desse "povo", em que sequer acreditavam poder integrar a sociedade civil. A idéia predominante era descobrir a forma de acionar leis que

os condenassem ao trabalho forçado, mediante, naturalmente, o pagamento dos mais baixos salários a todos aqueles que fossem apanhados na condição de vadios (p. 137).

> Foi essa população que se foi internando, vivendo como ciganos, aderindo às terras das fazendas ou dos engenhos onde achava agasalho, formando-se em pequenos núcleos nos interstícios das propriedades agrícolas, edificando as suas quatro paredes de barro onde se lhe dava permissão para fazê-lo, mediante condições de vassalagem que constituíam os moradores em servos da gleba (NABUCO, [1884], 2007)

Sob essa aparente motivação "moral", procurava-se encobrir a generalizada tendência de tratar o trabalhador livre como escravo, submetendo-o à mesma disciplina cruel dos feitores. Na interpretação de Guimarães, essa era a razão da recusa da imensa maioria daqueles homens livres em submeter-se ao trabalho nas fazendas. Joaquim Nabuco [1884] analisava ainda:

> Os infelizes habitantes do campo, sem direção, sem apoio, sem exemplos, não fazem parte da comunhão social, não consomem, não produzem. Apenas tiram da terra alimentação incompleta, quando não encontram a caça e a pesca das coitadas e viveiros dos grandes proprietários. Dest´arte são considerados uma verdadeira praga, e convém não esquecer que mais grave se tornará a situação quando a esses milhões de párias se adicionar o milhão e meio de escravos que hoje formam o núcleo das grandes fazendas.

Guimarães (1981, p.131) explicita que o grande empenho das classes dominantes em relação aos pequenos agricultores da economia de subsistência era formalizar leis que possibilitassem transformá-los em semi-escravos, como as leis de *Locação de Serviços* promulgadas em 1830, 1837 e 1879, que significavam verdadeiros códigos de trabalho forçado, por conterem dispositivos como a escravidão por dívidas, isto é, a obrigação de trabalhar até a liquidação de suas dívidas com os patrões, sob penas severas de prisão, o que representava formas diretas de submissão servil desses trabalhadores às grandes oligarquias rurais.

Essas oligarquias nunca permitiram, durante todo o período colonial, que os trabalhadores semi-livres (os volantes ou vagabundos), que perambulavam em torno

dos latifúndios sem encontrar ocupação, tivessem acesso à terra. A pequena propriedade começou a emergir após uma série de lutas entre senhores de terras e trabalhadores libertos, moradores, agregados e "intrusos" ou posseiros, que acabaram por fundar cultivos de subsistência. Isso significava que a população dita "desocupada" continuava a fazer pressão, no sentido de penetrar os interstícios dos espaços livres entre os latifúndios. Nabuco ([1884], 2007*)* analisa que muitos desses "desocupados" se empregavam como jagunços, capangas ou guarda-costas, nos latifúndios, e, nas cidades, como "capoeiras".

A historiografia brasileira do período é farta de material que explicita essa dupla teoria relativa aos homens livres – a da "inferioridade racial" e a das "classes perigosas" –, livres da disciplina e dos controles diretos do "sistema colonial", ou de uma sociedade permeada por uma cultura patrimonial, dividida entre proprietários e não-proprietários, entre elite e "ralé".[8] Isso tanto para os segmentos que habitavam o meio rural como para aqueles moradores pobres das cidades e vilas.

Inúmeros relatos registrados por Guimarães (1981, p.133-134) evidenciam essa perversa associação entre ""vadiagem" e braços livres. Por exemplo, a instrução deixada pelo Vice-Rei Luís de Vasconcelos ao seu sucessor (*Relação Instrutiva*, 1789) dá uma idéia clara do quanto o problema da "desocupação" já oferecia proporções expressivas desde o final do século XVIII:

[8] Designação dada por Engels (1850) para o *lumpenproletariat* como *rubble*, na versão em inglês das *Guerras camponesas na Alemanha* (1850). Maria Sylvia de Carvalho Franco, no livro *Homens Livres na Ordem Escravocrata* (1983), ao investigar a gênese e formação da sociedade e do Estado brasileiros, analisa a constituição dos "homens livres" em relação a uma estrutura de poder que só pôde ser devidamente compreendida como elemento da reprodução de um sistema capitalista mundial. Jessé Souza (2003) retomou essa formulação na sua análise sobre a singularidade da modernização periférica brasileira, considerando a "ralé" como resultado de uma formação de "homens dispensáveis", desvinculados dos processos essenciais à sociedade nos quatro séculos de formação da sociedade brasileira. Para ele, esse contingente "dispensável" resulta de um processo estrutural e naturalizado de uma sub-cidadania no período de emergência e estruturação da vida republicana no país.

> Havendo por toda parte muita casta de vadios, que cometem insultos e extravagâncias inauditas, não é de admirar que no Rio de Janeiro, onde a maior parte de seus habitantes se compõe de mulatos e negros, se pratiquem todos os dias grandes desordens que necessitam ser punidas com demonstrações severas.

Em carta do desembargador José Feliciano da Rocha Gameiro, de 28 de abril de 1798, dirigida a Dom Rodrigo de Souza Coutinho ele se refere ao

> ... grande número de gentes que habitam nas Cidades e Vilas sem ofício, e a que verdadeiramente se pode dar o nome de vadios. E considerava "outro embaraço que se deve remover porque estes indivíduos roubam ao público os serviços que todo o vassalo deve prestar, e podiam por meio da fértil agricultura deste país [...] fazerem-se úteis a si, e ao Estado (p. 134).

Já no início do século XIX, Spix e Martius, *Viagens através do Brasil*, escrevendo sobre as atividades mineradoras de uma das vilas em Minas Gerais, percorridas por eles entre 1823 e 1831, registram a situação de decadência em que se encontravam, ainda conforme Guimarães:

> São tantos aqui os desocupados que se costuma chamá-los como a uma classe: a dos vadios. Aqui, portanto, ao lado da maior opulência, os mais tristes quadros de miséria humana, de indigência e de depravação. Os habitantes, cujas necessidades o solo, embora rico e fértil, não satisfaz, estão sempre, por isso, descontentes, comparando-se a sua região com as das comarcas de Minas mais ao norte, para ali mandando os estrangeiros, como um verdadeiro Eldorado... (p.134)

O ciclo da mineração e o seu declínio produziram uma rápida urbanização nas vilas de Minas Gerais, expressa por um grande contingente de "braços livres desocupados", conforme designação da época. Um levantamento realizado em 1875 e utilizado na análise de Nabuco ([1884], 2007) documenta já a predominância quantitativa do trabalho livre sobre o trabalho escravo na lavoura, nas principais províncias brasileiras, revelando, ao mesmo tempo, a gravidade do problema da "desocupação", àquela época, quase dez anos antes da abolição da escravatura.

Tabela 1 - Empregados nas lavouras (braços livres e escravos) e desocupados (braços livres) Principais províncias brasileiras - 1875

Principais províncias brasileiras	**Empregados na Lavoura** (Braços Livres)	**Empregados na Lavoura** (Escravos)	**Desocupados Braços livres 13 – 45 anos** (%)
Minas Gerais	278.588	288.767	1.032.314 (36)
Ceará (antes da seca)	174.482	7.767	227.139 (8)
S. Paulo	252.579	90.612	308.581 (11)
Bahia	376.548	82.957	526.528 (19)
Pernambuco	220.769	38.714	400.583 (14)
Rio de Janeiro	131.204	141.723	327.438 (12)
Total	**1.434.170**	**650.540**	**2.822.583 (100,00)**

Fonte: Levantamento de 1875. In: Guimarães, 1981, p.139. (Elaboração nossa)

Tabela 2 - Proporção de braços livres desocupados nas principais províncias brasileiras em relação aos empregados da lavoura. Brasil -1875

Províncias	**Total*** (empregados lavoura + desocupados)	**Braços livres desocupados** (13-45 anos)/ total (%)
Minas Gerais	1.599.669	64,53
Ceará (antes da seca)	309.388	73,41
S. Paulo	651.772	47,34
Bahia	986.033	53,39
Pernambuco	660.066	60,68
Rio de Janeiro	545.854	59,98
Total	**4.907.293***	**59,24**

Fonte: Levantamento de 1875. In: Guimarães (1981, p.139) (Elaboração nossa)
*Empregados na lavoura (braços livres e escravos) mais o total de homens livres desocupados.

A ocupação de trabalhadores livres nas lavouras, em 1875, mais que duplicava a força de trabalho escrava. A soma de "braços livres válidos, com idade de 13 a 45 anos", representava 42,11% da população das seis províncias, ou 27,91% do total da população do país. Comparando-se a proporção de desocupados sobre o total da força de trabalho a participação deles era de 59,24%, sendo que 36% localizavam-se em Minas Gerais e 19% na Bahia, ainda que a proporção entre ocupados e desocupados, em cada província, expressasse patamares mais elevados: 73% para um total de apenas 309 mil trabalhadores no Ceará (antes da seca); 64% (ou seja, um milhão e seiscentos mil) em Minas; 61% (660 mil) em Pernambuco. O Rio de Janeiro apresenta a mesma proporção, de desocupados de 60%, enquanto a Bahia e S. Paulo expressavam proporções menores da trabalhadores desocupados em relação à população total de trabalhadores, respectivamente, 53% e 47%.

Como o levantamento de 1875 abrangia apenas as províncias onde a economia havia se desenvolvido mais do que o resto do país e, necessariamente, podia oferecer maiores oportunidades de trabalho, a porcentagem real de desocupados, considerando-se o restante do território brasileiro, certamente devia ser ainda maior. Para maior crédito desse levantamento, Guimarães comparou essas informações com os dados do primeiro recenseamento nacional de 1872. Nele, as seis províncias citadas tinham uma população conjunta de 6.702.488 habitantes, correspondente a 66,28% da população do Brasil, a qual, naquele mesmo ano, totalizava 10.112.061 habitantes.

A ideologia colonial sempre procurou justificar esse processo de formação de grandes maiorias "desocupadas" por diversas "teorias" que naturalizavam o processo de exclusão social como inferioridade racial, fatalismo histórico, rigor do clima tropical e várias outras "causas naturais" e inerentes a esses indivíduos e sociedades. Essas "teorias" prevaleceram até a década de 1930 e só foram formalmente destruídas no pós-guerra,[9] no processo de descolonização, quando cerca de meia centena de novos países soberanos puderam formular seus próprios projetos de desenvolvimento independente.[10]

Ademais, elas associavam o regime escravocrata à noção de país, de Brasil:

> O trabalho [...] dos escravagistas consistiu sempre em identificar o Brasil com a escravidão. Quem a ataca é logo suspeito de conivência com o estrangeiro, de inimigo das instituições do seu próprio país. [...] Atacar a monarquia, sendo o país monárquico, a religião sendo o país católico, é lícito a todos; atacar, porém, a escravidão, é traição nacional e felonia. (Nabuco, [1884], 2007)

[9] Ainda que, formalmente, essa ideologia colonial fosse superada no pós-guerra, isso não significa que as raízes culturais dessas representações fossem abolidas da cultura política brasileira. A força dessa cultura é secular e está enraizada nas práticas e valores das relações sociais e políticas brasileiras. Isso não significa fatalismo, mas o reconhecimento de que o processo de mudança da cultura política depende da dinâmica social associada a dispositivos legais.

[10] Ver análise de Myrdal (1977) sobre a pobreza das nações.

Lúcio Kowarick, (1987), ao analisar a passagem da escravidão para o processo de acumulação pré-industrial no Brasil, mostra que, em uma sociedade patrimonial e de tradição escravocrata, a condição de humanidade é extremamente rebaixada. Para ele "a exclusão" é uma condição genérica da "não-elite". A inclusão da sociedade se dá, perversamente, como condição indigna e desqualificada de vida humana. É esse o padrão hierarquizado de "convívio" verticalizado da sociedade brasileira.

4.3. O TRABALHO LIVRE NO FINAL DO SÉCULO XIX: novas institucionalidades, a abolição da escravatura e a proclamação da República

Ao final do século XIX, algumas transformações relevantes para a economia e a sociedade brasileiras ocorreram: do ponto de vista institucional, a abolição da escravatura (1888) e a proclamação da República (1889) constituíram-se em marcos fundamentais para a formação de uma força de trabalho livre, no âmbito de um projeto nacional atrelado aos ideais positivistas de "ordem e progresso".

Por outro lado, as mudanças na estrutura social provocadas pela crise da grande agricultura monocultora favoreciam certo enfraquecimento parcial do sistema do latifúndio, tais como um avanço da pequena e média propriedade camponesa, pelas pressões de posseiros e intrusos nos interstícios dos espaços livres, entre os latifúndios e uma expansão de trabalhadores livres, ou semi-livres, estrangeiros e, sobretudo, nacionais. Esses, como vimos, já representavam, em 1875, um contingente perto de três milhões de pessoas, ou seja, quase 60% do total dos trabalhadores (homens livres, ex-escravos e desocupados). Guimarães (1981) destaca um trecho de Caio Prado Júnior,[11] onde ele se refere à população total de 12 milhões de pessoas à qual corresponderia 6 milhões de desocupados. Para Prado Júnior no princípio do século a proporção de de-

[11] Guimarães analisa os livros de Prado Jr. *Evolução política do Brasil* (1933); Formação do Brasil Contemporâneo (1942)

socupados seria menor, em torno de três milhões, que compreenderia a grande e imensa maioria da população livre da colônia. Elas eram compostas ...

> ... sobretudo de pretos e mulatos forros ou fugidos da escravidão, índios destacados do seu *habitat* nativo, mas ainda mal ajustados na nova sociedade em que os englobavam; mestiços de todos os matizes e categorias que não sendo escravos e não podendo ser senhores, se vêem repelidos de qualquer situação estável. (p. 133).

Nabuco ([1884], 2007), referindo-se aos lavradores não-proprietários, cujo desenvolvimento foi impedido pela escravidão, analisa a sua condição social como equivalente à quase totalidade do povo brasileiro.

> Sem independência de ordem alguma, vivendo ao azar do capricho alheio, as palavras da oração dominical: *O pão nosso de cada dia, nos dai hoje* têm para ela uma significação concreta e real. Não se trata de operários, que, expulsos de uma fábrica, achem lugar em outra; nem de famílias que possam emigrar; nem de jornaleiros que vão ao mercado de trabalho oferecer os seus serviços; trata-se de uma população sem meios, nem recurso algum, ensinada a considerar o trabalho como uma ocupação servil, sem ter onde vender os seus produtos, longe da região do salário – se existe esse Eldorado, em nosso país – e que por isso tem que resignar-se a viver e criar os filhos, nas condições de dependência e miséria em que se lhe consente vegetar.

Assim, esses movimentos transformadores, em sua maioria irreversíveis, mas de reduzida profundidade, não significaram avanços imediatos na direção de um ambiente mais democrático das relações sociais. Entre os fatos reversíveis dessa abertura institucional da República, podem-se considerar a persistência e o reforço do latifúndio. Ou seja, a abolição da escravatura não foi acompanhada da superação da estrutura fundiária altamente concentradora. Mantendo-se inalterada essa estrutura reproduz a matriz oligárquica, num contexto político republicano ainda incipiente.

Por outro lado, o pensamento abolicionista predominante no Brasil sobrepunha a questão nacional à situação dos ex-escravos. Segundo Carvalho (2000, p.15), uma vez abolida a escravidão, nenhuma atenção foi dada a esses ex-escravos, no sentido de

lhes oferecer recursos (educação, terras para o cultivo), ou outros meios de sobrevivência.[12]

Do ponto de vista do debate nacional, no entanto, não se pode desconsiderar uma inflexão no âmbito das questões sociais, como a reformulação do debate sobre as vias possíveis para o encaminhamento da "crise de braços da lavoura", com base nos trabalhadores "nacionais" ou "estrangeiros".

Guimarães (1981, p.137-138) faz referência a um dos raros relatos históricos sobre a potencialidade desse contingente, já tão numeroso, dos trabalhadores nacionais, teimosamente inaproveitados pelas oligarquias rurais. Em publicação de 1882, Joaquim Floriano de Godói (1826-1907) – político, escritor e senador do Império, depois vice-presidente da Província de São Paulo e, mais tarde, presidente da Província de Minas Gerais – defende enfaticamente o "emprego do braço nacional", sem excluir a necessidade da imigração.

> É certo que fui do número dos que não confiavam no trabalho nacional, mas a necessidade obrigou-me a procurar o braço *caipira* e a fixar sobre ele a minha atenção. Felicito-me por ter tido ocasião de banir a má opinião que fazia de meus patrícios. Os serviços que eles prestam à lavoura são colossais, tanto em qualidade como em intensidade; para mim está o trabalho nacional nobilitado.

E, argumenta:

> Ao passo que o elemento servil vai-se extinguindo e deixando espaços no trabalho agrícola, vamos nós, previdentes, enchendo-os com braços nacionais, único elemento que, desde já, pôde vantajosamente substituí-lo. O braço nacional é tão numeroso e apto que, empregado inteligentemente, conservará o nível da produção atual, elevando-o em pouco tempo a uma altura a que o trabalho jamais atingiria.

E o Senador Godói continua a defesa de seu ponto de vista, revelando, para depois contestá-las, as idéias com as quais se pretendia justificar a "inferioridade" do braço nacional, até mesmo em comparação com o trabalho escravo:

[12] "Isto contrastava com os Estados Unidos, onde a iniciativa do governo e dos particulares, sobretudo das Igrejas protestantes, buscou apoiar os recém-libertos" (Carvalho, 2000, p.15).

> Não é sustentável a opinião dos antropologistas asseverando ser imprestáveis as raças mameluca e caipira para o trabalho e para constituírem civilização. Semelhante enunciado vai de encontro à história pátria e à observação destas raças no teatro de sua atividade.

Influenciada pelo regime escravocrata, a *noção de trabalho* representava, então, formas indignas de subserviência e obediência pessoal, associada às práticas mais aviltantes de experiência servil dos não-proprietários, o que implicitamente levava à desqualificação do trabalho. Essa rígida "ordem" colonial do sistema agro-exportador reconhecia o negro como os "braços" (força de trabalho) mais apropriados à disciplina do processo produtivo nas grandes fazendas, ao tempo que considerava os "homens livres", a exemplo dos posseiros das pequenas explorações agrícolas de subsistência e os pequenos ambulantes do meio urbano, como indivíduos inadequados e também os "fora da ordem", "vagabundos", geralmente associados à imagem do "preguiçoso, hostil, e ameaçador da ordem". Assim, todos aqueles não subordinados à ordem escravocrata constituíam, implicitamente, "os ilícitos", os "fora da lei", os "marginais".

A abolição da escravatura, influenciada pelos ideais republicanos vigentes na Europa, representa, portanto, um momento fundamental na constituição da ordem cívica do país, impondo-se também como necessidade, dada a crise da economia agro-exportadora brasileira e a necessidade de contratação de força de trabalho livre estrangeira, especialmente para as lavouras de café do sul do país. Ela significa, do ponto de vista institucional e legal dos direitos civis, a separação entre trabalho e força de trabalho, possibilitando teoricamente ao liberto vender sua capacidade de trabalho ao capitalista empreendedor, ainda que, na prática, esse processo não tenha sido fácil. Da perspectiva dos latifundiários escravistas, essa mudança os livrava dos custos de reprodução da força de trabalho escrava, num contexto de crise da agricultura. Essa passagem, entretanto, não foi fácil.

Segundo Kowarick (1987, p.113-119), "A resistência resultava dos ex-escravos, dada a experiência anterior de escravidão, que fazia com que dificilmente pudessem ver o trabalho como um valor positivo, a não ser na forma do trabalho por conta-própria, também exercida em níveis de remuneração bastante reduzidos; ou de um contingente de indivíduos que optava por formas alternativas de ocupação em que não existia a figura do patrão: os posseiros da agricultura de subsistência; os "volantes" e pequenos comerciantes e artesãos dos centros urbanos (*apud* VALLADARES, 1991).

Lícia Valladares, no artigo "Cem anos repensando a pobreza (urbana) no Brasil" (1991), recupera os sentidos e representações da pobreza urbana no Brasil desde final do séc. XIX até os anos 80, mostrando como a representação dominante, ao final do século XX, opunha "trabalhadores" *versus* "vadios" no espaço urbano. Segundo a autora, as classes dominantes, nessa época,

> Fazendo uso de um discurso ideológico dualista [...] como que dicotomizavam o mundo: de um lado, o mundo do trabalho, da moral, da ordem; de outro, um mundo às avessas – amoral, vadio, caótico – que deveria ser reprimido e controlado para não comprometer a ordem. [...] Nesse sentido a expressão "classes perigosas" se referia basicamente àqueles fora do mundo fabril; mais especificamente àqueles que eram criminosos, delinqüentes, ou simplesmente vagabundos e desordeiros, que viviam entre o cortiço e a rua, tentando impor a desordem. (p.87).

Pode-se deduzir, então, que essa representação comprometia a formação da *polis*[13] no Brasil, já que a rua e seus moradores representavam uma ameaça às elites, na medida em que era o espaço de "vadios".

Segundo Valladares (p.87):

> A rua era tida [...] como o prolongamento do cortiço, como o espaço-mor de socialização dos personagens que ameaçavam a lei e os bons costumes. Muito embora aí se encontrassem vendedores ambulantes em profusão e pessoas vivendo de "expedientes" [...], aos olhos dos políticos e intelectualidade da época todos eram vistos como vadios. (p.87)

[13] No sentido do espaço público urbano e político, submetido a regras de convívio expressas em suas instituições, que deliberavam e executavam diretrizes para a cidade.

As análises de Chalhoub (1986) e Carvalho (1987) sobre o regime republicano que se iniciara em 1889 mostram, segundo Valladares (1991, p.86), como a noção de "classes perigosas", utilizada tanto na Inglaterra vitoriana como na França, era, no Brasil, sinônimo de classes pobres.

Tomando por base as notícias da seção *As Queixas do Povo*" do Jornal do Brasil, analisadas por Silva (1988), Valladares registra como os segmentos médios da sociedade também refletiam tal preocupação:

> Queixavam-se freqüentemente da presença de "desocupados" – capoeiras, prostitutas e maltas de menores – que promoviam desordens e desrespeitavam a moralidade das famílias na então capital da República (p.87).

Sintetizando a análise sobre a concepção de pobreza urbana na virada do século XIX, Valladares (1991) mostra que a noção de trabalho era, portanto, restrita e ligada às atividades econômicas que definiam a nova ordem industrial e urbana e, no limite, só a atividade de trabalho assalariado era considerada "trabalho". Assim, a noção de "pobreza" remete ao mundo do não-trabalho, enquanto que a de "vadio" se referia ao homem pobre que não laborava. Segundo Brandão *et al* (1981, p.224)"... a este vadio improdutivo, necessariamente pobre, se associava uma série de atributos – a ociosidade, a preguiça, a malandragem, a vagabundagem – que o distanciavam cada vez mais do seu oposto, o trabalhador" (p.91).

A legislação trabalhista da *década de 30* representa um novo marco institucional decisivo para a expansão de um mercado interno de trabalho, com base na relação assalariada de trabalho. Segundo Oliveira (1976, p.10), a *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT), e o estabelecimento do S*alário Mínimo* "muda a correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho e o preço do trabalho". O decisivo, para Oliveira, é que esses novos

dispositivos institucionais significavam também a destruição das regras do jogo, segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras. “O decisivo é que as leis trabalhistas fazem parte de um conjunto de medidas destinadas a instaurar um novo modo de acumulação”, analisa Oliveira.

Essas condições institucionais influenciaram também a formação da classe trabalhadora, pela regulação do mercado de trabalho assalariado, frente a um operariado que já se organizava na luta por melhores condições de trabalho. Gomes (1988, cf. VALLADARES, 1991) mostra, justamente, como a “construção da identidade da classe operária pôde se viabilizar, tanto através de propostas políticas [...] como pela recorrência de greves por melhores salários, pela redução da jornada de trabalho e pela melhoria das condições de trabalho em geral”. Por outro lado, ela também chama a atenção para “um esforço de construção de uma ética do trabalho proveniente da própria classe trabalhadora, por intermédio de variadas lideranças [...] que tinham em comum o reconhecimento da dignidade da figura do trabalhador e o seu papel central no mundo econômico e social”.

Assim, a partir dos movimentos abolicionista e republicano do final do século XIX e a chegada de trabalhadores livres estrangeiros, foi-se consolidando gradativamente uma nova ética e valorização do trabalho, influenciada não só pela organização dos trabalhadores contra as condições gerais de exploração do trabalho, nas greves por melhores salários, redução da jornada de trabalho e melhores condições de trabalho em geral, mas também pela institucionalidade de novas regulações do trabalho. A época Vargas, mesmo num contexto autoritário, de ditadura civil, constituiu-se num marco institucional de encaminhamento da questão social no Brasil, pela regulação do mercado de trabalho e do trabalho, com a Consolidação da Leis Trabalhistas e o estabelecimento dos mínimos sociais. No entanto, a conformação desse mercado de trabalho

deixou de fora da relação assalariada um contingente expressivo de trabalhadores ocupados em atividades irregulares de pequeno comércio, no meio urbano, consideradas inicialmente como "subocupação" ou "subemprego" e, posteriormente, como o setor "informal" da economia.

Ultrapassando o marco da primeira intervenção do Estado na regulamentação do mercado de trabalho e da exploração da força de trabalho, ele passa a superintender a *gestão da assistência social* (Cf. SANTOS, 1998, p.179). Em 1938, com o Decreto-Lei nº525, o Estado institui a organização nacional do Serviço Social, atendendo à Carta Constitucional de 1934, que estabelecia responsabilidade do Estado em assegurar assistência e proteção social aos "desvalidos". Iamamoto e Carvalho (1996, p. 256) consideram que, apesar das tentativas realizadas no âmbito federal, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) não chegou a se constituir em mecanismo assistencial com influência real sobre o desenvolvimento do Serviço Social, pois suas atribuições passaram a ser exercidas pela instituição nacional de Assistência, a Legião Brasileira da Assistência (LBA), criada pela iniciativa da sociedade civil no contexto de participação do país na Segunda Guerra Mundial. A LBA transformou-se, de fato, na principal instituição de assistência, e seu desempenho, do ponto de vista das elites, parece ter atendido ao arranjo político de todo esse período, já que a desestruturação desse órgão só vai ocorrer em 1995. Ela contribuiu pouco para o bom desempenho das políticas públicas voltadas para os setores mais carentes da população, caracterizando-se, antes, pela "manipulação de verbas e subvenções como mecanismo de clientelismo político" (COSTA; VITA; PRALON, 1998, p.10-11).

> A implantação da LBA propiciaria a partir de então a expressão e o aumento qualitativo do volume da assistência de forma rentável política e materialmente, não implicando, de imediato, mudança de sua qualidade (IAMAMOTO; CARVALHO, 1996, p.259).

A assistência social, até os anos 50, sofrera alterações muito superficiais, mantendo a estrutura herdada do período getulista. A partir de 50, a assistência assume nova amplitude no discurso governamental, pois, além de prover programas de "pronto socorro" social, dirigidos à população em situação de extrema carência, vai abarcar a prestação de serviços sociais básicos. Sob a égide da ONU, se responsabilizará pelos programas de desenvolvimento comunitário, destinados às comunidades e regiões com problemas de estagnação socioeconômica (COSTA; VITA; PRALON, 1998, p.11). Segundo Marilda Iamamoto e Ruy Carvalho (1996, p.370), essa política caracterizava-se, justamente, pela impossibilidade de superar as carências efetivas da população, reduzindo-se a atenuar e reproduzir aquelas "carências", institucionalizando as manifestações do processo de pauperização absoluta e relativa do proletariado e as seqüelas daí derivadas.

Sintetizando a fase colonial até o período em que o Estado intervém mais decisivamente através da legislação na definição de direitos sociais, poderíamos resumir a ideologia colonial, que prevalece até o período da 2ª Grande Guerra, como uma representação herdada do período colonial, que atribui a causa das dificuldades sociais brasileira a uma visão fatalista e preconceituosa dos povos "nativos", percepção que vai influenciar as teorias de modernização e da marginalidade, de caráter dual[14] das economias subdesenvolvidas, no pós-guerra (Cf. MYRDAL, 1977):

> Havia uma teoria colonial para explicar esse fenômeno. Seu tema principal era que a tendência dos nativos para a ociosidade e a ineficiência, e sua relutância a procurar emprego assalariado, era uma expressão do seu desinteresse, pelos seus limitados horizontes econômicos, falta de vocação, auto-suficiência, despreocupação, e preferência por uma vida de lazer. Eles não pensavam em interessar-se pela melhoria de seus níveis de vida. A despeito de tudo isso eles pareciam estar constituídos de modo diferente dos europeus. Isso era comumente citado como distinções raciais entre grupos nativos e a população branca da Europa. (p.179)

[14] A exemplo das teses cepalinas sobre a "marginalidade social".

E conclui:

> Nos tempos coloniais essa teoria deu racionalidade à estrutura colonial de poder. Ajudou a justificar o conceito popular de "responsabilidade dos homens brancos" para governar aqueles que em teoria não tinham capacidade de governar a si mesmos. Assim, sustentava-se a idéia de que nada mais poderia fazer-se para elevar a renda e o nível de vida das populações indígenas, porque esta situação angustiosa era uma conseqüência do clima e de fatos sociais e biológicos imutáveis (p. 180).

Para caracterizar esse processo, Jessé Souza (2003) fala da formação de uma "ralé" de sub-cidadãos, estruturalmente naturalizada, desvinculada dos processos de produção essenciais. Fazendo uso da noção de *habitus* de Bourdieu, ele propõe a noção de "*habitus* precário", que traduziria um tipo de padrão comportamental que afasta indivíduos e grupos dos padrões utilitários oriundos do universo mercantil, inviabilizando um moderno reconhecimento social do que significa ser "produtivo".

Para ele, trata-se de uma

> ... gigantesca "ralé" de inadaptados às demandas da vida produtiva e social moderna, constituindo-se uma legião de 'imprestáveis' [...] com as óbvias conseqüências, tanto existenciais, da condenação de dezenas de milhões a uma vida trágica sob o ponto de vista material e espiritual, quanto sociopolíticas como a endêmica insegurança pública e a marginalização política e econômica desses setores (SOUZA, 2003, p.184).

Ruy Braga (2004), em resenha sobre a obra desse autor e reconhecendo o valor e a qualidade inquestionável de sua obra, considera, no entanto, que a contradição principal não é entre a "ralé" de inadaptados às demandas produtivas, mas a instrumentalização estrutural do processo de marginalização social, no sentido da expansão e reprodução das bases econômicas do capitalismo brasileiro.

4.4. A MODERNIZAÇÃO PERIFÉRICA: o projeto nacional desenvolvimentista e a constituição do mercado de trabalho urbano-industrial

Foi a partir da implantação do *projeto nacional desenvolvimentista* (de substituição das importações[15]) que o processo de modernização nacional vai se delinear mais claramente, no pós-guerra, seguindo-se à implementação das Leis trabalhistas e de assistência social promulgadas no período Vargas (1930).

A modernidade brasileira, baseada no projeto urbano-industrial dos anos 50 e 60, nucleada na perspectiva do "desenvolvimento",[16] sempre esteve marcada, no entanto, pela *reprodução das desigualdades socioeconômicas, geradas, inclusive, por formas institucionais excludentes* e que se expressa na persistência de uma imensa massa de trabalhadores fora das relações assalariadas, em condições de pobreza e miséria extremadas, mesmo num contexto de crescimento econômico do país. Daí a concepção da "modernização conservadora",[17] usada especialmente nos estudos agrários dos anos 70 e 80, que reconhecem progresso técnico e o crescimento econômico sem alteração qualitativa das relações sociais e da distribuição de poder, bens e capacidades.

> A superacumulação capitalista, a extrema concentração da propriedade agrária, de todos os meios de produção e da renda, o aumento excessivo da massa e da taxa dos lucros, a compressão salarial, a espoliação indireta através da tributação regressiva e da inflação – tudo isto constitui o arcabouço da estratégia imposta aos brasileiros nos últimos 20 anos – conduziu a um aumento colossal da massa de subempregados e de desempregados, e ao aumento alarmante da miséria rural e urbana (GUIMARÃES, 1981, p.6).

[15] Oliveira (1976, p.21) questiona esse modelo. Para ele, a formulação "industrialização substitutiva de importações" parece fundar-se numa necessidade de consumo e não numa necessidade de produção, ou já de acumulação. Segundo o autor, se existe importante massa urbana, força de trabalho industrial e de serviços, e se é importante manter baixo o custo da reprodução dessa força de trabalho a fim de não ameaçar a inversão, seria inevitável e necessário produzir bens internos.

[16] Ver, a propósito, a produção da década de 60 e 70 de crítica a esse projeto de modernização excludente.

[17] Expressão especialmente utilizada na literatura das ciências sociais das décadas de 70 e 80, para caracterizar a modernização do campo brasileiro, assentado num progresso técnico, na implantação de modernos complexos agro-industriais, mas sem alteração da estrutura fundiária, caracterizada por elevado nível de concentração da propriedade.

Como mostram Delgado e Theodoro (2005), a perspectiva da *igualdade* como princípio do desenvolvimento e modernidade esteve ausente no paradigma histórico da modernização da sociedade brasileira**.** A noção de desenvolvimento ultrapassa, portanto, a idéia de simples crescimento econômico sustentado ou uma percepção quantificada do desempenho de setores econômicos. Ela se refere a um processo mais complexo que envolve variáveis estruturais de caráter mais amplo, que se desdobram, no longo prazo também, nas formas das relações políticas e sociais. O essencial é indagar-se sobre como os resultados da economia são distribuídos socialmente, questionando-se os custos do crescimento, o "como" se está crescendo e para "quem". Portanto, contém implícitas, além da dinâmica econômica, as dimensões sociais e políticas, e, no caso brasileiro, tem por horizonte o desafio da distribuição e de maior equidade entre indivíduos, grupos e (ou) regiões.

Acompanhando criticamente esse processo, o pensamento social brasileiro e latino-americano das décadas de 60 e 70 foi particularmente fértil na construção de uma teoria crítica ao processo de desenvolvimento do capitalismo periférico.

4.4.1. A teoria da modernização da CEPAL e a noção de marginalidade

No pós-guerra, o *paradigma da modernização* se converteu num ponto de referência central do pensamento latino-americano: para os economistas, essa modernização significava a busca do crescimento sustentado do produto *per capita*. Para sociólogos, a difusão de valores para a racionalização, o universalismo, o desempenho, a secularização; e para os cientistas políticos, a efetiva institucionalização de uma democracia representativa (NUN, 2001, p.10).

A tese cepalina apoiava-se teoricamente no conceito de subdesenvolvimento como uma formação histórica particular, que opunha formalmente um setor "atrasado" e um setor "moderno", caracterizando uma forma própria de as economias pré-industriais, penetradas pelo capitalismo, passarem para suas formas mais avançadas.[18] Esse sistema centro-periferia invalidava a idéia de que os países subdesenvolvidos poderiam alcançar o desenvolvimento se permanecessem no caminho anterior. Ou seja, não se tratava de seguir as mesmas trajetórias das nações liberais, mas compreender as "heterogeneidades dos modos de inserção" e os distintos lugares que essas nações periféricas ocupavam nos intercâmbios desiguais, que tendiam a reproduzir continuamente as diferenças entre eles. Para Nun (2001, p.17), esse tipo de preocupação alimentou diversas teorias da dependência dos países latino-americanos.[19] Francisco de Oliveira, no entanto, na sua crítica às concepções dualistas da CEPAL, de caráter estrutural, distingue a contribuição de Cardoso e Falleto (1970) de outras análises sobre a dependência e a dominação externa, já que, para ele, a postulação de Cardoso e Falleto reconhecia

> ... que a própria *ambigüidade* confere especificidade ao subdesenvolvimento, sendo a "dependência" a forma em que os interesses internos se articulam com o resto do sistema capitalista. Assim, [esses autores] afastaram-se do esquema cepalino que vê nas relações externas apenas *oposição a supostos interesses nacionais globais*, para reconhecerem que, antes de uma *oposição global*, a "dependência articula os interesses de determinadas classes e grupos da América Latina com os interesses de determinadas classes e grupos sociais de fora da América Latina" (OLIVEIRA, 1975, Nota 4, p.70-71).

Inerente a essa teorização sobre a especificidade do subdesenvolvimento latino-americano, multiplicaram-se argumentos sobre a persistência de uma "cultura da pobreza", que se constituiria em freio para o desenvolvimento. A tese do "círculo vicioso da

[18] Ver a crítica central de Francisco de Oliveira (1976, p.9) à perspectiva dualista da CEPAL.

[19] Ander Gunder Frank "metrópole/satélite"; ou a teoria do "sistema mundo" Immanuel Wallerstein, que recusa a denominação de Terceiro Mundo, argumentando que existe apenas um mundo articulado por uma complexo sistema de trocas econômicas – uma economia mundial ou sistema mundial – caracterizado pela dicotomia entre capital e trabalho, num equilíbrio ameaçado por fricções internas.

pobreza" de Ricardo Nurkse (1963), por exemplo, argumentava que os países subdesenvolvidos tinham uma renda *per capita* muito baixa e voltada totalmente para o autoconsumo, o que impossibilitaria a capacidade de inversão, fazendo com que a pobreza se perpetuasse. Apenas a atração de investimentos estrangeiros, empréstimos no exterior e assistência técnica de organismos internacionais poderiam romper esse "ciclo vicioso". A idéia era que, uma vez estabelecido o pólo moderno, seus efeitos positivos se expandiriam, e a produção, o consumo e os valores se modernizariam. Ou seja, o progresso liquidaria vínculos da tradição, e o país se instalaria num processo de mudanças que acabaria por estabelecer e consolidar a democracia representativa (NUN, 2001, p.12-13).

A teoria da marginalidade surge no confronto desse paradigma. No começo, foi aplicada aos assentamentos urbanos periféricos (*villas miseria*, *callampas*, favelas, ranchei-ros, etc.) chamados "*marginais*", que proliferavam a partir do processo acelerado da urbanização nos anos 50: as moradias situadas à margem dos centros urbanos e carentes de requisitos mínimos de habitabilidade. Implicava, assim, dois outros significados: o de um centro urbano em relação ao qual se caracterizava o que era "periférico"; e a definição de certas condições habitacionais médias, com base nas quais se avaliavam as carências desses indivíduos.[20] Tomando-se os efeitos por causas, num contexto autoritário, muitos setores conservadores das classes dominantes consideravam essas áreas marginais como um terreno propício à "subversão e ações revolucionárias". O problema técnico de ajuste social e de planejamento converteu-se em problema social e político, interessando menos a questão da moradia de seus habitantes e a potencialidade de uma "ameaça à ordem". A simplificação da noção de *marginalidade*, deslocada dos sentidos iniciais e dos vários significados possíveis, deu um salto inaceitavelmente determinista, passando a considerar *marginal* todo habitante de moradias de bairros e assentamentos populares, mesmo que mostrassem a altíssima heterogeneidade da pobreza urbana (Cf. NUN, 2001).

[20] Inspirava-se nos estudos da Escola de Chicago, dos anos 20, a exemplo dos estudos de Robert Park, fundador dessa Escola, com o texto "Human Migration and the Marginal Man" (1928), que se transformou num dos primeiros estudos sobre grupos não-integrados ao sistema capitalista. Park influenciou os estudos raciais e aqueles sobre os imigrantes dos Estados Unidos.

A questão da moradia foi relegada, então, para segundo plano, e *a marginalidade* passou a se referir às "características negativas próprias dessas populações pobres no espaço urbano", reiterando as representações da pobreza como "as classes perigosas". Definida dessa forma, a questão era, sobretudo, de natureza técnica, de "ajustamento" e controle. Assim, convocavam-se os planificadores urbanos, arquitetos, economistas e assistentes sociais para que erradicassem o mal transitório, produto de um desajuste circunstancial no processo de desenvolvimento.

Vários estudos publicados no Brasil[21] mostraram a inconsistência do que se convencionou chamar de "*teoria da marginalidade*".

4.4.2. A crítica às teorias da marginalidade: o debate sobre o "exército industrial de reserva" ou "massa marginal"

Na busca da superação dos limites postos pela teoria da modernização, que opunha o setor moderno ao setor tradicional, atrasado, um conjunto de estudos avançou no sentido de perceber e explicar a heterogeneidade dos mercados de trabalho. Duas perspectivas orientaram essa análise crítica: a primeira é tributária de reflexões de caráter histórico-estrutural, voltadas para entender a natureza do processo de dominação sobre os países periféricos, o caráter da dependência e a natureza da burguesia nacional em relação aos centros de produção do capitalismo; a outra, tomou como eixo analítico a tese relativa às condições de exploração da força de trabalho e concentração de renda (configuração do exército de reserva), na formação do mercado de trabalho urbano-industrial e da produção de população excedente, a partir do entendimento das relações de dependência e de acumulação do capitalismo.

Reconhecendo a heterogeneidade e a coexistência de diferentes modos de produção na formação histórica latino-americana e sustentado também na interpretação

[21] Berlink,1975; Hoffmann, 1977; Kowarick, 1975, 1979; Paoli, 1974; Perlmann, 1977; Pereira, 1971, entre outros.

marxiana do materialismo histórico, Nun, no artigo "Superpopulación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal" (1969)[22] distingue a "superpopulação relativa", como um fenômeno existente em todos os modos de produção, da noção de "exército industrial de reserva", restrita apenas ao capitalismo. Para Nun, na fase do capitalismo monopolista, a superpopulação relativa, em sua totalidade, deixa de ter essa funcionalidade. Assim, ele distingue a parte da superpopulação relativa que seria funcional ao capital, o *exército industrial de reserva*, daquela parte da superpopulação "disfuncional" à acumulação capitalista, a qual ele designa de "*massa marginal*".

> Chamarei "massa marginal" essa parte afuncional ou disfuncional da superpopulação relativa. Portanto, este conceito – o mesmo que o exército industrial de reserva – se situa ao nível das relações que se estabelecem entre a população sobrante e o setor produtivo hegemônico. A categoria implica assim uma dupla referência ao sistema que, por um lado, gera este excedente e, por outro, não precisa dele para continuar funcionando (NUN, 2001, p.87).

Nun apoia-se num texto de Trotsky (1948, p.28), que analisa a desocupação em países capitalistas, na conjuntura de 1930:

> O atual exército de desocupados já não pode ser considerado como "exército de reserva", pois sua massa fundamental já não pode ter qualquer esperança de voltar a ocupar-se; ao contrário, está destinada a ser engrossada com a afluência constante de desocupados adicionais (p.87).

Assim, tece duas considerações. A primeira, é a de que o fato de essa "massa fundamental" de desocupados não voltar a encontrar empregos não significa que esse seja o destino de todos os "desocupados". O segundo comentário de Nun concerne às modalidades de "massa marginal", pois essa colocação de Trotsky parece supor que o único componente dessa população seja a "desocupação". Para Nun, esse raciocínio toma por referência exclusivamente o tipo dominante de organização produtiva, ou seja, o setor das grandes corporações monopolistas. E, apoiando-se em Baran e Sweesy

[22] O texto apareceu na *Revista Latinoamericana de Sociología*, v.5, n.2, p.178-236, 1969. As referências que faço a esse texto nesse capítulo seguem Nun (2001).

(1966, p.52), considera que, ainda que esse seja dominante, ele não é o único modo de produção. Incorporado em diversos graus a seus cálculos e estratégias, coexiste um contingente mais ou menos amplo de pequenas e médias empresas que operam em termos mais parecidos e próprios do estágio competitivo.

> A rigor se superpõem e combinam dois processos qualitativamente distintos, que introduzem uma diferenciação crescente no mercado de trabalho e sobre os quais varia a funcionalidade do excedente de população. Desta maneira, os desocupados podem ser, por sua vez, um exército de reserva para o setor competitivo e uma massa marginal para o setor monopolístico. [...] neste sentido sua funcionalidade dependerá do grau de satelitização do setor competitivo que, em muitos casos, poderá estar trabalhando para as grandes corporações: apareceria assim uma nova forma de *putting-out system* e de fato as pequenas e médias empresas estariam contribuindo para reduzir os custos salariais do setor monopolístico (NUN, 2001, p.89-90).

Fernando Henrique Cardoso [1969],[23] em crítica às teses de Nun, considera, primeiramente, que a funcionalidade de sistemas de produção não se insere metodologicamente no mesmo universo do conceito de exército industrial de reserva, que diz respeito à teoria da acumulação e não à funcionalidade. Nesse sentido, para Cardoso, a noção de Nun seria mais um conceito heurístico e operacional, que a expressão de uma "contradição necessária".

Ao se referir à "contradição necessária", Cardoso parece querer explicitar que Nun deixa à margem as contradições de classe, que dizem respeito à exploração resultante da relação entre acumulação e pobreza. Ele considera que esse procedimento poderia até justificar-se para indicar uma situação onde não exista empregos para todos, num contexto de expansão do sistema econômico. Mas, segundo ele, quando Nun toma por base o setor monopolístico, passa a incluir, na categoria supostamente "marginal", tanto os empregados como os desempregados, esses últimos na forma permanente ou não. Ou

[23] Trabalho intitulado "Comentario sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad",publicado na *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*. ELAS-ICIS, Santiago do Chile, n.1/2, p.57-76, 1970. Aqui tomamos por referência a re-publicação desse texto em Nun (2001, p.141-183), com o título de "Crítica de F.H. Cardoso".

seja, quando o ponto de observação refere-se à prevalência do setor capitalista monopolista, ele estaria homogeneizando, na categoria de "marginal", todo um setor heterogêneo e com comportamentos e formas integrativas diversas, acabando por subscrever afirmações que havia criticado, no seu ponto de partida. Assim, Cardoso considera que Nun, apesar de ter declarado o contrário, acaba desenvolvendo uma "visão catastrófica" do desenvolvimento latino-americano.

> Não é que não exista um excedente de superexplorados: parte considerável dos negros americanos, dos portorriquenhos, "braceros", mexicanos, etc., são exemplos óbvios. Mas isto não deveria escandalizar a quem parte de um esquema marxista de explicação da acumulação, na qual a contradição entre riqueza e miséria é fundamental (CARDOSO, 2001, p.182).

Impressionado com os ritmos e dados sobre o crescimento e potencialidade do setor monopolístico do capital para a criação de empregos na América Latina, Cardoso põe em dúvida a tendência para a redução do emprego, já que a criação de novos produtos tenderia a contrabalançar as mudanças tecnológicas.

> Ainda que considerando só o setor secundário, a distinção de Paul Singer entre os efeitos das mudanças tecnológicas no setor "mudanças de processo" e "criação de novos produtos" mostra que, no capitalismo monopolístico os efeitos de diminuição do emprego originados na primeira tendência são contrabalançados pela criação de empregos devido à segunda tendência (p.183).

E Cardoso conclui, afirmando que, por mais verdadeiras que fossem "as tendências catastróficas do capitalismo monopolístico em relação ao seu potencial na criação do emprego, essas indicariam que existe uma relação entre acumulação e superpopulação relativa, o que torna a criação do conceito de 'massa marginal' desnecessária". (p.183).

José Nun, no entanto, interpreta que o desacordo entre eles centrava-se

> ... no que meus críticos enfatizavam quanto à funcionalidade, que derivava dos processos de *conservação*, enquanto eu pensava que esta funcionalidade aparente encobria um fenômeno muito mais profundo:

> a necessidade de se neutralizar os excedentes de população não funcionais porque senão se corria o risco de se tornarem disfuncionais dado que não eram incorporáveis às formas produtivas hegemônicas. Esta verdadeira gestão pública desses excedentes foi um dos temas que escapou ao horizonte da maioria de meus críticos, ao tempo em que era um dos pontos de principais críticas do conceito de *massa marginal* (NUN, 2001, p.27-28).

Francisco de Oliveira, em sua clássica obra *Economia brasileira: crítica à razão dualista* [1972], tomando por base as concepções cepalinas, esclarece que a perspectiva dualista induzia a uma visão ético-finalista de satisfação das necessidades da população, desconhecendo que a finalidade do sistema é a própria produção. Ademais, considera que o pensamento socioeconômico latino-americano, procurando romper com as teses cepalinas, de caráter dual-estruturalista, e entender a problemática latino-americana mediante a utilização de um arsenal teórico e metodológico, deu largas margens à utilização das abordagens marginalista e keynesiana.

> ... enquanto denunciavam as miseráveis condições de vida da grande parte da população latino-americana seus esquemas teóricos e analíticos [...] levando-os, sem se darem conta, a construir o estranho mundo da dualidade e a desembocarem, a contra-gosto, na ideologia do círculo vicioso da pobreza.
>
> A dualidade reconciliava o suposto rigor científico das análises com a consciência moral, levando a proposições reformistas. (p.8)

Segundo ele, os estudiosos da dependência latino-americana – em torno da relação centro-periferia e da constituição de um "modo de produção subdesenvolvido", à exceção da tese de Cardoso e Falleto – deixaram de tratar dos aspectos internos das classes, das estruturas de dominação que conformam o processo de acumulação próprio a países como o Brasil:

> ... toda a questão do desenvolvimento foi vista sob o ângulo das relações externas e o problema transformou-se, assim, em uma oposição entre nações, passando despercebido o fato de que, antes de oposição entre nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes internas (p.9).

Segundo ele, essa discussão teve fundamental importância ideológica, "marginalizando a pergunta "a quem serve o desenvolvimento econômico capitalista no Brasil?" (OLIVEIRA, 1976, p.10). Assumindo claramente a interpretação relativa à formação do exército industrial de reserva e criticando a visão do modelo de "substituição da importação", ele analisa:

> O fato de que o processo tenha desembocado num modelo concentracionista, que numa segunda etapa de expansão vai deslocar o eixo produtivo para a fabricação de bens de consumo duráveis não se deve a *nenhum fetiche ou natureza dos bens, a nenhum "efeito-demonstração", mas à redefinição das relações trabalho-capital, à enorme ampliação do exército industrial de reserva", ao aumento da taxa de exploração, às velocidades diferenciais de crescimento de salários e produtividade que reforçam a acumulação* (p.22).

Assim, Oliveira (p.8), considerava que os conhecidos opositores da CEPAL, no Brasil e na América Latina, tinham quase sempre a mesma filiação teórica *marginalista*, neoclássica e keynesiana, desvestidos apenas da paixão reformista e comprometidos com o "*status quo*" econômico, político e social da miséria e do atraso secular latino-americano. E, a respeito da especificidade da expansão do capitalismo no Brasil e na América Latina, conclui:

> ... a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global [...]. Essa forma parece absolutamente necessária no Brasil, quando se opera uma transição tão radical de uma situação em que a realização da acumulação dependia quase que integralmente do setor externo, para uma situação em que será a gravitação do setor interno o ponto crítico da realização, da permanência e da expansão dele mesmo. Nas condições concretas descritas, o sistema caminhou inexoravelmente para uma concentração da renda, da propriedade e do poder (p.28-29).

Para Oliveira, essa conversão de enormes contingentes populacionais em "exército industrial de reserva", adequada à reprodução do capital, era pertinente e necessária do ponto de vista do modo de acumulação, porque, de um lado, atendia ao cálculo econômico empresarial num horizonte médio, enquanto, por outro, a legislação trabalhista igualava, reduzindo o preço da força de trabalho, ao invés de incrementá-la.

"Essa operação de *igualar pela base* reconvertia inclusive trabalhadores especializados à situação de não-qualificados, e impedia – ao contrário do que pensam muitos – a formação precoce de um mercado dual de força de trabalho" (OLIVEIRA, 1976, p.12, grifo nosso)

4.4.3. Modernidade e mercado de trabalho urbano-industrial: efeitos de um debate

O conjunto dessas análises e discussões sobre o caráter do desenvolvimento e da modernização do capitalismo periférico influenciou as interpretações relativas à constituição do mercado de trabalho urbano-industrial dos anos 60 e 70. Até os anos 70, prevaleceram estudos que discutiam o caráter da heterogeneidade num modelo dualista. Num segundo momento, as análises voltaram-se para entender a configuração do mercado de trabalho pelas modalidades do processo de acumulação do capital. Em ambos os casos, o uso do conceito de "desocupação" para caracterizar a massa do trabalho não-assalariada mostrava-se claramente inadequado. Os dados relativos ao emprego e desemprego tendiam a subestimar o trabalho, aplicando critérios de medição válidos para países industriais desenvolvidos. Muitas proposições e análises críticas foram, então, realizadas, com o objetivo de discutir as diferentes formas de inserção de trabalhadores pobres nos dois setores da economia, o formal e o informal.[24]

Coelho e Valladares (1982), analisando a contribuição dos estudos econômicos e de inspiração dual-estruturalista, registram que, inicialmente, os economistas usaram a noção de *subemprego* para designar atividades de baixa produtividade, de caráter intermitente e com níveis inferiores de remuneração, numa dinâmica que reconhece a

[24] A esse respeito, ver resenha de Coelho e Valladares (1982), que resgata a evolução das diversas categorias de análise do mercado de trabalho urbano-industrial, da perspectiva das diversas disciplinas: economia; sociologia e antropologia. Parte da síntese que faço nesta parte segue essa resenha. Carvalho (1986) retoma esse quadro analítico, observando essas tendências para os estudos e autores da região Nordeste.

heterogeneidade da estrutura produtiva e do mercado de trabalho. Segundo Martine e Peliano (1978, p.134):

> Aparecendo na literatura econômica no final do século XIX, o subemprego foi inicialmente relacionado ao fenômeno encontrado na Europa de superpopulação na área rural refletindo [...] um desequilíbrio entre os fatores de produção – terra, capital e trabalho. Naquele contexto o subemprego significava o excesso relativo do fator trabalho em comparação com os estoques de capital e de terra utilizados (*apud* COELHO; VALLADARES, 1982, p.6).

Vários autores reconheceram os limites da noção de "subemprego", considerando que ela não consegue ultrapassar as correntes keynesianas que critica, mantendo-se numa percepção que implica dicotomização da sociedade produtiva em dois setores díspares (HOFFMANN, 1977; LEITE LOPES, 1978; MARTINE; PELIANO, 1978). A superação conceitual reconheceu, de um lado, que mais importante que a idéia de subutilização (ou temporalidade da força de trabalho), é priorizar-se a variável de "renda inadequada", ou seja, o volume da População Economicamente Ativa (PEA), "que não obtém o *mínimo necessário para a sobrevivência"* (HOFFMANN, 1977, p.64). Essa perspectiva de prevalência da análise a partir da renda, articula-se com a da condição *da pobreza* como variável capaz de ultrapassar os limites formais entre setores não-dicotômicos, já que se referia ao quanto de renda recebem os trabalhadores, questionando, então, a visão dualista e polarizada de dois setores do mercado de trabalho. As políticas destinadas a erradicar o "subemprego", por exemplo, ao centralizarem-se apenas no setor informal, deixavam de fora as franjas do setor formal com níveis de renda equivalentes, onde se situava boa parte da mão de obra "subutilizada". A Missão da OIT no Quênia com vistas a analisar a economia dos países subdesenvolvidos recomendou, então, transferir os estudos de "subemprego" para estudos de "pobreza urbana". Operacionalmente, articulam-se as estruturas ocupacionais e os níveis de renda,

ou seja, a combinação de aspectos da estrutura socioeconômica com as formas de reprodução da mão de obra (COELHO; VALLADARES, 1982, p.9-10).[25]

Reconhecendo os graus de heterogeneidade do mercado de trabalho, além de uma relação de complementaridade intersetorial, alguns economistas ainda recusaram o esquema dualista e propuseram a análise em termos do "setor informal",[26] compreendendo-o como a proporção da força de trabalho que, não encontrando ocupação no setor moderno (ou formal), busca como alternativa de sobrevivência empregos de baixa produtividade. Assim, o setor era visto como "mercado de fácil entrada", no sentido de se caracterizar por atividades pouco capitalizadas, com tecnologia simples e que requerem mão de obra pouco qualificada (SOUZA; TOKMAN, 1976 p.63, 66). Nessa linha de estudos, destacam-se, para o Brasil, os estudos de Almeida, 1974; Goodman, 1975; Merrick, 1976; Berlink, 1977; Peliano, 1977; Cavalcanti, 1978; Martine; Peliano, 1978, Mata, 1979; Cavalcanti; Duarte, 1980, entre outros (*apud* COELHO; VALLADARES, 1982).

O importante dessas análises críticas de superação da noção de *subemprego* ou *subocupação* é o reconhecimento da condição de "trabalhador" dos indivíduos ocupados com atividades intermitentes e esporádicas, mas não protegidas. Passou-se a falar, então, de "trabalhador por conta-própria" ou "trabalhador independente" ou, ainda, no "pequeno produtor independente". Essa passagem é significativa, uma vez que eles deixam de ser considerados como "ociosos" ou "desocupados", para serem vistos como trabalhadores, ainda que sobrevivendo em níveis de exploração e pobreza extremados, dada a economia de subsistência e a economia informal urbana. Segundo Vallada-

[25] Um conjunto de estudos baseados na mensuração do fenômeno passa a caracterizar essa fase da década de 70. No entanto, muitos criticam os limites de indicadores construídos com base operacional de construção de "médias de renda", já que não permitem observar, por exemplo, nem certos segmentos mais elevados como também situações de pobreza extrema aí embutidas.
[26] Economistas da OIT e PREALC e do IPEA e INPES, no Brasil (Cf. Coelho; Valladares, 1982, p.10).

res (1991, p.105) "...entende-se agora que os 'por conta própria' fazem parte da divisão social do trabalho. [...] todos que desempenham algum tipo de atividade econômica são considerados trabalhadores."[27]

Paralelas a esses estudos de inspiração econômica, desenvolveram-se pesquisas de natureza sócio-antropológica, mais qualitativas, que buscaram resgatar, a partir de situações concretas, a dinâmica efetiva das condições de reprodução das atividades e trabalho, a partir de estudos sobre a especificidade dos trabalhadores por conta-própria, ou a pequena produção mercantil simples, no contexto da urbanização, escapando à designação do *subemprego* ou da *informalidade*. Nelas enfocam-se as estratégias cotidianas de ocupação e sobrevivência nos períodos de inatividade, a dinâmica interna do mercado de trabalho não-formal em áreas urbanas e a integração e estratégia de trabalhadores de setores tradicionais nas formas capitalistas de acumulação[28] (MACHADO DA SILVA, 1971, 1979; IVO, 1975; SOUTO DE OLIVEIRA; PRADO, 1975).

Avançando na crítica à perspectiva dualista, e com base na análise que privilegiava a interpretação dos segmentos não-capitalistas como parte do "exército de reserva", desenvolveu-se um conjunto de trabalhos sobre as formas de integração dessas atividades no processo da acumulação capitalista, no limite do equilíbrio entre a manutenção dos baixos salários e a contenção do desemprego de massa[29] (JELIN, 1974; KOWARICK, 1975; OLIVEIRA, [1972]; PRANDI, 1978; CARVALHO; SOUZA, 1980;

[27] Na década de 80, amplia-se essa dimensão de uma ideologia do trabalho, abrangendo, inclusive, os trabalhadores da agricultura. Dois fatores institucionais auxiliam também a ampliação dessa noção de trabalho para o segmento de agricultores: de um lado, o *Estatuto do Trabalhador Rural*, de março de 1963; a mudança nas formas e relações de trabalho, como o assalariamento em massa (os bóias frias) nas grandes lavouras e a incorporação da luta dos trabalhadores rurais e pela terra, no âmbito da luta geral dos trabalhadores, no *III Congresso da CONTAG*, em 1979 (Ver Ivo, 1985).

[28] Os estudos sobre *estratégia de sobrevivência* analisam como trabalhadores sobreviviam em áreas onde a reduzida dimensão do mercado não comportava a aplicação de técnicas mais modernas de produção. Ver, também, pesquisa desenvolvida pelo Museu Nacional (1975-1977) sobre condições ocupacionais e modos de vida de determinados grupos sociais (Leite Lopes *et al*.,1979).

[29] Destacam-se os estudos desenvolvidos pelo CEBRAP e o CRH-UFBA, na pesquisa sobre "Força de Trabalho e Emprego", cujos resultados foram divulgados no livro organizado por Guaraci Adeodato de Souza e Vilmar Faria, *Bahia de Todos os Pobres* (1980).

SINGER, 1980, *apud* COELHO; VALLADARES, 1982).[30] O artigo de Carvalho e Souza *A produção não-capitalista no desenvolvimento em Salvador* (1980), por exemplo, considera as modalidades de trânsito e complementaridade que se estabelecem entre distintas formas de atividade e inserção ocupacional, ao nível do indivíduo e da sua família, bem como a homogeneidade de condição de vida marcadas pela sua super exploração e pobreza, chegando a duas outras conclusões: primeiramente a importância das atividades não-capitalistas, tanto para a manutenção da reserva de mão de obra como para a complementação de renda de segmentos assalariados; e, em segundo lugar, a unidade da massa trabalhadora enquanto proletariado urbano, acima e apesar da diversidade de formas de inserção ocupacional e das relações de dominação e da subordinação entre capital e trabalho que podem ser constatadas na realidade nordestina [Bahia] e de modo geral na própria sociedade brasileira.

De uma utopia capaz de aglutinar ações de diferentes atores nacionais e mesmo agências internacionais (programas de "ajuda para o desenvolvimento" e para a "cooperação"), o ideário do desenvolvimento teve, no plano das práticas, grande efeito sobre a orientação de políticas de planejamento regional e de desenvolvimento urbano-industrial e tecnológico, de modernização agrária, bem como no avanço de ações e políticas voltadas para a cidadania e a inclusão social, como eixos centrais para a construção de ideais de Bem-estar social, ainda que incompletos. Em que pese o caráter inconcluso desse projeto, expresso na reprodução ampliada de um *mercado de trabalho informal*, que se desenvolve organicamente articulado ao núcleo central do trabalho assalariado e protegido, o desenvolvimento econômico, até os anos 70, possibilitou a incorporação crescente de trabalhadores no mercado de trabalho formal.

[30] Carvalho e Souza (1980) e Singer (1980) identificam, nesses estudos, quatro formas de organização da produção: a capitalista; a estatal; a produção simples de mercadorias; e a economia doméstica.

Analisando-se as linhas gerais de reconstituição histórica desse contingente de "trabalhadores excedentes", pode-se apontar um conjunto de fatores que determinam o grau de complexidade no encaminhamento da questão social das desigualdades hoje.[31] Entre esses, atuam, portanto: a longa história do escravismo e do latifúndio, que sedimentou *relações profundamente verticais* e desiguais, hierarquizadas; o caráter centralizador, *patrimonialista* e *autoritário* do Estado desenvolvimentista na América Latina, permeado por relações clientelistas que se alternam e (ou) complementam com o círculo burocrático (NUNES, 1997); o caráter *dependente* de desenvolvimento do capitalismo periférico; a natureza *restrita da política de seguridade social*, resultante de uma matriz salarial e inscrita nos compromissos corporatistas do Estado com os trabalhadores (FLEURY, 1998); e o *volume da pobreza*, como fenômeno de massa, qualificador de um desenvolvimento histórico de natureza excludente (LAUTIER, 1995).

4.5. TENDÊNCIAS DAS DÉCADAS DE 80 E 90

O período de 80 representa um momento inédito, em que a sociedade brasileira enfrenta esses desafios das desigualdades socioeconômicas e culturais num contexto de ampla mobilização e constituição de diferentes atores e sujeitos sociais na arena pública, que apresentam suas demandas. Proliferam inúmeros movimentos reivindicatórios das camadas populares. O importante dessas reivindicações é o resgate de uma cidadania que, desde a proclamação da República, ficara restrita a muito poucos. Valladares (1991) explicita, no entanto, que "o significado desses movimentos para a transforma-

[31] Nunes (1997), na sua *Gramática Política do Brasil*, destaca quatro fatores: o clientelismo, o patrimonialismo, o corporativismo e o insulamento burocrático. Esse último, referindo-se à combinação de velhos e novos atores para a modernização deliberada da sociedade brasileira, é encaminhado pelo Estado autoritário. Jessé Souza (2003, p. 97) critica a centralidade de uso das categorias como personalismo, familismo e patrimonialismo para explicar as mazelas sociais dos países periféricos, por expressarem, segundo ele, uma visão "cultural essencialista" e considera, alternativamente, que a naturalização das desigualdades resultou de um processo de grandes proporções que tomou o país a partir do início do século XIX.

ção social não é consensual. Para uns, eles eram dotados de autonomia e independentes em relação a partidos e sindicatos, ou seja, um ator político em si mesmo. Para outros, os movimentos representavam apenas grupos de pressão para atender às necessidades, de forma a obter do Estado resposta às suas demandas e necessidades" (p.104). Gohn (1985), analisando esses movimentos sociais no meio urbano, destaca o peso de inúmeros deles, por saneamento básico e saúde, creches, legalização de terras e moradia, transporte coletivo, etc.[32]

Nos anos 90, frente à emergência do desemprego estrutural em setores dinâmicos da economia e em países de capitalismo avançado, muitos autores vêm tentando repensar e requalificar as especificidades brasileiras no contexto contemporâneo, responsáveis pelo padrão de distribuição de renda e recursos (como a terra), altamente concentrador, que demarca e reproduz o padrão de iniqüidade e exclusão no Brasil, tornando ainda mais complexa a questão do desemprego, já que passa a afetar, agora, o setor estável do mercado de trabalho.

A literatura internacional do período volta a discutir a "nova exclusão social", motivada, então, pelos processos de precarização e vulnerabilidade do segmento de trabalhadores assalariados estáveis (PAUGAM, 1991, 1996; HARVEY, 1992; CASTEL, 1995; OFFE, 1989; GORZ, 1988; MINGIONE, 1998). Ou seja, nos anos 90, o conceito europeu de exclusão social reencontra os temas que os estudiosos da América Latina já haviam se colocado desde a década de 60. Entretanto, trata-se de contextos extremamente distintos, já que os níveis de desenvolvimento, de bem-estar, de institucionalidade da República e de proteção social dos países na Europa superam em muito a realidade das sociedades latino-americanas.

[32] Ver resenhas de Jacobi, 1980; Kowarick, 1987; Machado da Silva; Ziccardi, 1983; Gohn, 1985 Boschi, 1987, entre outros (cf. Valladares, 1991).

Na linha de preocupações sobre esses novos processos, quatro núcleos de estudos buscam refletir sobre a emergência desses novos processos no Brasil, de diferentes perspectivas:[33] uma, mais voltada para estudos sobre as mudanças no âmbito da dinâmica das relações de trabalho, analisa, mais especificamente, os processos de *flexibilidade, precarização, informalidade, terceirização e desemprego* de diferentes perspectivas analíticas (BRANDÃO LOPES, 1993; MACHADO DA SILVA, 1991,1993; RAMALHO, 1993, 1996, 1998, 2000; RAMALHO; MARTINS, 1994; BORGES; DRUCK, 1993, DRUCK, BORGES, 2002; CATTANI, 1996; DEDECCA; BALTAR, 1997; CARLEIAL, 1997; HIRATA, 1998; LIMA; SOARES, 2002; LIMA, 2006; ALVES,1999, 2000; ANTUNES, 1999; DRUCK, 1999; MATTOSO, 1999; MALAGUTI, 2000; GUIMARÃES, 2002 entre outros);[34] o segundo desenvolve um esforço analítico e de construção de indicadores, no sentido de especificar a natureza da *nova exclusão social* no Brasil, que, na sociedade brasileira, associa processos relativos à "velha" e à "nova" exclusão social[35] (MARTINS, 1997; OLIVEIRA, 1997; FLEURY, 1998; SPOSATI, 1998, 2001; POCHMANN,1999; POCHMANN; AMORIM, 2002, VÉRAS, 2003, entre outros); um terceiro núcleo, inspirado na literatura francesa dos anos 90, discute a nova *questão social* também de diferentes perspectivas disciplinares e analíticas, avaliando como essas mudanças se expressam no contexto da sociedade brasileira, já marcada por profundas desigualdades sociais (MARTINE, 1990; IVO, 1996, 1997, 2001; TELLES, 1996,

[33] Essa divisão não é rígida, já que há uma transversalidade analítica entre eles, em muitos autores. Na realidade, a distinção utilizada diz respeito mais à organização das temáticas, consideradas a partir do objeto central de preocupação desses trabalhos, sem que se os exclua dos outros núcleos temáticos citados.

[34] Um artigo de José Ricardo Ramalho, publicado na *Dados* (2000), analisa principais tendências e posicionamentos teóricos e políticos dos estudos da sociologia do trabalho e sindicato, no que diz respeito aos processos de reestruturação produtiva.

[35] Refiro-me especificamente aos esforços analíticos empreendidos desde meados dos anos 90 para a mensuração do fenômeno da exclusão com base em novos indicadores, como: o *Mapa da Exclusão/inclusão social na cidade de S. Paulo 2000.* S. Paulo: EDUC, 2001, organizado por Aldaíza Sposati. *O Atlas da exclusão social no Brasil* (2002) organizado por Márcio Pochmann e Ricardo Amorim, que hoje já chega ao v.4, envolvendo outros organizadores e autores. O *Novo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília: IBGE/IPEA, FJP e PNUD, 2002, entre outros estudos.

1998; WANDERLEY, 1997; LAUTIER, 1999; SANTANA; RAMALHO, 2003); e, finalmente, um quarto grupo de estudos volta-se mais para as análises sobre as *políticas sociais* (MELO, 1995; DRAIBE, 1993, 1997, 2003; LAVINAS; VERSANO, 1997; FLEURY, 1998; LAVINAS; BARBOSA, 2000; VIANNA, 2000; THEODORO; DELGADO, 2003; IVO, 2004; CARVALHO, 2004; JACCOUD, 2005; DELGADO; THEODORO, 2005; DELGADO, 2007).

Resultados de inúmeros estudos voltados para a construção de indicadores de aferição da nova exclusão social mostram ainda uma sociedade, social e territorialmente, profundamente desigual. O *Atlas da exclusão social no Brasil*, de 2002, revela que o Brasil da década de 90 ainda mantém um terço de sua população na pobreza absoluta e esfomeada; quase 20% de sua força de trabalho sem ocupação; baixos níveis de escolaridade e graus de violência aberta próximos ao de uma guerra civil. Quase metade dos municípios do país (42%, o equivalente a 21% da população brasileira) em situação de exclusão social, enquanto que apenas 3,9% do total dos municípios apresentam padrão de vida adequado (Cf. PORCHMANN; AMORIM, 2002).

Qualificando os dois processos, da nova e da velha exclusão social, Sposati (1998), considera que a segunda metade do século XX vem sendo marcada pela ruptura da noção de responsabilidade social e pública construída a partir da Segunda Guerra Mundial e da queda da universalidade da cidadania conquistada no Primeiro Mundo, mas, também, mundialmente, pelo direito à diferença. Nesse sentido, para ela, "a noção de igualdade só se completa se compartida com a noção de eqüidade. Assim, não bastaria um padrão universal se ele não comportar o direito à diferença. Não se trata mais de um padrão homogêneo, mas de um padrão equânime".

> ...o conceito de exclusão neste final de século é reforçado no primeiro mundo por captar duas grandes marcas: a da perda de um patamar alcançado e do não respeito à aquisição do novo direito à diferença. Ou

> a perda do lugar conquistado na responsabilidade pública social e a discriminação quando da não realização do direito à diferença.

Para Martins (1997) a noção de exclusão é um fetiche que retrata processos imperfeitos de inclusão precária, instável e marginal no conjunto das dificuldades e dos lugares residuais na sociedade atual. O autor reconhece que a palavra exclusão não é nova, já que a sociedade capitalista nasce com excluídos; é sua máxima respeitar o mercado, desenraizando e brutalizando a todos – essa é a regra estruturante –, para depois incluir, segundo sua própria lógica. E, tratando do momento atual, entende que o problema é que a nova dinâmica capitalista exclui e demora a incluir, o que faz com que se torne visível o que se chama de exclusão. Em suma, a "passagem à exclusão", para ele, está se transformando num "modo de vida que permanece". E tal modo de vida compromete a dignidade, a capacidade de ser cidadão, a condição humana [desses segmentos excluídos], do ponto de vista moral e político (*apud* VÉRAS, 2003).

Oliveira (1997, p.7), ao refletir sobre as mudanças da década de 90, que subordinam o gasto social às políticas monetárias, relativiza o uso da noção de exclusão social no contexto contemporâneo:

> Em países como os nossos, com desigualdades abismais entre as várias classes sociais esse tipo de política transforma-se em exclusão; antes o termo poderia ser contestado, posto que, mais mal que bem, assim mesmo as políticas tentavam incluir progressivamente as populações e classes sociais no mercado, na cultura, na cidadania, enfim, a integração se dava por formas excludentes que criaram as grandes maiorias pobres na América Latina; os vários recortes do mercado de trabalho mostravam esta integração por exclusão: negros no Brasil, mulheres em toda a América Latina, os índios de variada extensão na América Latina, os mestiços, a infância, os cortes geracionais [...] O mercado reificava como atributos dos indivíduos e das classes o que eram taras históricas da desigualdade e da não-cidadania na América Latina.

Oliveira (1997) considera "... que se chegou a limites superiores do capitalismo desenvolvido sem ter atingido os patamares mínimos [...]. As classes dominantes nacionais acabam por desenvolver-se no amplo conjunto de forças dominantes em nível

global... mas isto se fez com um alto preço a pagar pelas classes dominadas [...].” A característica central das contradições latino-americanas, explicitada e posta em marcha pelas políticas econômicas é, pois, para Oliveira, a exclusão social (p.6-7). Para o autor

> O *apartheid* se caracteriza pela criação de um campo semântico em que os significados dos direitos e das conquistas civilizatórias, plasmados em direitos sociais, trabalhistas, civis e políticos são transformados em direitos causais da miséria, pobreza e exclusão, em obstáculos ao desenvolvimento econômico, e mais, são transformados em ausência de cidadania. A proteção social, por exemplo, transforma-se em “custo Brasil” (p.12).

Na reedição da *Crítica à Razão Dualista* - o *Ornitorrinco*[36] (2003), ele explica essa esdrúxula formação brasileira, primeiramente pelas heranças passadas, como a da “escravidão” que, para ele, explica apenas parcialmente a problemática, e seus resquícios devem ser superados; em segundo lugar, atenta para a questão do “capitalismo tardio”, no sentido de uma sociedade capitalista que se completou já com a Revolução Industrial consolidada, através da ação do Estado, que, no caso brasileiro, reforçou uma sociedade desigual. Por fim, ele analisa o contexto atual de “desconstrução do Estado” pela política neoliberal. “Não há nenhuma grande economia no mundo onde o Estado não esteja presente”, explica. “A atividade econômica dos EUA é fundada numa poderosa sucção de recursos do mundo através de sua moeda. E quem diz moeda, diz Estado”.[37]

Para finalizar, alguns dados gerais da evolução e dimensão da ocupação precarizada dos setores de subsistência rural e da informalidade urbana, entre 1980 e 2000, de uma pesquisa realizada por Delgado (2005, p.42-43) dão uma idéia da nova dinâmica do mesmo fenômeno em 2000. Delgado agregou os setores de subsistência rural e o

[36] Oliveira (2003) utiliza essa metáfora para falar da economia e sociedade da periferia capitalista. O ornitorrinco é um bicho que teve sua “evolução truncada, e não vai nem para frente e nem para trás”.
[37] Dados da SDI/USP (2005); entrevista à Assessoria de Imprensa.

trabalho informal urbano, mostrando que a dimensão desses setores associados se amplia à medida que a economia entra em relativo declínio, após 1981. Segundo o autor, em 1980, ao fim do ciclo de expansão de cerca de cinqüenta anos de industrialização e urbanização intensivas, o setor formal do mercado de trabalho (empregados com carteira e autônomos contribuintes, mais funcionários públicos e empregadores) atingiu o pico de absorção de 55,6% da PEA, enquanto que, no mesmo ano, o setor de subsistência, acrescido do emprego informal e dos desempregados, correspondia a 43,4% da PEA. Passados vinte anos de relativa estagnação econômica, a PEA cresceu 76%, incorporando cerca de 33 milhões de novos indivíduos. No entanto, o perfil da ocupação no ano 2000 se inverte: apenas 43,1% mantiveram-se no setor formal (contra 55,6% em 1980), enquanto 54,4% encontravam-se no setor de subsistência e da informalidade urbana.

Tabela 3 - Comparacão entre setores formal e informal entre os censos de 1980 e 2000

	Censo 1980 PEA %	**Censo 2000 PEA %**
I- Setor Formal = (1+2)	55,6	43,1
1. Subtotal – trabalhadores	53,8	40,7
1.1. Empregados contribuintes à Previdência	43,8	31,8
1.2. Conta-própria - contribuintes (*idem*)	6,6	4,1
1.3. Funcionários públicos contribuintes	3,4	4,8
2. Empregados contribuintes à Previdência	1,8	2,4
II - Setor de Subsistência + Informalidade desprotegida (3+4+5+6+7)	43,4	54,4
3. Conta Própria sem contribuição à Previdência*	16,9	14,9
4. Não-remunerados em apoio à produção	4,6	3,3
5. Produção para o autoconsumo	...	2,5
6. Desempregados involuntários	2,1	15,0
7. Empregados assalariados sem carteira e sem contribuição	19,7	18,7

Fonte: IBGE- *Censo Demográfico* (mão-de-obra) – Brasil, 1980 e Tabulações Avançadas – 2000. Elaboração: Delgado (2005, p.43).
* Essa variável é utilizada como componente do setor informal, mas sabe-se que está superestimada em vista de haver longa proporção de segurados da Previdência Rural não-contribuintes (em torno de 10 a 12 % da PEA), a qual deveria ser elevada ao setor formal. Este último é aqui definido pelo critério de proteção previdenciária e não pelo critério estatístico da contribuição financeira.

2ª PARTE

A RECONVERÇÃO DO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

INTRODUÇÃO À 2ª PARTE

A RECONVERSÃO DO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Os capítulos precedentes, que integraram a primeira parte desta tese, analisaram a construção histórica da "questão social" na sociedade urbano-industrial da modernidade, articulada a mediações institucionais que permitiram construir um padrão solidário de coesão e convívio social na sociedade moderna urbano-industrial, em torno do trabalho. Observou as particularidades do enigma brasileiro das desigualdades e da formação de um mercado de trabalho livre expresso na reprodução de uma massa de trabalhadores "desocupados" e não reconhecidos no âmbito da cidadania.

Frente à aparição do desemprego estrutural dos anos 80 e 90, como fenômeno de "massa", afetando o núcleo estável dos trabalhadores protegidos do mercado de trabalho, quais as implicações sociais e políticas desse processo nas sociedades de capitalismo periférico, como o Brasil, que só recentemente transitou para um regime democrático?

A segunda parte desta tese busca, portanto, analisar os constrangimentos estruturais e seus efeitos sobre a constituição desse novo "social", no Brasil, o qual expressa o paradoxo da modernização das instituições políticas e ganhos de cidadania, num contexto de desregulação do mercado de trabalho, aumento do desemprego e reformas de um Estado social (ainda inconcluso).

Do ponto de vista analítico, busca-se, nesta segunda parte, captar a dimensão da ação coletiva[1] na construção da questão social como problema público, a exemplo do

[1] A *ação coletiva* teoricamente diz respeito à dinâmica social, com vistas à construção e ao encaminhamento dos problemas públicos. Três abordagens integram essa orientação analítica do ponto de vista teórico: o estudo sobre comportamento coletivo (que aqui não será desenvolvido); a teoria da mobilização de recursos da ação (aqui analisados a partir dos movimentos de cidadania dos anos 80); e a teoria dos novos movimentos sociais (vistos apenas como ponto de partida para a mobilização de recursos institucionais). Essa noção tem sido aplicada também a vários domínios, como a análise de redes sociais, associações, de *governance*, de políticas sociais, nos quadros de negociações etc. (Ver a respeito Chazel, 1993; Cefaï e Trom, 2001).

encaminhamento dos programas de transferência de renda, com vistas à cidadania e a uma maior coesão social.[2]

Tomam-se, aqui, as políticas sociais como objetos dinâmicos, inerentes ao encaminhamento da questão social, que resultam, no presente, das condições prévias que as produziram e cujos desdobramentos vão condicionar suas dinâmicas e possibilidades posteriores (TROM; ZIMMERMANN, 2001, p.283). Dentre as condições prévias, encontram-se tanto a natureza da cultura política brasileira, mas também os avanços institucionais relativos à proteção (a cidadania regulada), e a dinâmica da mobilização dos diversos movimentos em luta por cidadania nos anos 80.

A análise se desdobra em diferentes escalas e observa dois níveis de tratamento indissociáveis: um primeiro apresenta o movimento de construção, "desconstrução" e reconstrução das políticas voltadas para o enfrentamento da pobreza, especialmente as políticas de transferência de renda, observando seus campos cognitivos, suas contradições, seus movimentos de avanços e recuos entre o período de redemocratização brasileira (década de 1980) e o período em que o combate à pobreza assume prioridade na agenda internacional (década de 2000). Um segundo nível analítico supõe ultrapassarem-se os campos restritos dos próprios programas de transferência de renda (dos objetivos e resultados), para refletir sobre seus alcances a partir de uma análise que contemple "modalidades de passagem" da racionalidade interna dos programas para outras dimensões integradoras do Estado social, como a questão do trabalho, da distribuição e da sociabilidade mais ampla. Isso envolve um olhar cruzado, ou seja, análises relativas que posicionem o país no contexto regional e internacional, em relação ao crescimento e à

[2] A idéia de coesão social aqui não significa desconhecer o campo conflitivo dos interesses divergentes que integram as relações entre trabalho e capital, mas é aludida a condições que possibilitam a construção de vínculos sociais e instáveis entre os níveis do econômico, do social e do político, entre o interesse individual e o coletivo, mediante dispositivos mediadores na esfera pública.

renda, as relações entre as políticas de transferência de renda e a dinâmica do mercado de trabalho, e a avaliação de resultados em termos das desigualdades etc., o que, necessariamente, estimula diálogos transversais necessários à reconstrução dos vínculos entre a política, a economia e a sociedade, fundamentais à formulação da questão social.

Os processos mais recentes de constituição da "exclusão social" e da precarização dos trabalhadores nos anos 90, no Brasil, distinguem-se daqueles ocorridos em países europeus, como a França ou a dos Estados Unidos. As mudanças resultantes da reestruturação produtiva, expressas no aumento do desemprego e da precarização das relações de trabalho, no Brasil, ocorrem num país em que a cidadania não significou a completa integração da massa de trabalhadores ao regime salarial estável; em que a pobreza constitui um fenômeno estrutural de massa e não uma questão residual e (ou) emergente, e em que esse estado de pobreza tem implicações relativas à cultura política e à dificuldade de respostas dos governos em relação às demandas sociais. Assim, a prevalecente situação de informalidade da força de trabalho e os níveis de pobreza, no Brasil, quando confrontados às formas globalizadas da competição internacional, tornam as alternativas orientadas para a adoção de um modelo residual de proteção particularmente complexas, pressionando para a redução do custo trabalho e para uma intervenção minimalista sobre os mais pobres, típicas da concepção do Estado de inspiração neoliberal. No entanto, como a ação sobre "os mínimos" envolve um universo considerável de indivíduos em condição de indigência no país, a concepção minimalista do desenho do programa implica uma ação de massa que exige um papel ativo e central do Estado social.

Observado o contexto da modernização urbano-industrial dos anos 60 e 70, no entanto, constata-se que, mesmo apresentando uma matriz salarial incompleta, a prote-

ção do núcleo assalariado e protegido dos trabalhadores permitiu a formação de uma rede de proteção que ultrapassava o mundo do trabalho assalariado e a proteção individual, potencializando as condições de integração social das famílias de trabalhadores rurais e urbanos, primeiramente, através da proteção à família do segurado, e, em segundo lugar, ampliando os direitos securitários do trabalhador assalariado a contingentes de trabalhadores rurais, por exemplo. A universalização dos direitos sociais, na Constituição Brasileira de 1988, e a ampliação das políticas de proteção aos cidadãos que não cotizaram resultaram de uma ação política do núcleo central dos trabalhadores assalariados em favor da cidadania ampliada, junto com outros movimentos sociais por cidadania, que produziram efeitos de melhorias nas condições de reprodução das famílias trabalhadoras, em geral. Como as mudanças mais recentes interferem sobre o encaminhamento dessa questão social, no Brasil? Como se dá esse processo de "reconversão social" nas décadas de 1990 e 2000? Quais os seus principais paradoxos? Que efeitos produzem no âmbito da matriz socioeconômica, do padrão de redistribuição, na coesão e no convívio social? Quais os nexos desses problemas com a questão das desigualdades sociais e regionais? Essas são algumas das questões sobre as quais a segunda parte desta tese buscará refletir.

CAPÍTULO 5

O CONTEXTO DE CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA: DILEMAS BRASILEIROS NA FORMULAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL

No Brasil, a transição democrática da década de oitenta alterou, em tempos e ritmos variados, as tradicionais relações entre o Estado e a sociedade. De um lado, a mobilização da sociedade ampliou o espaço público, criando novas regras de convivência e arenas públicas, por meio das quais a sociedade canalizou suas demandas, estabeleceu princípios jurídicos que firmaram uma nova matriz civilizatória, institucionalizada na Constituição de 1988. De outro, a integração periférica do país na economia globalizada e as mudanças de reestruturação produtiva comprometeram os princípios que orientaram a construção de uma democracia assentada numa sociabilidade real,[3] a partir da década de 90, e promoveram ajustamentos no encaminhamento da questão social de um paradigma universalista para ações focalizadas de política social. O conjunto das mudanças paradoxais alimenta uma crise interna de legitimidade,[4] particularmente no âmbito das camadas médias urbanas, em razão das perdas efetivas de renda e de conquistas trabalhistas, mas também por uma visão de que os governos não mais conseguem processar os interesses sociais, especialmente no provimento de serviços sociais e urbanos.

Essas dificuldades não são exclusivamente "internas", mas resultam exatamente de processos de tensão das forças liberais sobre os pilares do Estado de Bem-estar que atuam no âmbito dos Estados nacionais, pressionando no sentido de liberalização dos mercados e de redução do papel social do Estado nacional. Assim, a tensão fundamental, no Brasil, especialmente no contexto dos anos 90, localizou-se no paradoxo de uma in-

[3] Aquela resultante do poder social dos diversos movimentos sociais organizados.

[4] Também expressa como crise de governabilidade, que envolve uma idéia equivocada de que o Estado nacional democrático se confronta com dificuldades de governar em sintonia com as principais tendências e expectativas da sociedade, sobretudo frente ao desafio de liqüidar as históricas desigualdades sociais e de garantir o funcionamento de regras universais no encaminhamento dos interesses divergentes das diversas classes.

versão entre o regime político democrático, recentemente conquistado, que tende a ampliar a cidadania e *incluir* politicamente, e a dinâmica de uma economia que historicamente produziu as maiores taxas de desigualdades socioeconômicas, tendendo a aprofundar massivamente a *exclusão* (pelo desemprego) e a desconstruir a cidadania inscrita em regras e direitos sociais conquistados na Constituição Brasileira de 88.

Essa ambivalência funda um dos principais dilemas do Brasil, país com uma das mais elevadas taxas de desigualdades socioeconômicas: manter a ordem jurídica e política, baseada no princípio da igualdade básica entre cidadãos, num ambiente interno que pressiona no sentido de garantias dos direitos políticos e cívicos, bem como de respeito das regras institucionais; mas, ao mesmo tempo, atuar num contexto econômico que reorienta a ação do Estado nacional no sentido de restrições e desregulamentação dos direitos sociais do setor antes protegido, com tendência de redução dos custos do trabalho e efeitos no redesenho das políticas sociais focalizadas sobre os mínimos.[5]

No eixo de encaminhamento desse dilema, opera-se uma reconversão do tratamento da "questão social": de uma dimensão de política universalista, de caráter redistributivo mais amplo, com vistas à produção da justiça social, para privilegiar ações estratégicas e focalizadas sobre seus "efeitos", ou seja, medidas mitigadoras setorializadas e focalizadas sobre alguns segmentos e grupos de pessoas submetidas a condições da pobreza, dentro de um modelo historicamente excludente.[6] Exatamente quando se observa uma política de austeridade e contração do "emprego", que envolve a desregulação dos direitos sociais, afirma-se um consenso generalizado em torno do compromisso do Estado na erradicação da "pobreza", acompanhando a agenda prioritária das agências multilaterais.

[5] As alterações nos indicadores das desigualdades socioeconômicas de distribuição da renda no país só aparecem na segunda metade da década de 2000.
[6] Refiro-me aqui às condições históricas do processo de formação do trabalho informal (Cf. capítulo 4).

Essas reorientações expressam, em realidade, um "novo modelo de social" e de papel do Estado social, que resulta no confronto de dois projetos distintos: o da democratização política e extensão da cidadania, de um lado, e os mecanismos de reestruturação produtiva e ajustes institucionais do Estado, de outro, num contexto de competitividade da economia globalizada, de natureza liberal. Quais os constrangimentos, avanços e ambigüidades da evolução mais recente?

Este Capítulo 5 analisa as inflexões no tratamento da questão social mais recente e a especificidade de sua evolução no Brasil; os constrangimentos externos, políticos (diagnóstico da governabilidade) e econômicos (relativos às mudanças no padrão da acumulação na década de 90) que ajudam a explicar os desdobramentos das políticas de proteção no Brasil, a partir da década de 90. Para tanto, ele se desdobra em quatro dimensões específicas:

(i) A primeira parte retorna aos princípios clássicos de construção da questão social, entendida como processo de "desmercantilização" da economia (Cf. ESPING-ANDERSEN, 1990) e apresenta as suas principais inflexões no contexto contemporâneo, no Brasil.

(ii) A segunda apresenta o ponto de partida de um processo de despolitização das relações entre sociedade e Estado, a partir de um diagnóstico conservador da governabilidade, que vai orientar, posteriormente, a Comissão Trilateral. As principais teses desse diagnóstico representam uma inflexão política e econômica, com influência sobre o redesenho do Estado social, em favor da liberação do mercado.

(iii) A terceira apresenta alguns elementos econômicos de natureza conjuntural que caracterizam o padrão de acumulação contemporâneo acompanhado de processos de reestruturação produtiva, bem como o ritmo de crescimento e seus efeitos desfavoráveis sobre o mercado de trabalho e a pobreza nos países da região latino-

americana. Esse quadro objetiva apenas trazer algumas características gerais que representam constrangimentos econômicos e políticos sobre a política social na região.

(iv) A quarta parte sintetiza os ciclos conflitivos de reconversão da política no Brasil, no confronto de dois projetos: um interno, de democratização da sociedade brasileira (anos 80), e outro em favor de uma agenda internacional liberal que, na década de 90, ao promover os ajustes institucionais no Estado nacional, reorientam os princípios e o desenho dos programas sociais.

5.1. CAMINHO DE VOLTA: tendências liberais na reformulação do Estado social

5.1.1. A reformulação da questão social: da 'desmercantilização' parcial da força de trabalho às mudanças contemporâneas

No plano histórico, o *social* constituiu-se como registro próprio da modernidade, produzindo, ao final do século XVIII e no século XIX, uma imagem histórica autoprodutora de si mesma, centrada e estruturada em torno do *trabalho*. A partir do lugar do indivíduo no mundo do trabalho, estruturavam-se os vínculos sociais, definindo-se a identidade e os pertencimentos dos trabalhadores.[7]

Essa centralidade do trabalho na organização da vida social acabou estruturando as formas clássicas de solidariedade em torno do trabalho e canalizando as demandas através da força dos trabalhadores organizados. A formação do sistema de representação política, baseado na impessoalidade das relações de poder e mediado pelo sistema jurídico, constituiu-se na resposta da sociedade à tensão entre o trabalho e o capital, no contexto de formação do Estado burguês nos países da Europa, ao final do século XIX.[8] Essa centralidade do trabalho na organização das sociedades contempo-

[7] Nem todos os indivíduos participavam e integravam o mercado de trabalho urbano-industrial. Mas a noção do trabalho se constitui como valor central de pertencimento, designando identidades positivas ou negativas.

[8] Os caminhos foram diversos: uns seguiram a via revolucionária, como a França; em outros, essas mudanças se processaram através de ajustes e acomodação das elites, como na Alemanha. No entanto, o que se quer destacar aqui é a instauração de dispositivos institucionais na mediação e o encaminhamento das questões sociais, nesses países, em torno da divisão social do trabalho nas sociedades urbano-industriais.

râneas ligou-se, portanto, à capacidade de o movimento operário integrar e articular interesses mais amplos daquelas sociedades, e, por outro lado, à capacidade de o Estado regular e administrar o conflito dos interesses divergentes.

No âmbito institucional, a passagem dos princípios securitários, em termos do contrato, lançou um novo olhar sobre o social, à medida que reconvertia uma noção antes restrita à subjetividade da responsabilidade moral individual (ações caritativas privadas) para uma noção objetiva do risco coletivo, portanto, da responsabilidade pública. Segundo Ewald (1986), transita-se, pois, de um regime baseado no dispositivo da responsabilidade individual, fundado no direito civil, para um regime de solidariedade, assentado num contrato social e fundado na noção de direito social.

A perspectiva neoliberal mais recente, no entanto, parte do suposto de que é impossível a preservação das regras que orientam a política social no marco da concepção do Estado de Bem-estar Social, devido à crise fiscal, à excessiva intervenção da esfera estatal no âmbito do mercado, aos possíveis estímulos negativos que os dispositivos institucionais geram no âmbito do comportamento dos indivíduos, alimentando, supostamente, comportamentos morais indesejáveis, como um provável parasitismo dos trabalhadores à custa do esforço das coletividades e (ou) o uso clientelista nas transações. Segundo essa visão, a única via de retomada do crescimento consistiria em romper a articulação entre "emprego e proteção social", sacrificando o "social" – a proteção social, a política de salário mínimo etc. O desenho da nova política de redistribuição, no quadro neoliberal, pressupõe, portanto, a *distensão da relação entre proteção social e emprego*, rompendo o modelo que caracterizou a construção parcial do Estado social[9] especialmente na Europa e que inspirou a constituição dos direitos soci-

[9] Este Estado foi apenas parcialmente implantado no Brasil, nos anos 30, e expande-se particularmente a partir do final da década de 1950, acompanhando o projeto nacional-desenvolvimentista e a implantação de um processo de

ais, no Brasil. O centro dessa mudança situa-se, como foi dito, na ruptura da proteção, através das reformas da Previdência, o que afeta fundamentalmente os direitos dos trabalhadores protegidos,[10] e na reorientação da concepção de universalidade das políticas sociais, inscrita no campo dos direitos sociais, para a implementação de diferentes programas estratégicos e compensatórios da assistência focalizada na linha da pobreza, segundo diferentes "públicos-alvo".

5.1.2. A especificidade brasileira da proteção social: características gerais até os anos oitenta

Observando-se a especificidade da formação da sociedade brasileira, conforme descrito no Capítulo 4, todo o sistema colonial reproduziu-se com base em relações pessoais autoritárias (regime escravocrata) e no poder privado. Durante todo esse período, a questão social era considerada, portanto, uma questão de polícia e resolvida no âmbito do universo privado. Do ponto de vista institucional, só a partir do movimento abolicionista e da proclamação da República, acompanhando as pressões relativas à constituição do mercado de trabalho livre, o país encaminhou as questões relativas aos direitos civis e políticos.

Mas a versão brasileira de constituição dos direitos sociais ocorre, de fato, no âmbito da ditadura civil do Presidente Getúlio Vargas. A implantação da legislação de regulação do mercado de trabalho e do trabalho, que estabelece os direitos trabalhistas, baseou-se num sistema ocupacional definido na norma legal, que restringia o reconhecimento da cidadania apenas aos trabalhadores assalariados, levando a uma dualização do sistema de direitos e proteção sociais: aqueles corporativos, resultantes da condição

---

industrialização de bens de consumo duráveis. Os direitos sociais restringiam-se, no entanto, aos trabalhadores assalariados vinculados ao mercado de trabalho formal. A Constituição Brasileira de 1988 universalizou o direito à assistência.

[10] Especialmente os regimes especiais do funcionalismo público.

contributiva dos trabalhadores assalariados, que Santos (1994) chamou de "cidadania regulada", e a outra parte não reconhecida pela legislação, com acesso apenas à assistência social. Durante o período de implantação do projeto de industrialização brasileira, a ênfase dada à modernização econômica resultou em poucos avanços quanto aos valores de eqüidade social.

Nos vinte anos de vigência do regime militar, de 1964 a 1984, ocorreram alguns avanços na constituição do sistema de proteção que tiveram efeitos decisivos sobre a fase posterior. De um lado, ocorre a ampliação da cobertura, com o reconhecimento de alguns grupos de trabalhadores que haviam ficado fora dos benefícios da CLT, como as empregadas domésticas, o trabalhador rural e o trabalhador autônomo. Por outro lado, com vistas a ampliar a cobertura e melhorar a eficiência na prestação de serviços, inicia-se uma lógica privatizante dos serviços sociais, analisada por Vianna (2000, p.145), seja através da contratação de clínicas e hospitais particulares, como também pelo estabelecimento de convênios com empresas, o que particulariza a atenção a segmentos específicos. Ademais, ainda segundo Vianna, através deste mecanismo opera-se uma reciclagem do dinheiro público dos fundos constituídos para financiar a proteção social (FGTS, PIS/PASEP), que acabam desviados para outras finalidades.

Só quase cem anos após a Abolição e a proclamação da República é que a sociedade brasileira completou as bases institucionais de constituição da cidadania social, com a Constituição de 1988. Mas essa conquista se dá tardiamente, exatamente quando o modelo de bem-estar começa a ser questionado nas sociedades do capitalismo avançado, em razão da crise fiscal e das mudanças no perfil demográfico dessas sociedades. Implanta-se uma Seguridade Social no país, composta de três núcleos: a Saúde, a Assistência Social e a Previdência. Pela primeira vez, introduz-se a noção de direitos universais como parte de condição da cidadania, rompendo-se (em tese) com a dualidade do siste-

ma anterior vigente. Entretanto, como analisa Vianna (2000*)*, essa dualidade do sistema, na prática, permanece dividida entre aqueles que podem pagar e que continuam fazendo uso do sistema previdenciário privado e as camadas populares, usuárias dos serviços públicos, cada vez mais deficitários.

5.1.3. Principais tendências e inflexões nas políticas sociais no Brasil, entre 1980 e 2000

Observando-se as análises desenvolvidas pela evolução das políticas sociais brasileiras ao final da década de 80, destacam-se alguns fatores que definem as suas principais características no presente:

(i) A vocação universalista de um sistema de proteção securitário, mas de fato dual e com tendências privatizantes, dividido entre aqueles que podem pagar os sistemas privados e os trabalhadores que se beneficiam de previdências especiais e as camadas populares, usuárias do sistema público.

(ii) A perda do caráter residual do sistema de *assistência social*, que passa a se constituir na prioridade das ações oficiais, segundo objetivos focalizados e descentralizados, a partir dos anos 90.

(iii) O caráter redistributivo da ação pública, a partir de direitos sociais básicos de caráter constitucional, que cobre grupos de pessoas não contributivas, especialmente a Previdência especial rural.

(iv) A reorientação da política, que enfatiza ações de combate à *pobreza*, a partir dos anos 2000, diluindo diferenciais importantes da "população assistida", como a heterogeneidade entre trabalhadores precarizados, trabalhadores inseridos no mercado de trabalho protegido, mas com baixas remunerações, e indivíduos *incapazes* para o trabalho (deficientes etc.).

(v) Uma reorientação na noção da cidadania ao plano econômico como integração dos *pobres* ao mercado, através dos programas de transferência de renda, procedendo-se, então, a uma passagem do *sujeito do trabalho* para o *sujeito do consumo*[11] e alterando-se, pois, o *ethos* do conflito para o âmbito de contratos cobertos por direitos civis e comerciais.[12]

Através de uma mobilização de princípios de caráter moral em defesa dos mais pobres, desvincula-se a pobreza dos seus determinantes estruturais e separam-se os indivíduos submetidos a essa condição dos seus lugares efetivos no sistema produtivo. Por conseguinte, a assistência passa a se constituir no centro das ações de política social e um atributo individual daqueles que "moralmente" têm direito ou potencialidade para desenvolverem-se.[13] A discussão desloca-se do objetivo de justiça redistributiva para objetivos humanitários e de natureza compensatória e mitigadora.

A lógica anterior, vigente nas economias assentadas no padrão fordista, voltava-se para a integração pelo trabalho, através de um processo de acumulação crescente do valor e da riqueza. Supunha a prevalência de valores de solidariedade na administração do conflito, tanto no âmbito das classes trabalhadoras, pela luta e organização sindical, quanto no da formação de um pacto social mais amplo, institucionalizado nas estruturas mediadoras que operam a redistribuição em termos de uma solidariedade nacional, executadas pelas agências governamentais centralizadas.

Implicava, portanto, estímulos e engajamentos que consideravam projetos coletivos, forjadores de certa coerência social. Antes a questão era saber como um ator

[11] Numa imagem a que Oliveira (1998) se refere como "*persona* do trabalho" para a "*persona* do consumo".
[12] O direito dos consumidores, as regras de subcontratação da flexibilização do trabalho.
[13] A busca pelo trabalho protegido sempre se constituiu em objetivo para amplos contingentes de trabalhadores participantes do mercado informal. A reorientação da prioridade da ação oficial, em torno da "assistência à pobreza", significa, de um lado, reconhecer a impossibilidade de esses segmentos integrarem-se a sistemas securitários e, de outro, admitir efeitos simbólicos sobre a representação dos trabalhadores, que deixam de ser vistos como tais para serem reenquadrados na categoria genérica de *pobres*.

social, subordinado e dependente, podia transformar-se em sujeito social integral. Na década de 90, a desestruturação das formas clássicas de solidariedade (trabalho, sindicato, e, mesmo, a desqualificação da política) expressa fraturas dos vínculos sociais entre indivíduo, trabalho e comunidade, especialmente nas regiões metropolitanas do país, com ênfase no individualismo, reforçando anomias, pelo aumento da violência e pela dificuldade de construção de projetos mais coletivos, com enormes dificuldades de costura social. O conjunto desses processos envolve inúmeras contradições e constrangimentos estruturais:

Em *primeiro lugar*, como mostram Veltz (1996) e Santos (1996), a dinâmica da economia aprofunda a tensão de uma dupla temporalidade: aquela própria à competição dos mercados (de grande intensidade) e aquela vinculada à criação das condições extra-econômicas, (educação, saúde, informação cultural, etc.), que implicam a constituição de conhecimentos, acordos e confiança entre os atores e que se dão no longo prazo.

Em *segundo lugar*, quanto mais a lógica impessoal do contrato mercantil se impõe em escala *global*, observam-se, ao mesmo tempo, tanto uma flexibilização das relações de trabalho (terceirização) como uma descentralização e autonomização da gestão do "social" para o âmbito local, com ênfase em parcerias com setores privados. Esse processo, no entanto, em sociedades como a brasileira, ainda é marcado por formas do trabalho autônomo, por conta própria e precarizado, ou de subcontratação, o que significa assalariamento disfarçado, com perda de proteção social, ou seja, perda da qualidade das relações de trabalho.

Em *terceiro lugar* – e esse é o grande paradoxo nas sociedades em desenvolvimento, como as que integram a região da América Latina –, a grande maioria dos indivíduos encontra-se fora das condições de competitividade dos mercados, sem possibilida-

des imediatas de integração a esse novo padrão de estruturação, nem de formação dessas competências, o que coloca essas sociedades periféricas, ou vastas regiões dessas sociedades, em temporalidades desfavoráveis, da perspectiva da própria lógica da capacitação para a competição. A recuperação desses *déficit*s de competências no plano societal requer acumulação de experiência de longo prazo.

Em *quarto lugar*, o tecido social e o território nacional apresentam enormes desigualdades socioeconômicas e regionais, o que alerta para os limites das políticas localizadas ou segmentadas socialmente e para a possibilidade de cristalizarem o fosso das desigualdades regionais. Esses são alguns fatores que condicionam uma reflexão crítica sobre a nova configuração da questão social e seus impactos sobre segmentos e regiões, sobre o rural e o urbano, no presente.

A seguir, apresentam-se alguns elementos estruturais que afetam a dinâmica das sociedades de capitalismo periférico no contexto dos ajustes estruturais da década de 90, condicionando mudanças no presente. Parte-se do *diagnóstico conservador da governabilidade,* que sedimentou as bases de formulação do "Consenso de Washington", a partir do qual as agências multilaterais orientaram a reconfiguração do Estado nacional, no plano social, especialmente sobre os países da América Latina, e a evolução conflitiva do desenvolvimento brasileiro a partir dos anos 80, especialmente considerado a partir da política social, em face da integração do país na dinâmica internacional.

5.2. A DESPOLITIZAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE SOCIEDADE E ESTADO: o diagnóstico conservador da governabilidade e os ajustes institucionais

Este item procura discutir o diagnóstico conservador da governabilidade,[14] seus elementos e sua historicidade, considerando que ele constitui um dispositivo que de-

[14] A análise do diagnóstico da governabilidade consta do livro Ivo (2001, Capítulo 2).

sorganiza e reorienta a ação pública dos Estados nacionais, tanto interna como externamente, a partir de um sistema de valores e critérios cheios de considerações de ordem moral,[15] que orientam os Estados nacionais, especialmente no que se refere aos gastos públicos sociais.

O objetivo dessa análise é situar os pilares centrais que, já em 1975, frente ao medo de ampliação das demandas em função do crescimento das minorias organizadas nos países de capitalismo avançado, sugeriam mudanças no papel social dos Estados nacionais,[16] condicionando as ações e diretrizes posteriores das agências multilaterais. Esse diagnóstico conservador da governabilidade contém, na verdade, um conjunto de teses (econômicas e políticas) carregadas de valorações morais negativas sobre a democracia e a mobilização dos atores sociais, que justificam uma agenda de desmonte e reconversão do *Welfare State* em favor da liberação dos mercados e redução do papel do Estado nacional.

A maioria dos autores (BOBBIO; PASQUINO, 1986; ACHARD; FLORES, 1998; SALAZAR, 1998; MCCARNEY; HALFANI; RODRIGUEZ, 1998) reconhece que a noção de "governabilidade" é cheia de implicações negativas – na maioria das vezes de conotação conservadora e múltiplas interpretações –, as quais, no contexto atual, acabaram por interferir de maneira coercitiva no processo de democratização,[17] através dos ajustes institucionais, sob os imperativos de uma estabilidade monetária, ajuste fiscal com controle dos gastos sociais.[18]

---

[15] São considerações, por exemplo, que se referem à corrupção do Estado nacional, à prevalência de uma cultura política clientelista e patrimonialista, nos países do Terceiro Mundo.

[16] Uma das questões formuladas por Achard y Flores (1997) e respondida por um conjunto de entrevistas de especialistas e políticos latino-americanos.

[17] Altera-se a dimensão de uma democracia real, aquela que se refere ao poder da sociedade, para uma idéia de democracia formal.

[18] Osmond (1998), uma especialista de estudos sobre o Banco Mundial, considera que as diretrizes normativas do Banco significam formas de interferência política sobre os países, revestidas de questões técnicas (como o controle de contas, tipo de ações desenvolvidas e desemprenho em diversos setores, econômicos e sociais, etc.).

O ponto de partida desse diagnóstico contemporâneo foi um documento produzido por Samuel Huntington, Crozier, e Watanuki, 1975[19] para a Comissão Trilateral, intitulado *A Crise da Democracia*, no qual os autores argumentam a incontrolabilidade da crise fiscal nos centros do capitalismo avançado e sugerem medidas altamente restritivas à operacionalização do sistema democrático. A seguir, apresentamos a síntese das principais teses e seus efeitos sobre os desdobramentos posteriores das agências multilaterais, com base em Achard y Flores (1997). Segundo esses autores, o *Informe da Comissão Trilateral* identifica quatro fatores fundamentais que estariam interferindo nos governos e gerando crise de governabilidade:

(i) *Erosão da autoridade por força da vitalidade da democracia (excesso de democracia).* Dessa perspectiva, eles consideram que o Estado de Bem-estar social difundiu uma ideologia igualitária que, ao não poder ser cumprida, acaba por deslegitimar a autoridade pública. Esse argumento mostraria a incompatibilidade entre o keynesianismo e a democracia.

(ii) *Sobrecarga do governo.* Essa tese considera que a disponibilidade do Estado nacional para intervir nas relações sociais provoca um enorme aumento das demandas dirigidas às instituições políticas, determinando uma paralisia dos governos por sobrecarga de demandas sociais. A satisfação dessas demandas gera tendências inflacionárias da economia.

(iii) *Intensificação da competição política, gerando desagregação de interesses.* O peso assumido pela administração na mediação dos conflitos provoca uma burocratização da vida pública que, por sua vez, acaba por gerar a "dissolução do consenso".

[19] Huntington, S. Crozier, M. e Watanuki, (1975). *A crise da Democracia*. Relatório sobre a governabilidade da democracia à Comissão Trilateral. Cit. por Pasquino, Gianfranco in Bobbio, N, 1986 (1983). (Título da obra traduzido para o português).

(iv) *O provincianismo nacionalista na política externa.* Esse fator se deve às pressões exercidas pelas sociedades a respeito de suas necessidades interiores. Os argumentos incluídos nessa tese envolvem a consideração de fatores de natureza política (crise de autoridade) e econômica (crise fiscal). Esse último argumento considera, ainda, que a sintonia entre o Estado nacional e as demandas dos cidadãos eqüivaleria, supostamente, a um "apequenamento" dos Estados, constrangidos pelas tensões advindas do cumprimento de uma agenda interna, o que bloqueia a dimensão da integração globalizada.

Vistas no seu conjunto, essas teses contrariam, portanto, as tendências internas de redemocratização brasileira, e a aplicação desses postulados, na década de 90, acaba significando uma despolitização do encaminhamento das questões sociais e a reconversão da política em questões de gerenciamento dos gastos públicos.

5.2.1. Visão economicista: análise da governabilidade a partir de fatores da acumulação

No centro dos fatores que interferem no diagnóstico da governabilidade das sociedades contemporâneas, está uma tese *economicista*, que localiza a perda gradual da legitimidade por parte do Estado nos fatores econômicos de base inflacionária e fiscal. Encontram-se aí, articuladas, as teses da *sobrecarga de demandas e da crise fiscal.*

As soluções indicadas para esses problemas apresentam receitas de caráter liberal que envolvem:

- uma substancial redução das atividades do governo;
- uma redução das expectativas dos grupos sociais;
- um aumento dos recursos e entradas à disposição do Estado.

A base dessa tese considera que o Estado, com seus aparelhos ideológicos e administrativos, não só se transformou na referência principal das atividades políticas dos cidadãos e grupos, mas a sua intervenção crescente comprometeu a fonte de sua legitimidade: cidadãos habituados a um crescimento constante, desde o final dos anos 50 até os anos 70, passaram a enfrentar uma inversão desse processo, o que acarreta pressões constantes, gerando um desequilíbrio cada vez maior entre entradas e saídas. Esse equilíbrio, que acabou por se expressar numa crise inflacionária, não conseguiu, no entanto, reduzir a insatisfação da sociedade.

A crise desse sistema, como explicita Salazar (1998), tornou imperativa a distensão da tendência concentradora do Estado nacional, mediante uma operação histórica de grande escala para permitir a reformulação ou atualização das lógicas de reprodução da acumulação no âmbito global. Pelo caráter imperativo da mudança, no entanto, paradoxalmente, ela não poderia se dar somente através de mecanismos livres dos mercados, mas supunha, e efetivamente se fez, uma *intervenção autoritária do Estado nacional.* Só ele poderia reverter a ênfase nos dispositivos institucionais de concentração em favor de uma desconcentração da ação do Estado, o que significou descentralizar as políticas, especialmente as sociais, privatizar e flexibilizar grandes empresas estatais e, posteriormente, focalizar políticas sobre os mais pobres.

A onda devolutiva aparece, então, como dispersão calculada, estratégica e multidirecional dos poderes centrais acumulados, operando o fluxo que alimenta o processo de integração dos países à lógica da globalização. Esse processo implicou devolução e descentralização do poder em favor de instâncias subnacionais, procedendo-se a uma transição paradoxal, já que se processa através da ação de um Estado nacional forte e centralizador no plano das políticas econômicas. Por outro lado, afetou também os objetivos e alcances das lutas democráticas (demandas por maiores direitos sociais e participação cidadã).

5.2.2. Visão política: a consideração dos fatores relativos a democracia e a autoridade

As teses de *inspiração política* referem-se a problemas relativos à *crise de autoridade* ou à *crise de democracia* como "dificultadoras" da produção do consenso. Segundo essa tese, a vitalidade da democracia – que se manifestou com o crescimento da participação política, especialmente nos anos 80 na América Latina – teria gerado problemas de governabilidade da democracia nos anos 90, como supostamente evidencia a redução da confiança nas autoridades do governo. A diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições de governo e a queda da credibilidade nos governantes provocariam uma diminuição da capacidade para enfrentar problemas, estabelecendo-se, então, um círculo vicioso na relação vulnerável entre sociedade e governo. Na América Latina, a ruptura de valores da cultura política, fundados amiúde no paternalismo e no autoritarismo, teria se expressado num "consenso sem finalidade" (Cf. FLEURY, 1998), já que os resultados inscritos na mudança do regime democrático não conseguem se expressar em melhoria efetiva das condições de vida.

Os imperativos de redução dos gastos sociais apontam para o aprofundamento maior da dependência nacional dos fluxos de capital externo, transferindo toda a capacidade institucional e fiscal para o pagamento da dívida, com profundas repercussões no nível de eficácia redistributiva interna e da natureza das relações entre o Estado e as classes sociais.

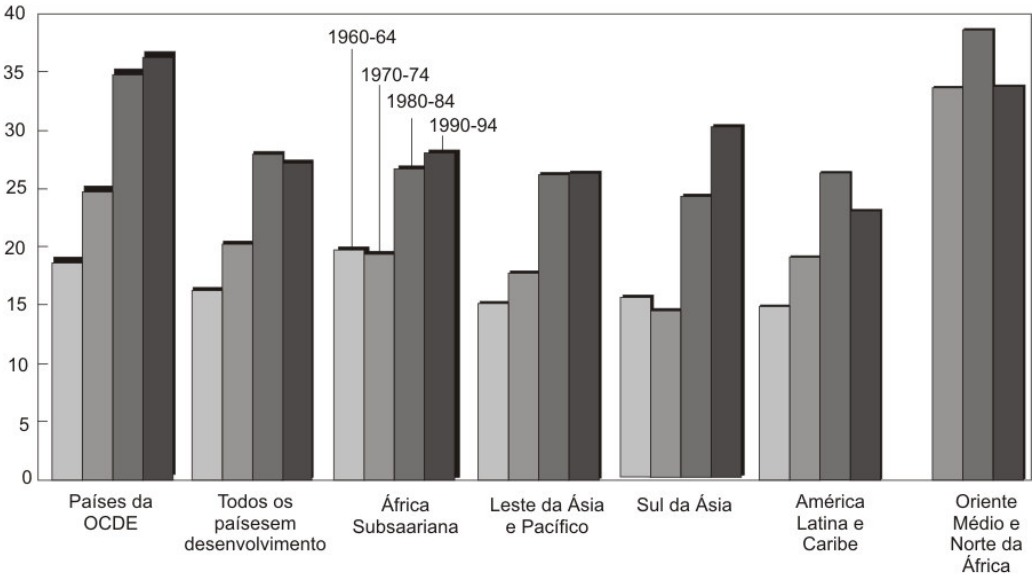
Analisando as taxas de incremento dos gastos sociais segundo grandes regiões no mundo, o Banco Mundial (1997) mostra que a maior expansão dos gastos do Estado, em 1995, ocorre especialmente nos países do OCDE, cujo gasto total do governo[20]

[20] Incluem-se dados do governo central e local para os países do OCDE e também gastos com a previdência social.

cresceu cerca de quase 50% do PIB, enquanto, na América Latina, as despesas do governo central representam cerca de um quarto do PIB.[21]

Gráfico 1 - Os governos em todo o mundo se expandiram desde 1960

Gasto do governo central (porcentagem do PIB)



Nota: Os dados referem-se a preços nacionais correntes. Não há dados disponíveis sobre o Oriente Médio e Norte da África no período 1960-64. Fontes: FMI, vários anos (a) e (b); dados do Banco Mundial.

Essa prevalência dos gastos sociais nos países da OCDE revela, portanto, que os argumentos políticos e morais relativos à necessidade imperiosa de redução do "tamanho do Estado" (em termos de gastos públicos e crise fiscal) dizem respeito, sobretudo, a uma crise fiscal dos países de economia industrializada, os do OCDE. Nas economias de países em desenvolvimento, ao contrário, o Estado sequer conseguiu realizar plenamente a política de Bem-estar, e a retração dos gastos públicos operou-se em proporções maiores que em outras regiões. Isso mostra que, na base do ideário da reforma dos Estados nacionais (sociais) e da política rigorosa de austeridade fiscal, encontram-se formas de transferência da riqueza nacional dos países latino-americanos, na forma de juros crescentes e pagamento da dívida.

[21] Conforme dados do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, Washington - BIRD -Banco Mundial, de 1997 (p.2).

Tal quadro configura *uma nova divisão internacional do trabalho*, que implica novas formas de dependência e de transferência da riqueza nacional socialmente produzida ao capital internacional, na forma de subsídios às privatizações e juros extremamente elevados, num contexto competitivo de atração do capital financeiro internacional e pagamento da dívida externa.

Diante do diagnóstico da crise de governabilidade, as *soluções encaminhadas,* de um modo geral, têm envolvido diversas formas de devolução "para o lado" – devolução de poderes ao mercado e privatizações – e devolução de poder "para baixo" – como municipalização e ênfase na participação social. Essas soluções são reforçadas, no plano internacional, nas decisões das Cúpulas Mundiais, que encaminharam o disciplinamento de "leis globais" sobre pobreza na década de 90. Nesse sentido, ganha importância fundamental a capacidade de organização e de mobilização dos cidadãos no controle das políticas e nos movimentos de resistência, bem como a capacitação social e institucional dos agentes públicos e sociais na formulação de alternativas e acompanhamento das políticas.

5.3. UMA HERANÇA PERVERSA NA AMÉRICA LATINA: a relação desfavorável entre crescimento e eqüidade

Neste item, apresentam-se alguns dados relativos à natureza do processo de acumulação na década de 90 e aos ajustes estruturais realizados na América Latina nesse período, bem como seus efeitos sobre os indicadores da pobreza entre 1990 e 2006, que servem para entender a posição relativa do Brasil na região. A reforma liberal do Estado contemporâneo representa a versão institucionalizada do conflito social, encaminhada, agora, sob a hegemonia do mercado, num contexto de acumulação internacional sem fronteiras e sob a hegemonia do capital financeiro internacional. Esse novo

processo de acumulação implica a reestruturação do sistema produtivo, através de dois movimentos básicos: o *monopólio,* maior concentração de capitais, através de fusões entre empresas, reforçando as parcelas mais fortes do mercado; e, aliada a esse monopólio, a política de *contração do emprego*, que transforma o "desemprego", a precarização de trabalhadores antes protegidos e o empobrecimento geral desses trabalhadores em questões das mais importantes nas sociedades contemporâneas, especialmente nas periféricas, em que o padrão de desigualdades sociais é elevado e grande parte dos trabalhadores está desprotegida dos direitos sociais.

A velocidade com que operam o processo de reestruturação da economia e a dessocialização do trabalho, especialmente nas áreas urbanas e industriais dos países da região, fortaleceu uma crise social e de representação política, sobretudo nos estratos médios mais urbanizados, já que afeta o pacto social que regulou as relações entre Estado e trabalhadores no pós Segunda Guerra, mediadas por uma nova ordem jurídica (a emergência dos direitos sociais) e nas políticas sociais que acompanharam a formação do Estado popular desenvolvimentista no Brasil.

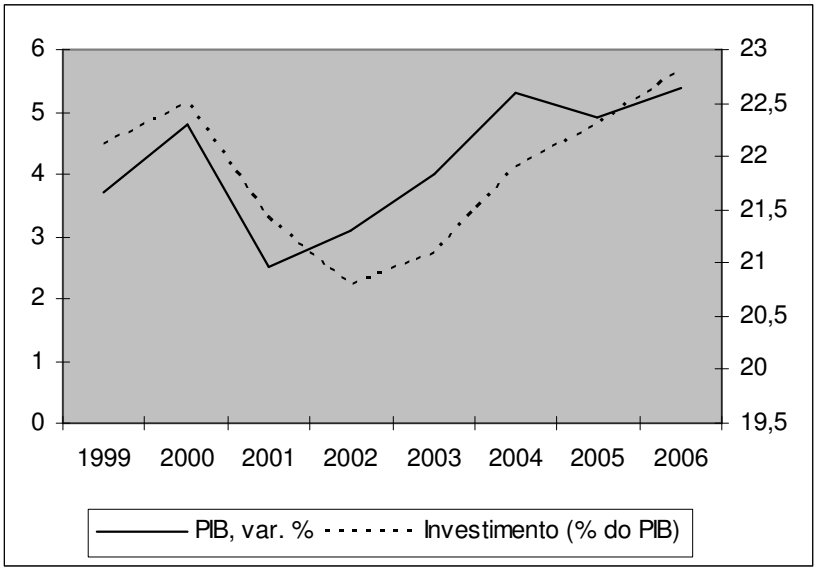
5.3.1. América Latina: de um crescimento débil e instável (anos 1990) para um período de recuperação econômica (2003-2006)

O desempenho econômico da região apresenta duas conjunturas distintas.

De 1990 até 2003, apresenta um crescimento débil, instável e altamente dependente dos fluxos internacionais, expresso num processo de perda da qualidade do emprego e dessocialização do mercado de trabalho, resultante dos processos de precarização e desemprego. O investimento financeiro internacional não se traduziu em termos do crescimento do setor produtivo.

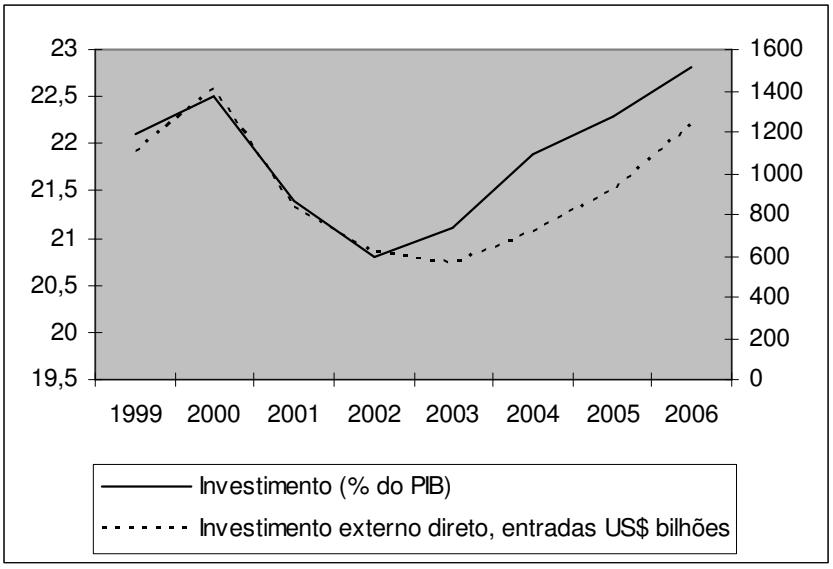
O período que se inicia a partir dos anos 2003 se beneficia de uma conjuntura econômica internacional extremamente favorável, inclusive no setor de investimentos produtivos. A taxa de crescimento mundial real foi 50% maior que a média histórica. O crescimento mundial foi de 4% (CEPAL, 2007). Dentre as causas que resultaram no desempenho econômico geral positivo, destacam-se a situação da China, cuja expansão ascendeu a 10,7%, em 2006, e a da Índia, que cresceu 9%. A economia dos Estados Unidos também favoreceu o incremento do desempenho econômico até 2006 (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Mas prevê-se, nos Estados Unidos, uma desaceleração do crescimento de 3,3% para 2,1%, em 2008, devido à crise do mercado imobiliário (CEPAL, 2007). A expansão da produção e da renda gera, então, volumes crescentes de excedentes econômicos, que foram usados para expandir a capacidade global da produção, com efeitos positivos nos países de capitalismo periférico, tradicionalmente caracterizados por problemas estruturais gerados pela vulnerabilidade externa (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007).

Gráfico 2 – PIB e Investimento na Economia Mundial: 1999-2006



Fonte: FMI, World Economic Out Look, Database. In: Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 37.

Gráfico 3 – Taxa de investimento e investimento externo direto: 1999-2006



Fonte: UNCTAD-WIR (206). In: Filgueiras; Gonçalves, 2007, p. 38.

A evolução dos fluxos de capital na América Latina configura três etapas, com tendências inteiramente distintas na última década. A primeira, entre 1990 e 1994, com crescimento de 4,2%, é caracterizada pelo incremento dos fluxos de capital para a região, o que facilitou a adoção de programas antiinflacionários exitosos em vários países e a implantação dos processos de reforma estrutural. A segunda caracterizou-se pela forte *instabilidade no fluxo do crescimento*, a partir do efeito "tequila",[22] com queda nas taxas de crescimento, entre 1994 e 2000, para 2,5%. Os ataques especulativos acentuaram a instabilidade, os riscos financeiros e a adoção das políticas monetárias e creditícias pró-cíclicas (com contrações monetárias e altos juros durante a crise) que absorveram consideráveis recursos fiscais em muitos países. A terceira, do período de 2003 e 2006, revela um desempenho econômico favorável.

Em termos do Brasil, os fatores desestabilizadores externos afetaram negativamente o desempenho interno brasileiro no período de 1995 a 2002. Outros países em desenvolvimento, no entanto, afetados por esses mesmos fatores, tiveram resultados bem superiores aos do Brasil, no período, como é o caso da China e da Índia.

[22] Trata-se dos efeitos produzidos pela crise cambial ocorrida no México, em 1994. No Brasil, o efeito dessa crise se expressou na fuga das reservas internacionais do país, que caíram 25,8% em nove meses, passando de US$ 43 bilhões (julho de 1994) para US$ 31,9 bilhões (abril 1995), de acordo com Filgueiras, 2000, p.123-127.

Segundo Antunes, Gimenez e Fagnani, (2006), enquanto as taxas de crescimento da renda *per capita* das economias em crescimento (dos países asiáticos) se acelerou em ritmos à frente da evolução mundial, o padrão do crescimento nas áreas estagnadas foi extremamente distinto. Países como China, Coréia do Sul e Índia cresceram gradativamente e mantiveram padrões de crescimento elevados (mesmo no triênio 2000-2003, frente a crise do mercado internacional, quando se observa queda proporcional nessas taxas); por outro lado, o Brasil e o México, por exemplo, expressaram taxas declinantes e inexpressivas de crescimento, no mesmo período. Os autores consideram que tais diferenciais no ritmo de crescimento da renda *per capita* alteraram profundamente a posição relativa das áreas dinâmicas em relação às áreas estagnadas. Em relação aos países desenvolvidos, com renda *per capita* já muitas vezes superior à brasileira, vemos que a distância do Brasil para eles aumentou significativamente entre 1980 e 2004.

Por exemplo, entre 1980 e 2003 a renda *per capita* chinesa aumentou 6,6 vezes; a sul-coreana aumentou quase 4 vezes e a indiana 2,2 vezes. Na região da América Latina, a chilena cresceu quase 2 vezes (1,8), enquanto a renda *per capita* brasileira subiu apenas 6,3% (de US$6.776 para US$ 7.205), no mesmo período (Tabela 4).

Tabela 4 - Renda *per capita* em países selecionados, 1970-2004

(em US$ PPC[23] constantes de 2000)

Países	1970	1980	1990	2000	2003	2004
África do Sul	6.451,9	7.578,10	7.714,6	8.226,10	8.836,4	9.145,9
Argentina	9.820,7	10.921,0	8.195,2	11.332,0	10.170,0	10.939,0
Brasil	4.025,7	6.775,6	6.831,1	7.193,6	7.204,9	-
Cingapura	6.838,0	13.032,0	19.466,0	29.434,0	26.999,0	29.404,0
Chile	6.156,8	6.675,1	7.119,9	11.430,0	12.141,0	12.678,0
China	499,77	749,2	1.671,9	4.001,8	4.969,6	5.332,5
Coréia do Sul	2.551,89	4.496,5	9.592,8	15.702,0	17.597,0	18.424,0
EUA	17.321,48	21.606,0	27.097,0	34.365,0	34.875,0	36.098,0
Índia	1.154,59	1.348,3	1.898,4	2.643,9	2.990,1	-
Indonésia	1.272,85	2.083,6	2.918,5	3.771,9	4.122,1	4.064,7
Japão	11.391,38	15.520,0	21.703,0	23.971,0	24.037,0	24.661,0
México	5.126,52	7.271,1	6.864,0	8.082,1	7.938,2	8.165,2

Fonte: Alan Heston, Robert Summers and Bettina Aten, Penn World. Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, Sept. 2006 – In: Antunes, Gimenez e Fagnani, (2006, p. 8).

[23] PPC – Paridade de Poder de Compra.

Resumidamente, a posição relativa da renda *per capita* brasileira comparativamente aos blocos de países com diferentes patamares de crescimento e riqueza, foi a seguinte:

a) Em relação aos *países mais ricos*: a renda *per capita* brasileira que representava um terço da renda norte-americana, em 1980, passou a representar apenas 20,7% em 2004. Com relação ao Japão, que passou por profunda estagnação ao longo dos anos 90, a renda *per capita* brasileira, que representava 43,7% da sua renda em 1980, passou a representar apenas 30,0% em 2004.

b) Em relação aos *países emergentes* o movimento da renda *per capita* no período apresenta contornos particulares: os países emergentes com renda *per capita* menor aproximaram-se rapidamente do Brasil, no período, a exemplo da China e da Índia. A renda *per capita* da China representava 11,1% da brasileira, em 1980, e passou à 69,0%, em 2003; a Índia, cuja renda representava 19,9% da renda *per capita* brasileira passou para 41,5%, em igual período. (Cf. ANTUNES, GIMENEZ E FAGNANI, 2006, p. 7-8).

Em relação ao conjunto de países que tinha *renda per capita inferior* à brasileira observa-se que nessas duas décadas e meia eles ultrapassaram o Brasil. É o caso, por exemplo, da Coréia do Sul, cuja renda *per capita*, em 1980, era 66,4% da renda brasileira e que ao longo do período inverteu essa posição. Ou seja, em 2003, a renda *per capita* brasileira medida em Dólar (PPC - num valor de US$7.204,9) passou a representar apenas 40,9% da renda *per capita* sul-coreana (US$ 17.591,0).

5.3.2. Mudança do padrão do crescimento, num contexto de maior estabilidade internacional

Seguindo a conjuntura internacional favorável, os países da região da América Latina apresentaram indicadores de crescimento positivos, que se refletiram positivamente sobre os indicadores sociais, no período de 2003 a 2006.

O PIB anual entre 1990 e 2000, da ordem de 3,3% ao ano, superou a taxa do 1% da década de 1980. A taxa média de variação do PIB *per capita* evoluiu de 0,9, na década de 1980, para 1,1 nos anos 1990 a 1999, chegando a 1,8 no período de 2000 a 2006. Em 2006, a América Latina e o Caribe apresentaram um crescimento do PIB de 5,6 %, o que eqüivale a um incremento do produto por habitante de 4,2%, bastante positivo (CEPAL, 2007a). Esse resultado reflete um ambiente econômico favorável, que se iniciou em 2003, no qual praticamente todos os países da região apresentaram um bom desempenho econômico, com destaque para a República Dominicana e a República Bolivariana da Venezuela com aumentos do PIB de 9,1 % e 8,5%, respectivamente. Efetivamente, a média do crescimento, até 2000, era de 3,8%, sendo que o ano de 2001 registrou uma notável desaceleração: o PIB regional aumentou apenas 0,4%, a taxa mais baixa nos 11 anos anteriores, resultante da contração de países como Argentina e Uruguai e do mau desempenho das grandes economias da região, como a do Brasil (com crescimento de 1,5%) e a do México (de - 0,5%). (CEPAL, 2003).

Tabela 5 - América Latina (20 países): evolução de alguns indicadores socioeconômicos 1990-2006
CEPAL (2007a)

País Año	PIB per promedio anual de variación) a/	Desempleo urbano Promedio simple del período b/ (porcentajes)	Remunera-ción media real c/ (Tasa media anual de variación)	País Año	PIB per cápita (Tasa promedio anual de variación) a/	Desempleo urbano Promedio simple del período b/ (porcentajes)	Remunera-ción media real c/ (Tasa media anual de variación)
Argentina				**Honduras**			
1990-1999	2,5	11,9	0,9	1990-1999	-0,2	6,1	…
2000-2006	1,5	15,0	1,2	2000-2006	2,1	6,6	…
Bolivia				**México**			
1990-1999	1,6	5,3	3,0	1990-1999	1,5	3,6	1,0
2000-2006 d/	0,6	8,0	2,0	2000-2006 f/	1,9	4,3	2,3
Brasil				**Nicaragua**			
1990-1999	0,2	5,6	-1,0	1990-1999	0,6	14,0	8,0
2000-2006	1,6	9,8	-1,9	2000-2006	2,0	9,5	0,8
Chile				**Panamá**			
1990-1999	4,6	7,6	3,5	1990-1999	3,5	16,7	…
2000-2006	3,1	9,4	1,7	2000-2006	2,7	14,5	…
Colombia				**Paraguay**			
1990-1999	0,9	11,6	2,2	1990-1999	-0,3	6,3	0,3
2000-2006	2,2	16,0	1,8	2000-2006	-0,1	10,7	0,0
Costa Rica				**Perú**			
1990-1999	2,8	5,4	2,2	1990-1999	1,3	8,5	-0,8
2000-2006	2,3	6,3	0,5	2000-2006	3,3	9,2	0,9
Cuba				**Rep. Dominicana**			
1990-1999	-2,8	6,9	…	1990-1999	2,8	16,9	…
2000-2004	3,4	3,4	…	2000-2006	3,6	16,4	…
Ecuador				**Uruguay**			
1990-1999	0,3	9,4	5,3	1990-1999	2,5	9,9	0,5
2000-2006	3,2	10,7	…	2000-2006	1,3	14,2	-2,5
El Salvador				**Venezuela** (Rep.Bolivariana de)			
1990-1999	2,8	7,8	…	1990-1999	0,2	10,3	-4,0
2000-2006	0,6	6,5	…	2000-2006	2,0	14,1	-1,8
Guatemala							
1990-1999	1,7	4,0	5,4				
2000-2006 e/	0,9	5,0	-0,5				
Haití				**América Latina**			
1990-1999	-2,0	…	…	1990-1999	1,1	7,7	1,0
2000-2006	-1,6	…	…	2000-2006	1,8	10,1	0,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
a/ A partir del valor del PIB per cápita en dólares, a precios constantes del 2000. La cifra correspondiente a 2006 es una estimación preliminar.
b/ En Chile, Guatemala, Nicaragua, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana se refiere al desempleo total nacional. Además, para Cuba, se consideró el espacio de tiempo entre 1991 y 1999 en reemplazo del período 1990-1999.
c/ Por lo general, la cobertura de este índice es muy parcial. En la mayoría de los países se refiere solo a los trabajadores formales del sector industrial. La cifra correspondiente a 2006 es una estimación preliminar.
d/ Los datos para el desempleo urbano y remuneración media real corresponden al período 2000 - 2005.
e/ El promedio para el desempleo urbano corresponde al período 2002 - 2004.
f/ A partir del año 2000 se utilizó una nueva metodología para medir la tasa de desempleo, no comparable con la de años anteriores.

Os ganhos obtidos com a estabilidade econômica na América Latina foram acompanhados por uma recuperação discreta do mercado de trabalho, especialmente quanto à taxa de ocupação dos trabalhadores assalariados, mas com redução decrescen-

te da renda média trabalho e uma marcada redução nos indicadores da pobreza e da indigência. Essa tendência do crescimento aponta para pressões desfavoráveis sobre a renda dos trabalhadores formais, indicando que os benefícios do crescimento econômico não se configuraram numa redistribuição favorável da renda trabalho (dos trabalhadores estáveis do mercado de trabalho), pois há uma tendência de queda da renda, mesmo com a discreta recuperação dos postos de trabalho.

5.3.3. Efeitos sobre o mercado de trabalho: melhoria da ocupação com queda do custo de trabalho

A comparação entre a variação dos indicadores de crescimento e aqueles relativos ao desempenho do mercado de trabalho regional refletem, portanto, a manutenção de um padrão de desenvolvimento regional com débeis desdobramentos sociais no que se refere ao processo de integração social pelo trabalho. Desse modo, verifica-se que:

(i) O *desemprego urbano* na região, analisado em termos de média simples, nas décadas respectivamente de 1990 a 1999 e de 2000 a 2006, aumentou cerca de três pontos percentuais entre as duas décadas, passando de 7,7% para 10,1%, respectivamente. Ou seja, mesmo num contexto de estabilidade e retomada do crescimento econômico, a variação da taxa média de desemprego urbano, nos dois períodos, aumentou três pontos percentuais.

(ii) A mesma *tendência negativa* verifica-se quanto às variações das médias de renda entre os dois períodos. A Tabela 5 mostra que enquanto no período de 1990-1999 a remuneração média teve uma variação de 1,0, em 2000-2006 essa média manteve-se quase inalterada com uma variação de 0,1. O Brasil, no entanto, apresentou uma situação distinta da média geral da região. Entre 1990-1999 apresentou uma variação da remuneração média negativa de -1,0, aprofundando esta variação ne-

gativa, no período de 2000-2006, para -1,9 no contexto de uma variação da taxa média de desemprego urbano de 5,5 (década de 90) para 9,8 (década de 2000 a 2006) (Ver Tabela 5, CEPAL, 2007a).

(iii) Em relação à dinâmica do mercado de trabalho, observam-se duas conjunturas: aquela até 2002, que se reflete numa perda de qualidade dos postos de trabalho, e o período posterior, que apresenta indicadores mais favoráveis à ocupação, nos setores de trabalho protegido da região. O desempenho econômico favorável, entre 2003 e 2006, se traduziu no *aumento percentual de pessoas ocupadas*. A taxa de ocupação acumulou um incremento de 2,0 percentuais em relação ao ano de 2002 e o emprego assalariado aumentou um 4,1% em 2006. (CEPAL, 2007a).

5.3.4.Os efeitos sobre a redução da pobreza na região

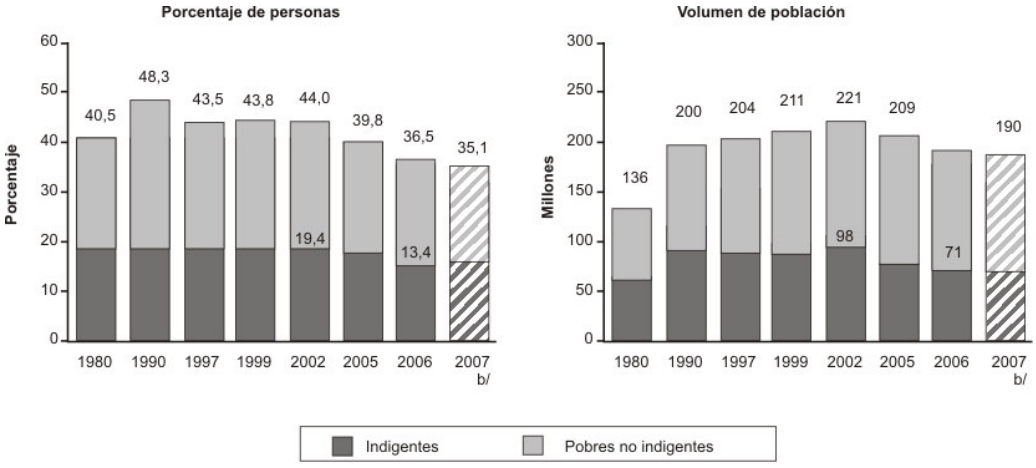
Como fenômeno empírico, o volume da pobreza na América Latina é de grandeza numérica considerável: em 2002, o número de pessoas abaixo da linha da pobreza incluía uma população de 220 milhões, o que representa 44% da população da região. Dessas, 98 milhões de pessoas (19,4%) encontravam-se em situação de indigência[24] ou pobreza extrema (CEPAL, 2003). A incidência da pobreza constitui-se, portanto, num elemento de volume considerável, que tem caracterizado o desenvolvimento do capitalismo periférico. No período de 1999 a 2002, os índices de pobreza variaram apenas 0,2 pontos percentuais, revelando um relativo estancamento no processo de sua superação, com uma incidência crescente nas áreas urbanas da região e um aumento significativo

[24] *A linha de pobreza* resulta do cálculo do custo de uma determinada cesta básica de bens e serviços, empregando-se o método do "custo das necessidades básicas". Uma pessoa é considerada pobre se a renda familiar *per capita* for inferior ao valor dessa linha de pobreza, ou seja, ao montante mínimo necessário para satisfazer suas necessidades essenciais. A *linha de indigência* refere-se ao custo de uma determinada cesta básica de alimentos, que cobre as necessidades nutricionais da população, tomando-se em consideração os hábitos de consumo e a disponibilidade de alimentos (Cf. CEPAL, 2003). O PNUD 1997 usa uma linha de pobreza para a região da América Latina e Caribe de 2 dólares/dia.

sobre a população abaixo da linha de indigência ou em condição de pobreza extrema (CEPAL, 2003). Isso demonstra que os esforços para a erradicação da pobreza, nesse período, não foram efetivos, e que o seu aprofundamento afetou os estratos mais baixos da população, particularmente nas áreas urbanas.

As estimativas referentes ao ano de 2006 indicam que o total de pobres alcançava 194 milhões de pessoas, das quais 71 milhões eram indigentes, o que representa 36,5% e 13,4% respectivamente.

Gráfico 4 - América Latina: evolución de la pobreza y de la indigencia, 1980-2007



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a / Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones gris claro de las barras representan el porcentage y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).
b / Proyecciones.
(CEPAL, Panorama Social de América Latina, 2007a, p.6)

Em comparação com os números de 2002, a pobreza diminuiu em 7,5 pontos percentuais, e a indigência em 6 pontos percentuais. Em termos absolutos, isso significou que 27 milhões de pessoas dos países da América Latina saíram da situação da pobreza, nos últimos quatro anos (cf. Gráfico 4). Em comparação com os dados de 2002, a Argentina[25] apresentou índices de melhoria dos mais importantes, com uma redução da taxa de pobreza de 24,4 pontos percentuais e de 13,7 pontos na taxa de indigência. O Brasil apresentou uma queda de 4,2 pontos percentuais da pobreza, entre 2001 e 2006, o

[25] Este dado para a Argentina se refere à área urbana.

que tem um impacto significativo em termos regionais, já que representa uma queda de 6 milhões de pessoas no número de pessoas indigentes, em razão da implementação de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, no período de 2003 a 2006.

Assim, a maior parte da redução do número de pobres na América Latina, entre 2002 e 2006, resultou de avanços observados na Argentina, onde o volume da pobreza se reduziu em 9 milhões de pessoas, seguido pelo Brasil, México e Venezuela, em que a queda variou entre 4 a 6 milhões de pessoas.

Uma das características mais marcantes da repartição de renda na América Latina é a enorme distância que separa os mais ricos dos mais pobres. Entre 2002 e 2006, o índice de Gini[26] diminuiu significativamente na Argentina (urbana), no Brasil, Chile e República Bolivariana da Venezuela. As reduções foram particularmente notáveis na Argentina (de 0,58 a 0,52) e na República Bolivariana da Venezuela (de 0,50 para 0,44), expressando uma redução de 10% do valor desse indicador, enquanto que o Brasil e o Chile apresentam uma redução do valor em torno de 6% e 7%, respectivamente. Os demais países não apresentam mudanças significativas de distribuição de renda, à exceção da República Dominicana, cujo índice de Gini tendeu ao aumento. (Cf. CEPAL, 2007a, p. 8). Mesmo com as mudanças referentes à recuperação econômica, a *relação desfavorável* entre crescimento e eqüidade permanece na região da América Latina. Frente à tendência recessiva dos anos 90, o Secretário Executivo da CEPAL (Ocampo, 2002) chegou a qualificar aquele contexto como de mais uma nova "década perdida" (Cf. FRANCO, 2003). Para ele, essa situação foi mais grave do que a dos anos 1980, quando se observaram ganhos no plano político, em termos de encaminhamento da democracia na região. O mais grave é que a região não tem aproveitado as oportu-

[26] Indicador utilizado para medir a desigualdade na distribuição de renda. Toma o valor mínimo de 0 (máxima igualdade) e um máximo de 1 (máxima desigualdade).

nidades geradas pela atual etapa da transição demográfica, caracterizada pelo crescimento rápido da população em idade de trabalhar, criando obstáculos à perspectiva de mobilidade social das famílias e configurando uma exclusão da inserção, ou seja, a dificuldade de os jovens ingressarem no mercado de trabalho.

5.4. OS CICLOS DE RECONVERSÃO DA POLÍTICA: a democracia sob a hegemonia do mercado

Na evolução mais recente das relações entre Estado e sociedade, no Brasil, distinguimos três movimentos e conjunturas distintas entre atores multilaterais e forças neoliberais e os atores nacionais e locais, que determina limites e desafios ao Estado e à ação pública, especialmente quanto ao tratamento da questão social.

5.4.1. A "invenção" da cidadania no Brasil e a redemocratização brasileira dos anos oitenta

Os anos oitenta caracterizam-se como um período inédito na história brasileira, com a explosão das minorias organizadas em diversos movimentos sociais de luta pelos direitos cidadãos, aglutinados numa ampla mobilização da sociedade civil, que pressiona pela abertura política e implantação do regime democrático. Duas forças fundamentais conduziram este processo: o novo sindicalismo e os diversos movimentos sociais (urbanos e rurais), além de uma explosão de redes associativas que canalizavam demandas, expressando-se também através de partidos políticos de oposição ao regime autoritário. A força desses movimentos organizados e uma reacomodação das elites políticas levaram à transição do país de um regime militar para a implantação do Estado de Direito, com a disseminação e aceitação dos valores próprios à democracia (igualdade, individualismo, direitos sociais e individuais, forte competitividade eleitoral, alta participação política), culminando com a instalação da Assembléia Nacional Constituinte e a conseqüente promulgação da Constituição Brasileira de 1988.

Esse contexto caracterizou-se pelo alto grau de mobilização da sociedade civil na definição de demandas e formulação de políticas no âmbito institucional, ao mesmo tempo em que crescia o processo inflacionário. O entendimento entre os atores, no âmbito institucional, possibilitou uma relação distinta das classes trabalhadoras e populares com o Estado, num contexto que envolveu negociações dos sindicatos, dos diversos movimentos sociais e de representantes legislativos. O resultado dessas lutas expressa avanços significativos no âmbito da implantação dos direitos civis e universalidade de direitos sociais básicos constitucionais e de participação política.[27] Pela primeira vez, cria-se um sistema de Seguridade Social no país, introduzindo-se a noção de direitos sociais universais como condição da cidadania e rompendo-se, nos termos da Carta Constitucional, com o modelo anterior de prevalência de um sistema dual.

A Seguridade Social introduz uma noção importante na proteção, que ultrapassa o parâmetro do contrato,[28] expressa no direito a uma renda de sobrevivência e mesmo à aposentadoria de caráter não contributivo, quando, à época, apenas começavam a ser discutidos, na Europa, os programas de renda mínima. Essa proteção não contributiva amplia os benefícios para grupos de pessoas inaptas ao trabalho (os portadores de deficiências físicas e os idosos de mais de 65 anos, através do Benefício da Prestação Continuada), além de ampliar os direitos securitários dos trabalhadores rurais, através da Previdência Especial Rural.

Essa inovação da política social tem o mérito de colocar a Assistência Social no Brasil no campo da Seguridade Social, alterando-se, fundamentalmente, o arranjo político institucional anterior, controlado pelas oligarquias locais e entidades filantrópicas, em benefício de um desenho que implica formas de participação e controle da sociedade civil sobre as políticas sociais.

[27] A exemplo da universalidade de acesso á Saúde, o Benefício de Prestação Continuada, a ampliação da Previdência Rural, os princípios de controle e de participação da sociedade civil sobre as políticas públicas etc.
[28] Aqui a idéia é de que só tem direito a aposentadorias aquele que cotizou.

5.4.2. A "desconstrução" dos princípios constitucionais dos direitos sociais: os ajustes institucionais da década de noventa

A *Segunda* etapa, típica dos ajustes institucionais, caracteriza-se pela acomodação de princípios da agenda liberal no contexto de uma nova institucionalidade democrática no Brasil, o que implicou a subordinação dos princípios universalistas à política de gastos sociais, através de *ajustes fiscais* e da *política de estabilização monetária*, das privatizações e pela implantação sucessiva dos mecanismos regulatórios de desconcentração do Estado, dando prosseguimento à agenda de reformas do Estado (ajuste fiscal, redução das responsabilidades sociais do Estado etc.). Constituiu-se num período de declínio dos conflitos, seja pela criação de espaços institucionais,[29] pelo papel do legislativo e da instância jurídica, seja em decorrência da crise do movimento sindical, motivada pela reestruturação produtiva. O resultado do ajuste do Estado reforçou a ação do executivo e atribuiu alto peso às tecnocracias na tomada de decisões, especialmente aquelas vinculadas às áreas estratégicas do Estado, como a área econômica e a tributária, centrais no jogo dos ajustes, reduzindo a política à eficiência de controles e gerenciamento do gasto público. A Previdência social transformou-se num dos grandes males da crise fiscal brasileira, sendo (des)qualificada como um sistema de privilegiados. As orientações e modificações voltaram-se para reduzir os encargos do Estado no pagamento das aposentadorias e pensões, em favor da Previdência privada.

Do ponto de vista da política social, o debate se reorientou para as *escolhas públicas eficientes*, em face da restrição dos gastos sociais. Isso significou desenvolver uma inteligência estratégica que intervenha na política social nos limites dos ajustes econômicos. Na prática, significa contrapor as políticas de assistência às de proteção e

[29] Muitos representantes dos movimentos sociais passaram a participar de conselhos e arenas de concertação na implantação de políticas referentes aos seus campos de atuação.

dar flexibilidade e contingenciamento aos benefícios da assistência, o que se contrapõe ao sentido mais amplo da justiça redistributiva e da responsabilidade pública.

Esse período expressa uma vivência controvertida da democracia, no qual, ao mesmo tempo em que esse regime se reafirma como valor moral, na prática, ele é vivenciado como "negação" dos direitos sociais, afetando, portanto, as condições da cidadania social e de participação da comunidade nacional pela via do trabalho. Ao invés de possibilitar maior integração social, gera, na prática, processos de exclusão do mundo do trabalho e maior precarização, fomentando a perda de sentido da organização da vida e menor credibilidade na política, o que reaparece, para alguns, como espaço de desordem social, estimulando, muitas vezes, saídas antidemocráticas ou autoritárias.

Uma análise das políticas implementadas na década de 90 (decorrente da abertura comercial e financeira) mostra seus efeitos sobre o padrão de absorção da PEA. A Tabela 6, mostra que a evolução favorável do PIB até os anos 70 foi acompanhada de um crescimento nas oportunidades de trabalho e de emprego formal, o que fazia do mercado de trabalho a principal via da integração social. Essa relação favorável entre PIB e PEA, entretanto, se inverteu a partir dos anos 80. Dedecca (2001) mostra que entre 71 e 80 a taxa de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) é de 8,6% para um crescimento da PEA (População Economicamente Ativa) de 3,9%. Entre 81 e 90 esta relação entre PIB e PEA cai a 1,6 e 3,1% e entre 91 e 2000 os níveis de crescimento melhoraram ligeiramente, atingindo a relação de 2,5 e 3,2%, respectivamente.

Tabela 6 - Taxas anuais de crescimento do PIB e da PEA. Brasil 1951 – 2000

Anos	Crescimento PIB	Crescimento da PEA
1951-60	7,7	1,1
1961-70	6,2	4,5
1971-80	**8,6**	**3,9**
1981-90	**1,6**	3,1
1991-2000	2,5	3,2

Fonte: Dedecca, 2001 *apud* Carvalho, 2001, p. 129.

Ou seja, o novo padrão de reestruturação produtiva do capitalismo globalizado reduziu a oferta de novos postos de trabalho frente ao crescimento natural da PEA, alimentando uma tendência recorrente de elevação da taxa de desemprego (Tabela 6 e 7).

Tabela 7 - Indicadores de Mercado de Trabalho - Brasil

	1992	1998	2004
Taxa de participação	58	57	59
Taxa de ocupação	93	90	90
Taxa de desemprego	7	10	10

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar, 1992,1998 e 2004 – IBGE (Microdados). In: Dedecca, Rosandunscki, Barbiere e Jungbluth, 2006.

Além desse processo de "dessocialização" do mercado de trabalho, resultante do crescimento das taxas de desemprego e ocupação, Dedecca, Rosandinski, Barbieri e Jungbluth (2006) demonstram uma maior seletividade nas condições de contratação da força de trabalho onde a escolaridade mínima passa a representar um requisito progressivamente relevante no recrutamento de pessoas para o mercado de trabalho, gerando um bloqueio permanente nos mecanismos clássicos da mobilidade social (Tabela 8).

Tabela 8-Distribuição dos ocupados por escolaridade – Brasil

	1992	1998	2004
Sem instrução	17	12	9
1º incompleto	51	47	38
1º completo	8	9	10
2º incompleto	15	21	30
Superior	9	11	13
Total	100	100	100

Fonte: PNAD/IBGE, 1992,1998,2004 (Microdados). In: Dedecca, Rosandinski, Barbieri e Jungbluth (2006).

5.4.3. O "consenso" na luta contra a pobreza: da universalidade à focalização dos programas sociais da década de 2000

A *terceira etapa*, que se iniciou em fins de 1990 até meados dos anos 2000, reconhece que a estabilização é importante, mas absolutamente insuficiente. Observa os limites perversos da desregulação autoritária e a urgência de ações que contemplem formas de *integração* e *coesão social*, equacionadas no contexto do desenvolvimento humano e de "enfrentamento da pobreza". Esse período caracteriza-se por uma transi-

ção das políticas sociais de uma vocação universalista (Constituição de 88) para uma intervenção mais focalizada e segmentada sobre os mais pobres, através de programas emergenciais a partir de públicos-alvo. Assim, do ponto de vista governamental, intervir sobre a pobreza, nesse período, significou desenvolver uma inteligência estratégica, para que a política social pudesse atuar nos limites do ajuste econômico. Duas dinâmicas caracterizam os programas de transferência de renda e assistência nessa fase, segundo Costa, Vita e Pralon (1998):

(i) Um *modelo universalista*, resultante do processo da Constituinte, que foi regulamentado no Sistema Único de Saúde (SUS) e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sustentados nos princípios da universalidade e eqüidade como direito de todo o cidadão e operacionalizado através de estruturas descentralizadas. Essa transição da assistência social dá um salto de qualidade, frente à tradicional ação da LBA (de caráter clientelístico), na medida em que transpõe a assistência social para o campo das políticas públicas. Isto não significa que ela prescinda da rede privada, mas essa relação passa agora a ser regulamentada e regida pelo controle social. A LOAS prevê (Cap.II, Artº4): a universalidade do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências econômicas; o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao direito a benefícios e serviços de qualidade [...], vedando-se qualquer comprovação vexatória da necessidade [...]; a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais. A nova legislação parece avançar, portanto, para um modelo de Seguridade Social mais abrangente, na medida em que busca assegurar direitos sociais mínimos e universais aos cidadãos que, por quaisquer razões, encontrem-se privados das condições de sua subsistência.

(ii) O Programa de *Comunidade Solidária.* Este programa iniciou-se com base em duas importantes experiências desenvolvidas no Brasil no combate à fome e à miséria: o *Movimento Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida* (Campanha de Herbert

de Souza) e o *Plano de Combate à Fome e à Miséria.*[30] O primeiro originou-se de um movimento nacional de *Ética na Política*, durante o *impeachment* do Presidente Fernando Collor (1992). E o segundo se organizou no âmbito federal, com a finalidade de desencadear ações emergenciais que minimizassem os efeitos das enormes desigualdades sociais e nutricionais, na época do Presidente Itamar Franco (1993), sob a execução do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

O *Comunidade Solidária*, criado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, representava, inicialmente, uma resposta emergencial de combate aos "bolsões de pobreza", mas passou, gradativamente, a constituir-se no núcleo institucional central da ação dos programas sociais. Diversas críticas foram direcionadas a esse programa, conforme apontam Costa, Vita e Pralon (1998):

(i) o caráter limitado e localizado das iniciativas, o que criava uma ilusão de combate à pobreza e à exclusão (Cf. CACCIA-BAVA, 1995);

(ii) a falta de representatividade no Conselho, já que as principais organizações da sociedade civil não estavam representadas, nomeando-se, ao contrário, personalidades notórias (como artistas e intelectuais), o que descaracteriza a proposta inicial de parceria do Estado com setores da sociedade civil organizada;

(iii) embora entendendo que o Programa reconhece uma situação crítica da "pobreza", a sua implementação aponta um caminho contrário à constituição de direitos, ou seja, o seu desenho institucional poderia reforçar, talvez modernizando, as estruturas assistencialistas que sempre predominaram nas políticas sociais (OLIVEIRA, 1995);

(iv) o caráter pró-filantropia implícito no Comunidade Solidária. Ao operar através da focalização das ações, o Programa acabou promovendo ações seletivas de combate à pobreza em lugar de políticas sociais integrais, abrangentes e universais ancoradas no Estado.

[30] Programa centrado num plano de "Leite e Saúde" e de "Vigilância Nutricional".

Assim, nos anos 90, embora o princípio da universalização dos direitos representasse uma conquista, com a implementação de algumas obrigações de caráter constitucional, a sua concretização apresenta um conjunto de dificuldades determinadas pela emergência do "desemprego em massa e da pobreza", que passam a assumir caráter prioritário no âmbito das políticas públicas, impulsionando a atuação pública para as ações focalizadas. Por outro lado, a "supremacia" das medidas voltadas para a estabilização econômica acaba comprometendo o alcance das políticas seletivas.

5.4.4. A política dos "mínimos sociais": a transferência de renda para os mais pobres dentre os pobres (2003-2006)

Esse período se caracteriza por uma maior eficiência gestionária dos programas focalizados, sob duas perspectivas:

(i) reduzindo a pulverização da ação dos diferentes programas de transferência de renda focalizados, do período anterior (o Bolsa-Escola; o Auxílio Gás, etc.), que passam a ser aglutinados sob um único programa, o *Programa Bolsa-Família* (PBF);

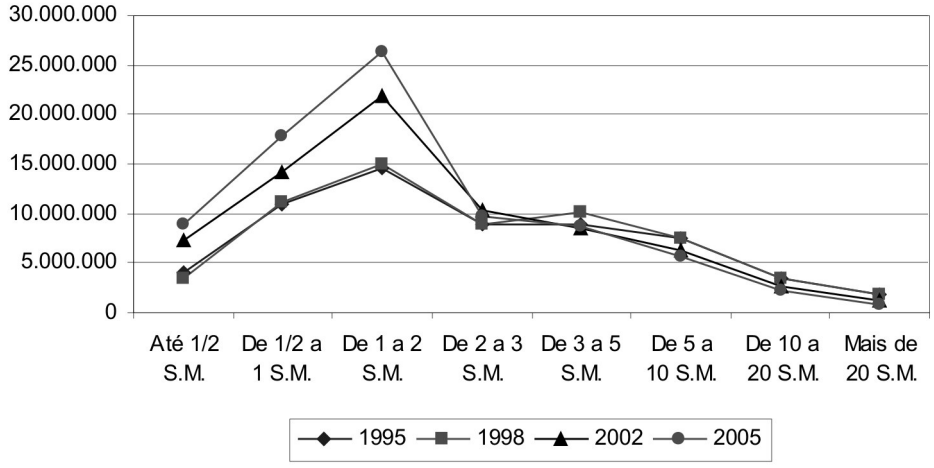
(ii) uma eficiência e ampliação da cobertura da população–alvo, em quase 100% do universo, chegando a um total de famílias beneficiadas de 11,1 milhões, em 2006, caracterizando a natureza de massa do programa.

Essa característica, no entanto, não se confunde com a noção de universalidade da política social, definida pela igualdade de acesso de todos os cidadãos. O caráter de massa do PBF decorre da grandeza do universo da população-alvo, composta por um contingente elevado de famílias nos limites de renda prevista, de uma renda média *per capita* de até meio salário mínimo.

Esse período, portanto, representa uma reorientação incisiva de ação no combate à pobreza absoluta. Além da aplicação massiva do PBF, a redução dos custos da

cesta básica aumentou o valor de compra do salário mínimo, melhorando os níveis de reprodução da força de trabalho, com efeitos mais distributivos. Essa evolução, no período 2003-2005, afetou favoravelmente, os trabalhadores que se situam na faixa de renda de até um salário mínimo, e, desfavoravelmente, segmentos de renda dos trabalhadores acima de dois salários mínimos, conforme se pode verificar na PNAD, 2005**.** (Gráfico 5)**.**

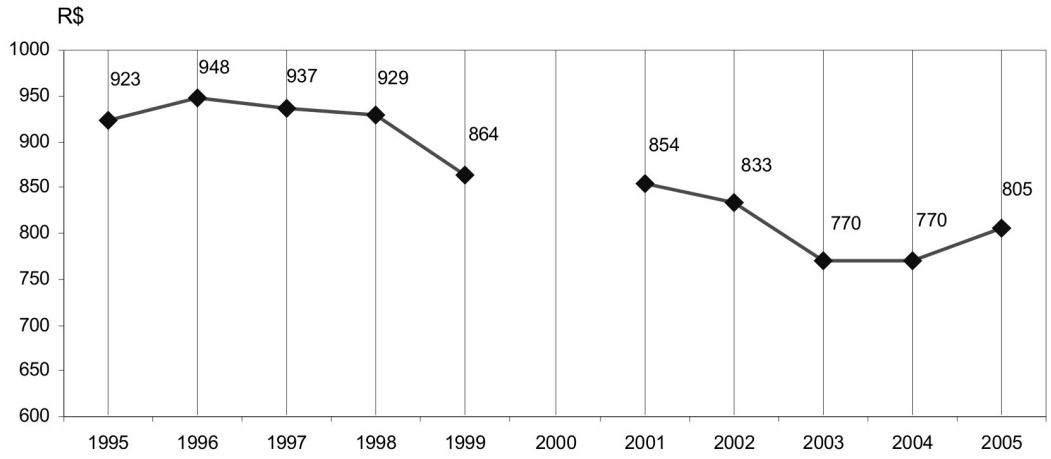
Gráfico 5 - População Economicamente Ativa, segundo classes de renda Brasil - 1995/2005



Fonte: IBGE- Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios, 1995,1998,2002,2005 (Elaboração própria)

Essa melhoria nos níveis de renda dos setores mais baixos da estratificação social é acompanhada, no entanto, por uma evolução negativa da renda do trabalho, com uma leve recuperação no período de 2004 e 2005, mas que não alcança os valores de 1995.

Gráfico 6 - Rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho - Brasil - 1995/2005



Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios- PNAD, 1995/2005, PNAD, 2005, p.79.
Observação: não se dispõe da informação do ano 2000.

Esses dois movimentos contraditórios da renda confirmam, portanto, a aplicação de um modelo liberal clássico, qual seja: a redução do custo do trabalho e aplicação da política social no limite dos mínimos sociais. De toda forma, as melhorias do poder aquisitivo do salário mínimo resultante da redução dos custos da cesta básica constituíram-se mecanismos redistributivos de caráter universal.

No próximo capítulo, a análise vai centrar-se sobre os dispositivos cognitivos implícitos na agenda de combate à pobreza, na década 2000, e o desenvolvimento de um programa de garantia de renda mínima de cidadania no Brasil.

CAPÍTULO 6

A CONSTRUÇÃO DO SOCIAL COMO PROBLEMA PÚBLICO: AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Este capítulo procura identificar os processos de construção do "social" no Brasil, como problema público, a partir da implementação dos programas de transferência de renda, nas décadas de 1990 e 2000. Ele se inicia com a apresentação dos campos cognitivos, na formulação de uma agenda geral em torno da luta contra a pobreza, e segue com a caracterização da proposta de programas de transferência de renda, distinguindo as experiências européias e sua emergência no Brasil.

Observando a evolução dos programas de transferência de renda no Brasil, distinguimos três modelos de aplicação que expressam conjunturas distintas quanto aos valores que os orientam e seus alcances:[1] a) os programas que se constituem em direitos sociais básicos de caráter constitucional, como o *Benefício das Prestações Continuadas*; b) os diversos programas focalizados de transferência de renda implantados ao final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mais especificamente em 2002 (*Auxílio-gás*; *Bolsa Escola*; *PETI* etc.); c) o *Programa Bolsa Família*, que absorve e integra o conjunto de programas focalizados, mas tem caráter massivo, com cobertura quase total da população-alvo desenhada pelo Programa.

6.1. OS SENTIDOS DA POBREZA E A CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO[2]

A partir dos anos 2000, uma ação pública de abrangência internacional em torno da luta pela erradicação da pobreza passa a orientar o tratamento da questão social.

[1] Distinguir esses três modelos e programas adverte contra muitas confusões, como a de tomar por referência um tipo de intervenção e argumentar a partir da outra, como se seus objetivos e formatos fossem os mesmos. Refiro-me, por exemplo, à confusão entre programas focalizados e programas de renda mínima de cidadania, que se constituem em direitos básicos universais.

[2] Atualizo, nesta parte, elementos do meu artigo **"**The redefinition of the social issue and the rethoric on poverty during the '90s". In: Cimadamore, A.; Hartley, D.; Siqueira, J. (Edt.) 2005, p.65-90**,** (republicado em português em 2006).

Essa reorientação representa, de um lado, o reconhecimento dos efeitos adversos dos ajustes institucionais sobre as condições dos trabalhadores e da sua reprodução social. No entanto, a centralidade da ação a partir do combate à pobreza significa um deslocamento dos pilares do Estado social em favor da ação do Estado liberal, fora do âmbito dos seguros e direitos sociais dos trabalhadores. A formulação dessa nova agenda em torno da pobreza, por outro lado, mobiliza princípios morais da solidariedade – o dever da caridade e da dádiva –, próprios à sociedade tradicional, facilitando a convergência de diferentes instâncias e atores sociais (como a Igreja, as associações filantrópicas e a família), permitindo um alargamento do consentimento dessa agenda pública. Nesse sentido, a luta contra a pobreza dos anos 2000 constitui tanto um mecanismo de reconversão da questão social – encaminhada segundo objetivos de um Estado de Bem-estar, em favor do desenho de um Estado social mínimo, de inspiração liberal –, como favorece a formação de consensos mais amplos, numa sociedade submetida a profundas fraturas e desigualdades sociais.

Essa análise parte da hipótese central de que as políticas sociais se constituem num sistema de ação complexo, em que atuam múltiplas causalidades e diferentes atores sociais. Elas emergem como formas contraditórias de regulação social e são aqui entendidas como *processos* em construção, e não como *estados* ou fatos sociais destituídos de subjetividades e de interesses contraditórios. Assim, elas resultam tanto da força da sociedade civil, como de alterações das formas de agir do Estado, fazendo emergir novos campos de ação coletivos ou regulação desses processos, em redes de interação complexas, onde se debatem interesses contraditórios e se estabelecem "consensos relativos". A seguir, apresentam-se as diversas abordagens de enfrentamento da pobreza.

A exposição de cada uma das visões não pressupõe forçosamente uma evolução progressiva do pensamento. Ou seja, várias dessas visões convivem e algumas se en-

trelaçam. A tarefa é tentar assimilar um sentido central próprio da ação de cada um dos agentes, ainda que eles possam convergir na execução de determinados programas, mas observando sentidos diversos.[3]

6.1.1. O controle dos pobres: a contraface da segurança de inspiração liberal

No senso comum, a primeira idéia historicamente difundida sobre a pobreza é a afirmação de que seu aumento e sua agudização induzem uma potencialização dos conflitos e um aumento da violência. Os Capítulos 2 e 4 mostraram como o processo de urbanização e industrialização foram acompanhados pelo fenômeno da pauperização e como ele era regulado segundo medidas repressivas que criminalizavam a pobreza. Essa versão se expressa nos diagnósticos da violência urbana em várias metrópoles latino-americanas, particularmente no Brasil. Associados a essa idéia, o aumento da violência e da delinqüência urbanas e seus efeitos sobre a segurança dos cidadãos e o convívio público seriam a prova material da explosão da pobreza, exigindo políticas repressivas de "controle" dos pobres, criminalizando a pobreza.

A gravidade desses fatos torna legítima uma intervenção pública consistente no controle das áreas "marginais" e no desenvolvimento de políticas voltadas para a segurança pública dos cidadãos. Sem desconhecer a urgência de uma ação efetiva de combate à violência e aos níveis inaceitáveis de delinqüência nos centros urbanos, conquanto essa percepção esteja permeando fortemente a opinião pública, as ações emergenciais de segurança pública não substituem políticas de bem-estar e de combate às desigualdades. Por outro lado, a análise exclusivamente centrada sobre a "violência da

[3] Por exemplo, as interpretações sobre a economia solidária são, na sua formulação de base, distintas, quer se trate das recomendações normativas do Banco Mundial ou dos adeptos da teoria da dádiva. Da mesma forma, os programas de renda mínima, segundo a ótica do contrato e direitos do trabalho, também se distinguem da incondicionalidade da teoria da dádiva.

pobreza" tende tanto a discriminar cidadãos empobrecidos como incorrer no risco de reconverter políticas sociais em favor da cidadania em políticas de "controle" repressivo sobre os pobres.

6.1.2. A refilantropização da pobreza: a mobilização humanitária dos agentes privados

Apesar de a pobreza ter sempre constituído uma realidade preexistente, atualmente é percebida como um fenômeno que a crise dessa década ampliou e agudizou, e a atenção a ela, no marco de uma distribuição mais justa dos recursos, é condição de desenvolvimento humanitário. Por outro lado, acompanhando o processo de democratização da sociedade brasileira e a mobilização da rede do Terceiro Setor,[4] firma-se, cada vez mais, um compromisso de toda a sociedade no enfrentamento dessa questão, a partir de práticas solidárias – algumas de caráter filantrópico –, muitas vezes alternativas à ausência do Estado, em apoio a uma ampla rede de sociabilidade comunitária. Ou seja, as mudanças e diagnósticos críticos quanto à ação restritiva do Estado no âmbito das políticas sociais, assim como o capital social[5] pré-existente, de algumas Organizações Não Governamentais - ONGs e entidades filantrópicas, tem solidificado o caráter emergencial de uma ação estratégica humanitária pública em favor das camadas mais pobres da sociedade. Se essas ações podem se constituir em campos efetivos de produção de resultados exitosos no quadro da cooperação dessas redes de solidariedade, elas são restritivas, porque não podem operar a *propriedade de transferência* dos bens sociais, pelo qual se opera a função redistributiva do Estado social, especialmente

[4] O *Terceiro Setor* é constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que objetivam gerar serviços de caráter público.

[5] O conceito de *capital social* acentua fatores de natureza cultural, social e institucional, formais ou informais, que sempre existiram, mas não foram devidamente observados na economia neoclássica. Expressam redes associativas de solidariedade e confiança, normas de reciprocidade, formas de participação civil e regras ou instituições formais e informais, frutos da sua própria interação social.

em sociedades com elevados níveis de desigualdades sociais. Ainda que os esforços solidários da sociedade civil sejam complementares e ativos, como em países de democracia consolidada, em sociedades cuja herança das desigualdades sociais atinge patamares elevados, como o Brasil, a erradicação da pobreza supõe uma ação deliberada do Estado no âmbito social.

6.1.3. A perspectiva capacitadora dos pobres: a mobilização do poder dos pobres

De um modo geral, a incorporação de referenciais sociais às políticas de atenuação da pobreza, hoje, consiste em considerar "os pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores" (cf. DUHAU; SCHTEINGART, 1997, p.79), seja em razão de suas lutas e resistências, seja pela crença na potencialidade mobilizadora das classes populares no provimento de sua reprodução no cotidiano, típicas dos modos de reprodução da vida dos trabalhadores do setor informal.

Trata-se de entender que a questão da pobreza, segundo Amartya Sen, envolve o desenvolvimento de capacidades pré-existentes dos próprios pobres no provimento das condições de superação da pobreza. Essa percepção origina-se de uma visão de "desenvolvimento social e humano" construída por Sen, Prêmio Nobel de Economia de 1998. Essa abordagem procura transformar os pobres de "sujeitos passivos", em "sujeitos ativos", beneficiários de planos sociais, mas protagonistas da mudança social, o que envolve o desenvolvimento de capacidades estratégicas (educação, saúde, informação, comunicação, participação política e poder etc.) como condições de liberdade. Ela orientou os relatórios do PNUD quanto ao desenvolvimento social e humano e à necessidade de democratização do acesso a capacidades que permitam aos pobres transformarem-se em sujeitos de sua luta. Essa retórica tem sido reapropriada segundo

diferentes atores políticos e sociais, em quadros políticos e ideológicos distintos, que nem sempre correspondem à concepção original ou que assimilam apenas parcialmente essa tese. Os sentidos dessa mobilização dos pobres têm, portanto, significados e formas operativas diversas, segundo os atores e a ordem de concepções e valores que os mobilizam. A seguir, vamos desdobrar as diferentes percepções relativas à potencialidade da ação dos pobres na luta contra a pobreza.

6.1.3.1. A mobilização social dos pobres da perspectiva neoliberal

Em termos da *política neoliberal,* mobilizar o potencial dos pobres implica aproveitar a capacidade existente nas comunidades, canalizando-a para resolver, a um só tempo, os problemas materiais da pobreza, da participação e da integração social, através de sua inserção no mercado. Dessa perspectiva, a participação e a organização dos pobres na promoção de suas demandas e atendimento de suas necessidades básicas podem ser consideradas tanto negativa como positivamente. A perspectiva negativa entende a pobreza como fenômeno localizado e residual, incompatível com o progresso da sociedade industrial, podendo avançar em políticas repressivas ou tutelares de gestão da miséria e da assistência. Do ponto de vista positivo, implica reconverter o potencial combativo e de resistência dos pobres em "ativos" (em termos de bens de base disponíveis), para resolver a sua própria condição de vulnerabilidade social. Ou seja, são ações que consideram um potencial preexistente da população – como a terra, a casa, os instrumentos de trabalho, por exemplo –, propriedades privadas a serem reapropriadas e reforçadas como ativos produtivos, de forma a integrar essa população pobre ao mercado, permitindo-lhe ultrapassar a condição de pobreza. Essa é a estratégia tradicionalmente considerada como adequada aos pobres viáveis (i.e. os "bons"

pobres, segundo os liberais ingleses, capazes de se transformarem em *cidadãos-produtores-consumidores,* integrando-se à sociedade de mercado e consumo).

Quanto às condições de auto-organização da pobreza, atribui aos pobres e ao setor popular (especialmente à micro-empresa e à pequena agricultura familiar) um caráter ativo e, de certo modo, estratégico, tanto na economia como na reprodução. Encontram-se, aí, vários mecanismos de institucionalização de cooperativas de produção, sistemas de comercialização solidários etc.

Assim, para o Banco Mundial, a vulnerabilidade social não se define pela tensão gerada na precarização do trabalho, mas como fragilidades de certas camadas sociais frente à dinâmica competitiva. Sua superação, então, implica torná-los capacitados, de modo a responder aos efeitos negativos. Nesse sentido, o Banco reconhece que as populações vulneráveis têm a propriedade de "ativos" sociais, econômicos e culturais que poderiam e deveriam ser mobilizados em ações afirmativas no provimento de soluções da pobreza. Moser (1996) especifica cinco itens que se constituem "ativos" dos pobres: as atividades de trabalho, assalariadas ou autônomas, que desenvolvem; o capital humano, em termos de habilidades e estudos; os *assets* (ativos) produtivos, como casa, oficinas etc.; a estrutura de relações familiares; e as redes comunicativas com capacidade de produzir soluções coletivas.

A concepção produzida pelo Banco Mundial sobre as condições de participação dos pobres nos programas sociais, ao restringir-se aos seus "ativos" sociais, enfatiza particularmente os conteúdos dinâmicos, eliminando os fatores estruturais geradores da pobreza. A ação proposta pelo Banco Mundial não envolve necessariamente o Estado, devendo limitar-se a uma ação privada, restrita e não-política do problema. A base operacional e financeira das ações dessa agência se faz através de um Fundo Social, pelo qual o Banco administra a estratégia de ação, desenha os programas concretos e

avalia os resultados. Para esse organismo, a participação não deve se converter em prática ou poder político, mas numa prática de empresariamento, através da qual as agências competem entre si, de forma a incorporar os pobres ao mercado, e não ao Estado. Essa proposição de mobilização do potencial privilegia o segmento dos "bons" pobres, ou seja, daqueles que podem ser transformados em proprietários, despolarizando a contradição entre capital e trabalho e protegendo o capital dos custos do trabalho.[6]

Alguns autores (SHAPIRA, 1997; LAUTIER, 1999; KLIKSBERG, 2001 e outros) alertam para o fato de que, no interior dessa proposição, encontra-se uma solução que atribui a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres. Isso ocorreria naquelas políticas *restritas* ao âmbito de sua própria comunidade, o que reforçaria o processo de *segregação* – nos universos microssociais das políticas de tratamento da pobreza –, facilitando o desencargo público quanto aos direitos sociais e a função redistributiva própria do Estado social.

Do ponto de vista das autoridades políticas e dos governos, a ingerência das agências internacionais na implementação desses programas nem sempre parece confortável, já que, de um lado, traz algum risco de perda de autonomia e autoridade, e, de outro, poderia também afetar as bases das estruturas de dominação e reprodução de políticos conservadores, que tradicionalmente mantiveram sob o seu controle as bases populares empobrecidas.

6.1.3.2. ***Discurso afirmativo da pobreza no processo de formação do sujeito popular***

Essa visão comparte as preocupações relativas à necessidade de políticas de gasto social orientadas para a satisfação das necessidades básicas e de apoio à econo-

[6] Isso porque a grande tensão dos liberais em relação ao encaminhamento da questão social é a função da distribuição, e essa se expressa nos encargos sociais. Nesse sentido, a solução liberal se orienta em termos de transformar indivíduos em proprietários ou consumidores: acesso a crédito, à moradia, etc.

mia popular (i.e., potencialmente, uma perspectiva mais tecnocrática), mas postula, ademais, a autonomia dos pobres organizados, em termos da constituição de um sujeito popular participativo na arena social, capaz de desenvolver processos autogestivos orientados para a satisfação das necessidades básicas, podendo, inclusive, se encarregar da gestão global do *habitat*, através de práticas autônomas, de bases populares, democraticamente organizadas. No plano político, um sujeito capaz de reivindicar e impulsionar, no âmbito da cidadania, o exercício pleno dos direitos cidadãos e a participação na formulação e orientação das políticas públicas (DUHAU; SCHTEINGART, 1997). Distingue-se, portanto, da primeira perspectiva, porque resulta de uma mobilização da cidadania que, mesmo envolvendo ações no âmbito do mercado, supõe um papel ativo do Estado social, negado pela perspectiva liberal.

Esse posicionamento estaria vinculado a um exercício maior da inovação, da democratização e da emancipação das camadas populares, na busca da construção de alternativas responsáveis quanto ao provimento das suas efetivas condições materiais de vida e na afirmação de um contexto de direitos que implica o reconhecimento dos deveres para com a sociedade mais ampla. Tal visão contém, ainda, uma dupla dimensão: de um lado, uma *perspectiva crítica* a um modelo excludente, que produziu a desigualdade e a subalternidade das camadas populares; e, de outro, uma *dimensão emancipatória* e formadora de um projeto alternativo de desenvolvimento humano e social.

No plano de uma percepção crítica do processo de construção da pobreza, como resultado do desenvolvimento desigual, algumas teses sobre a questão do crescimento da pobreza desenvolvem argumentos distintos, mas, de alguma forma, complementares. Uns concebem a existência da pobreza como injustiça social e dívida histórica de um processo de desenvolvimento excludente e desigual, que não permitiu incorporar plenamente os indivíduos aos benefícios da modernização, processo que hoje

estaria intensificado pela política neoliberal. Outros autores apontam, ainda, a formação de mecanismos defensivos das classes subalternas, voltados para identidades sociais restritas, em função da crise do fordismo e do processo de dissolução dos grandes referenciais societais, seguindo-se um retorno a formas identitárias locais (ZERMEÑO, 1987 *apud* DUHAU; SCHEINGART, 1997). Finalmente, encontram-se os argumentos políticos, de natureza conservadora. Na contramão desses princípios, há também os que apontam para a mobilização dos pobres, mas em função de uma agenda de interesses pessoais, numa manipulação estratégica e autoritária sobre a pobreza, como condição de construção da legitimidade e do consentimento, especialmente no âmbito de certas oligarquias locais, hoje modernizadas e com controle da mídia, para a recriação de uma base de legitimidade personalista e, portanto, antidemocrática.

Reconvertem-se, assim, nas perspectivas anteriores, os sentidos atribuídos aos "pobres, débeis e vulneráveis", ou "ativos e recuperáveis", para cidadãos e comunidades com direitos. Esse processo conta com o apoio de inúmeras ONGs nacionais e internacionais, que estimulam a capacitação e a autonomia desses indivíduos submetidos, historicamente, a condições de exploração, exclusão social e carência de toda ordem. Do ponto de vista nacional, reafirmam-se, aqui, algumas iniciativas de formação de arenas públicas nacionais importantes na luta contra a miséria e a fome e no acesso aos direitos. No Brasil, destaca-se *A Ação Contra a Fome, a Miséria e pela Cidadania*, liderada por Betinho, e o processo de luta pela Reforma Agrária, empreendido pelo *Movimento dos Trabalhadores sem Terra*.

6.1.3.3. *A perspectiva de desenvolvimento de agências internacionais e governos*

Alguns autores (LAUTIER, 1995; DUHAU; SCHEINGART, 1997) ainda identificam uma terceira tendência no tratamento da pobreza, que envolve as estratégias di-

fundidas pelos organismos internacionais, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), assumidas, em geral, pelas esferas governamentais dos Estados nacionais e centradas na noção de desenvolvimento. A visão tecnocrático-progressista atribui grande importância à superação da pobreza como *estratégia de desenvolvimento* e postula a necessidade de apoio público à economia popular. Veja-se, por exemplo, a opinião de James Midgley, em publicação do PNUD, *apud* Salazar (1998):

> ...para ter participação é necessário que as pessoas se liberem de controles externos. Isto supõe independência política e econômica. Para ter poder é necessário auto-suficiência econômica e a criação de instituições que permitam às pessoas tomarem decisões.

A abordagem desenvolvimentista da "questão social", prevalecente nas sociedades latino-americanas, subordinava a agenda social aos imperativos de uma modernização econômica como fator organizador central aos processos sociais. A crítica desse processo, nos anos 70, implicou a formulação de teses estruturais, relativas ao caráter da dependência das sociedades periféricas aos centros de desenvolvimento do capitalismo, ou as de caráter mais radical, que entendem esses processos como modos de constituição de um imenso exército de reserva, submetido a baixos salários, pelos quais as sociedades periféricas participam do processo de acumulação intensivo do capital. Embora por vias distintas (a da reforma, ou a mais radical), ambas as teses centravam-se numa perspectiva estrutural, por serem capazes de identificar as suas causas especialmente na constituição das relações de dependência e integração periférica, e não sobre as manifestações de pobreza, incapacidade, ou marginalização social

e cultural etc., ainda que as teorias da dualidade entre o segmento tradicional ou moderno pudessem, de alguma forma, alimentar algumas dessas teses da marginalidade.[7]

Segundo Candia (1998), a concepção de desenvolvimento estruturou-se em torno de dois grandes supostos teóricos e políticos: (i) a idéia de que o Estado deveria ter um papel protagonista nessas políticas, sendo a esfera do planejamento um ator relevante desse processo; (ii) a idéia de que os responsáveis pelas políticas sociais podiam formular soluções adequadas a partir do manejo adequado de informações secundárias e macroestruturais.

Segundo Rocha (2000), os países em que persiste a pobreza absoluta podem ser classificados em dois grandes grupos: (I) aqueles cuja riqueza nacional é insuficiente para garantir o mínimo indispensável a cada um dos cidadãos; e (II) aqueles cujo produto nacional é suficientemente elevado para garantir esse mínimo e, portanto, em que a pobreza é resultado da má distribuição de renda. Esse é o caso do Brasil, com taxas de desigualdades das mais elevadas no mundo, o que determina, estruturalmente, índices de pobreza absoluta incompatíveis com o crescimento econômico e com o desenvolvimento geral da sociedade. A questão da pobreza, como efeito da desigualdade econômica e social, aparece, então, como questão política, já que interfere sobre as condições da justiça redistributiva.

Sabe-se que o crescimento não é condição determinante para o desenvolvimento humano integral,[8] mas, evidentemente, os contextos de crescimento medíocre ou negativo afetam as oportunidades econômicas, agravando ainda mais as condições de pobreza nos diversos países. Nas últimas décadas, o novo padrão globalizado de acumulação ameaça a inserção produtiva não só de indivíduos e classes de trabalhadores,

[7] Uma revisão e um aprofundamento crítico dessas teses foram feitos no Capítulo 4 desta tese.
[8] Refiro-me, aqui, à crítica ao economicismo, que entende o crescimento como condição exclusiva para alcançar-se o desenvolvimento. Essa visão, como vimos no Capítulo 4 desta tese, foi criticada por autores brasileiros da década de 1970, como Fernando Henrique Cardoso, Francisco de Oliveira, entre outros. Os dados sobre o Brasil são particularmente ilustrativos. O país figurava, até recentemente, como a 8ª riqueza do mundo. No entanto, sempre manteve elevado grau de pessoas em condição de pobreza.

mas as condições de inserção de regiões inteiras e, mesmo, de nações. Esse processo coloca diferentemente a urgência estrutural clássica de agir no combate às desigualdades, trabalhando na direção da equalização das condições de desenvolvimento econômico e social.

Essa dimensão de enfrentamento da pobreza, a partir de uma perspectiva do desenvolvimento econômico e social, implica, hoje, uma visão que envolve um compromisso ético de avanço de proposições mais amplas que digam respeito à qualidade de vida e ao bem-estar social e humano; além disso, pressupõe uma dimensão de "sustentabilidade", não só no sentido do trato responsável dos recursos naturais, mas também no enfrentamento das desigualdades socioeconômica e regional. Ou seja, coloca a sustentabilidade de forma distinta do ajuste das contas públicas e gastos públicos sociais, ou seja, do ajuste fiscal. Esse é o desafio da sociedade civil, o de superar a subordinação da agenda social ao critério exclusivo dos gastos públicos. Sem desconsiderar a importância da inserção ao mercado, é preciso recolocar a centralidade de arranjos políticos que associem à idéia de desenvolvimento ações de natureza econômicas e sociais que enfrentem igualmente os processos de integração econômica na direção da busca de níveis adequados de qualidade para as condições de trabalho e reprodução social.

A nebulosidade das polêmicas e análises relativas à pobreza e às políticas sociais guarda estreita relação com a construção da política, num sentido mais amplo e diante do projeto político e de desenvolvimento nacionais, no confronto com as perspectivas do liberalismo econômico restrito, que entende o mercado como o melhor regulador das relações sociais.

Observando as distintas e interrelacionadas posições, verifica-se, a coexistência, na prática, de vários projetos e *forças sociais diferentes e conflituosas no encami-*

nhamento da questão da pobreza: aquela organizada em torno do mercado e a que autopotencializa o desenvolvimento cívico da sociedade civil, na afirmação do poder cidadão, de caráter emancipatório. O desdobramento dessas forças envolve, para as primeiras, uma estratégia de reduzir o Estado a gestor da assistência residual aos "inaptos"; e, no segundo, ao contrário, a busca de alternativas que impliquem mecanismos de segurança e direitos plenos para as populações excluídas e submetidas a processos de empobrecimento e exclusão social, o que supõe a propriedade de transferência do Estado social em relação aos bens públicos. Em meio a essas posições polares, verifica-se um conjunto de posições e perspectivas que, muitas vezes, se mesclam entre esses dois campos, criando uma polissemia favorável aos mecanismos de conversão dos programas na consolidação do projeto liberal do Estado mínimo.

A seguir, analisaremos as concepções que orientam a formação de políticas de transferência de renda voltadas para a cidadania, observando, inicialmente, as experiências européias e, em seguida, a concepção da renda mínima de cidadania e a caracterização dos programas de transferência de renda implantados no Brasil.

6.2. A CONSTITUIÇÃO DOS PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA: a experiência internacional

Os programas de transferência de renda não constituem uma invenção brasileira. Desde a constituição de um mercado livre de trabalho na Inglaterra do século XVIII, quando a *Speenhamland Law* (1795 a 1834) ocupou uma posição estratégica na regulação do mercado de trabalho, tem-se registro de estratégias de atribuição de renda mínima no enfrentamento da pobreza. Essa lei se constituía num sistema de abonos, criado como medida de urgência, que visava a regular o mercado de trabalho. Considerava que "as vantagens econômicas de um mercado livre não poderiam compensar a destruição social

que ele acarretara" (POLANYI, 2000, p.99). A *Speenhamland* tinha um sentido oposto, reforçando o sistema paternalista de organização do trabalho. "Os juízes [...] decidiram conceder abonos em adiantamento aos salários, de acordo com uma tabela regulada pelo preço do pão. Assim, ficaria assegurada ao pobre uma renda mínima 'independente de seus proventos" (p.100). Na verdade, apesar das críticas a essa lei, que vigorou e se expandiu sem nunca ter sido promulgada, ela introduziu uma "inovação social e econômica", como o "direito de viver". Até ser abolida em 1834, ela impediu o estabelecimento de um mercado competitivo.

No regime da *Poor Law*, os pobres eram obrigados a trabalhar sob quaisquer condições de trabalho e somente aqueles que não conseguiam trabalho tinham direito à assistência social. Mas, durante a aplicação da *Speenhamland*, essa pressão se altera, elevando a remuneração a um nível determinado pela tabela.

> Durante a vigência da *Speenhamland Law* o indivíduo recebia a assistência mesmo quando empregado, se seu salário fosse menor do que a renda familiar estabelecida pela tabela. Ora nenhum trabalhador tinha qualquer interesse material em satisfazer o empregador, uma vez que a sua renda era a mesma qualquer que fosse o salário. A situação era diferente no caso dos salários-padrão, isto é quando os salários pagos excediam a tabela, ocorrência muito pouco comum no campo uma vez que o empregador podia conseguir trabalhadores a qualquer preço (POLANYI, 2000, p.101).

Os efeitos da aplicação da lei, continua Polanyi, afetaram a produtividade do trabalho, levando o trabalhador até um nível do trabalho indigente, o que, por outro lado, motivava os empregadores a não elevar os salários além da tabela dos abonos.

> Depois que a intensidade do trabalho, o cuidado e a eficiência com o qual eram executado caíram abaixo de um nível definido ele chegou quase a "inutilidade" a um simulacro de trabalho apenas para salvar as aparências. (p.101)

Polanyi (2000) mostra como essa medida se popularizou amplamente, liberando os indivíduos das relações de dependência em relação à reprodução, "quer fossem

diligentes ou preguiçosos". As interpretações sobre a lei eram diversas: os humanistas apoiavam a medida como ato de piedade, senão de justiça, e os egoístas consolavam-se com a idéia de que esse abono era um ato de caridade, não um ato liberal (p.102). Esse autor ainda esclarece que

> A longo prazo o resultado foi estarrecedor. [...] Pouco a pouco o pessoal do campo foi se pauperizando; o adágio "uma vez por conta dos impostos, sempre por conta deles" passou a ser uma verdade incontestável. Seria impossível explicar a degradação humana e social do capitalismo primitivo sem os prolongados efeitos do sistema de abonos. (p.102)

Almeida (2001) mostra que Milton Friedman, com base nas propostas de Hayek, em 1962, argumenta a falência dos programas de seguro social (tais como habitação, salário mínimo, proteção à velhice, garantia de preços agrícolas), considerando-os ineficientes e intervencionistas demais no mercado. Em troca desse sistema, propôs a adoção de um *imposto negativo*, com base na definição de um determinado nível de isenção. Por exemplo, caso a renda do indivíduo se situasse acima do nível estabelecido, haveria um imposto a pagar; caso contrário, ele receberia um subsídio. A primeira medida dessa proposta seria estabelecer um patamar abaixo do qual nenhuma renda poderia estar situada (p.345). Ainda segundo Almeida, para Friedman, as vantagens seriam, de um lado, agir contra a pobreza, dando liberdade ao indivíduo para gastar como quisesse; a segunda é que esse imposto não interferiria no sistema de mercado, e sua administração seria feita pelo Imposto de Renda. Almeida (2001) mostra que, segundo cálculos da época, esses valores seriam US$ 80 de renda mais US$ 60 a serem subsidiados, perfazendo um total de US$140. No entanto, para os adeptos do imposto negativo, a renda subsidiada deveria ser necessariamente baixa, para não se constituir em desestímulo ao trabalho (p.346).

Mais recentemente, no início da década de 80, várias experiências e inúmeras iniciativas foram desenvolvidas na Europa, com vistas a implantar políticas públicas que contemplassem a garantia de uma renda universal e incondicional a pessoas em situação de vulnerabilidade social. Elas surgem num contexto em que o desemprego aparece como fenômeno de massa, em que novas formas de emprego atípicas, com duração determinada ou em tempo parcial, começam a ser implantadas e os sistemas de proteção social apresentam dificuldades de sustentabilidade. O problema, então, é saber como, numa situação de fragilidade dos vínculos do trabalho, pode-se garantir proteção aos trabalhadores.

Philippe Van Parijz (2002) e Rubens Lo Vuolo (2004) apresentam os antecedentes mais contemporâneos da proposta da renda básica ou cidadã. Na Inglaterra, o *Citizens´s Income Research Group* (CIRG), antes denominado *Basic Income Research Group* (BIRG), dedicava-se, desde 1984, a investigar e difundir aspectos dessa política. Em 1992, o grupo mudou o conceito de "renda básica" (*basic income*) para o de "renda cidadã" (*citizen´s income*), uma vez que entenderam que a primeira designação era mais restritiva.

Em 1986, com o resultado da *Primeira Conferência Internacional sobre a Renda Básica*, realizada em Louvain-La-Neuve (Bélgica), criou-se uma rede de estudiosos europeus para debater as possibilidades de aplicação dessa política para países europeus, a *Basic Income European Network* (BIEN). Dentre os maiores promotores da instituição da renda básica ou cidadã está James Meade, Prêmio Nobel de Economia em 1977. O seu trabalho *Maintenance of Full Employment*, redigido em 1943, fundamentou a comissão especial britânica instituída para pensar alternativas ao problema do emprego no pós-guerra. Ou seja, as tentativas são de longa data e referem-se a mo-

mentos cíclicos ou críticos do capitalismo, em que o desemprego constitui-se como fenômeno de massa (LO VUOLO, 2004, p.22-23).

No âmbito internacional, podem-se identificar diversas outras experiências ou termos assimiláveis, a exemplo do: (i) subsídio universal (*universal grant*, *allocation universelle*); (ii) "dividendo social" (*social dividend*, *Socialdividende*); "salário del ciudadano" (*citizen´s wage*, *Bürgergehalt*); "renda social" (*social income*, *revenu sociale*). A característica central de todas essas noções é a de tratarem de um abono institucional que garante uma *renda incondicional* às pessoas, isto é, cujo acesso não requer qualquer condicionalidade, senão a condição de cidadania.

> Uma renda básica é uma renda individual paga por uma comunidade política a todos os seus membros, independentemente de sua situação financeira ou exigência de trabalho (VAN PARIJS, 2002, p.193).

Ela distingue-se da proposta de *imposto negativo*. Por exemplo, não se exige um trabalho em troca (como no caso dos contratos de trabalho, o salário), não supõe incapacidade (como a aposentadoria por invalidez), não exige as contribuições prévias, como no caso dos seguros (próprios aos sistemas comuns de aposentadoria), não obriga o indivíduo a demonstrar que está desempregado (como os seguros desemprego), ou "ser pobre" (como os programas focalizados).

Assim, *a renda cidadã* distingue-se de muitas políticas de garantia de renda mínima existentes na Europa. Em todos os casos, trata-se de rendas condicionadas ao cumprimento de alguns requisitos, como ter outras fontes de renda, ter trabalhado ou contribuído previamente, ou mostrar disposição para buscar o trabalho, etc.

Lo Vuolo (2003, p.24) defende a designação de *renda cidadã*, porque considera que essa designação destaca o caráter de titularidade do direito (*entitlement*), garantida pela condição de acesso ao benefício, que é a *cidadania*. Ao contrário, a noção de *renda básica* pode desviar os objetivos, especialmente na América Latina, para a discussão dos

níveis mínimos de outras prestações já existentes, como o *salário mínimo*, a noção de *necessidades básicas*, ou de *cesta básica*, a partir dos quais se definem as linhas de indigência ou pobreza. Apesar de essas discussões sobre necessidades básicas estarem também vinculadas à renda de cidadania, em muitos casos ela pode contradizer muitas dessas propostas, como, por exemplo, as políticas de transferência de renda "focalizados" nos setores populares, já que o funcionamento de uma renda de cidadania ultrapassa seus limites. Por outro lado, o qualificativo da "cidadania" enfatiza outro aspecto da proposta: favorecer a *integração social*, como recurso para contrabalançar as forças sociais que pressionam para uma dinâmica excludente. Isso a distingue de uma política de *inserção social*, que atua em setores específicos e não contemplam uma dinâmica que tem caráter estrutural.[9] Por outro lado, essa dimensão de caráter mais universalista seria mais adequada a sociedades marcadas pelas imensas desigualdades sociais.

Na França, em 1988, foi estabelecida uma "faixa de segurança" para as populações desprovidas de qualquer proteção, o *Revenu Minimum d´Insertion* (RMI, Renda Mínima de Inserção). Segundo Levy (2003, p.14), esse programa se articula tardiamente com uma primeira série de "mínima", datada de 1930, o abono contra invalidez. Mais tarde, apareceram outros benefícios destinados às necessidades de indivíduos impossibilitados para o trabalho e situados fora da relação salarial: a alocação dos deficientes (1949), o mínimo velhice (1956), a alocação para famílias monoparentais (1976) e a alocação de viuvez (1980). A segunda geração dos "minima" se aplica, ao contrário, a categorias que não encontram emprego, como o *Revenu Minimum d´Insertion* (RMI), e é semelhante ao abono desemprego, com valores reduzidos: quando o seguro-desemprego regressivo não é mais concedido, ou ele se esgotou, o desempregado recebe, então, o RMI. Esse benefício, portanto, está diretamente rela-

[9] De acordo com a distinção feita por Castel (1995).

cionado ao fenômeno do desemprego e é destinado àqueles que não se encontram na situação do primeiro emprego.

Na Bélgica, o seguro-desemprego apresenta três características: é limitado no tempo, tem baixo valor e depende da duração do período do trabalho. O auxílio social tornou-se uma renda "vital". Ela é financiada pela comuna e pelo Estado e compreende uma renda mínima para pessoas idosas, benefícios para deficientes e abonos familiares para os desempregados (Cf. LEVY, 2003, p.16). A estratégia do modelo europeu visa a garantir a eficácia econômica, sem abandonar totalmente a dimensão do "social" (na forma clássica de redistribuição solidária com vistas à coesão social). No entanto, alguns autores, como Levy, advertem para o caráter de uma proteção "depreciada", que muda o conteúdo que o Estado social deve cumprir, especialmente em relação à classe trabalhadora. Para ela,

> ...as "rendas de substituição" tornam-se complementos de salário para os "pequenos trabalhos" não qualificados. Na expectativa de realização de um "pleno emprego precário" os governos se empenham em instalar faixas de seguridade que devem assegurar o mínimo vital às classes populares. Esta implementação de uma proteção por baixo mudará em alguns anos o conteúdo da seguridade que o Estado deve ao povo (ou à classe trabalhadora). (p.16)

Van Parijs (1997), no entanto, considera mais adequado adotar o modelo de renda básica em sociedades de abundância, que já superaram a questão da fome. "É somente com respeito a sociedades que se livraram da fome, ou que claramente podem fazê-lo sem violação à propriedade de si mesmo que vale a pena falar em renda básica."(p.81).

6.3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO DE PROGRAMAS DE TRANFERÊNCIA DE RENDA

Tomando por base o livro do senador Eduardo Suplicy, *Renda de Cidadania* (2002), resumimos, em linhas gerais, a evolução da discussão do projeto de renda mínima no Brasil.[10] A primeira proposta de renda mínima no Brasil é de autoria do professor da Fundação Getúlio Vargas, Antônio Maria da Silveira, no documento "*Redistribuição de Renda*", de 1975. Criticando a ineficácia dos métodos até então adotados para combater a pobreza, Silveira propôs que ela fosse enfrentada por meio de um imposto de renda negativo.[11] Eduardo Suplicy manteve diálogo com Silveira nesse período, tendo em seguida publicado um artigo na *Folha de São Paulo*, de 07.03.1976, onde defende a garantia de uma renda mínima.

> Com respeito ao desemprego que seria causado pelo salário mínimo? Para Galbraith, a solução não consiste em obrigar permanentemente todos que estão no sistema de mercado a aceitarem uma recompensa inferior. Para os que não encontrem emprego, deve-se, como imperativo do direito, prover uma renda mínima garantida, ou alternativa. Friedman também é favorável à introdução da renda mínima garantida, também chamada de imposto de renda negativo. A introdução desse mecanismo de política vem sendo defendida pelo Professor Antônio Maria da Silveira, da Escola de Pós-Graduação de Economia, da Fundação Getúlio Vargas.

Em 1978, Edgard Bacha e Roberto Mangabeira Unger propuseram, no livro *Participação, salário e voto*, que a reforma agrária e uma renda mínima por meio do imposto de renda negativo deveriam ser instituídos como instrumentos fundamentais de democratização da sociedade brasileira. Segundo os autores, só poderia haver democracia política se houvesse um limite aos extremos de desigualdade e erradicação da miséria. Após a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), Paul Singer e Eduardo Su-

[10] Essas características estão fundamentalmente descritas em Suplicy (2002, p.116-138), mas recorremos também a outras fontes e avaliações cujas referências constam no próprio texto.
[11] Conforme descrito acima, o imposto negativo significa um sistema de proteção alternativo ao Seguro Social, tendo por base um mínimo de isenção. No caso de renda acima, o indivíduo pagaria; caso contrário, ele receberia um abono.

plicy, em 1980, defenderam a inclusão de alguma garantia de renda mínima das famílias no programa do partido. Em 1990, já eleito como primeiro Senador do PT, Suplicy considera que a idéia estava já suficientemente amadurecida e, após conversar com amplos setores do PT,[12] encaminhou ao Senado o Projeto de Lei nº 80, de 1991, que instituía o *Programa de Garantia de Renda Mínima* (PGRM), o qual visava a beneficiar, sob a forma de imposto de renda negativo, todas as pessoas residentes no país, maiores de 25 anos e que auferiam rendimentos brutos mensais inferiores a CR$ 45.000, que correspondiam, à época, a 2,5 vezes o salário mínimo efetivo. O imposto de renda negativo correspondia a 50% da diferença entre aquele patamar e a renda da pessoa, no caso de a pessoa estar trabalhando, e 30% no caso de estar tendo rendimento nulo, ou não estar exercendo atividade remunerada. Em 16 de dezembro de 1991, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei segundo o qual toda pessoa de 25 anos ou mais, com renda inferior a aproximadamente R$400 (em valores de 2002), passaria a ter direito de receber um complemento na forma de imposto negativo, equivalente a 30% da diferença entre aquela quantia e a renda da pessoa. O projeto previa ainda a introdução gradual do PGRM ao longo de oito anos.

Em artigos na Folha de São Paulo, "*Pobreza e garantia de renda mínima*", de 26 de dezembro de 1991, e "*Os miseráveis*", de 3 de março de 1993, José Márcio de Camargo defendeu uma idéia que vai influenciar o formato dos programas de renda no Brasil. Ele observou que seria interessante que o PGRM fosse definido por famílias que tivessem crianças em idade escolar, uma vez que um dos maiores problemas brasileiros era o grande número de crianças obrigadas a trabalhar, dada a insuficiência de renda

[12] Dentre os quais, destaca-se o Professor Antônio Maria da Silveira, que o ajudou a formular o projeto. Discutiu também com os professores João Saboia e Ana Lúcia Saboia e com a Direção do PT, especificamente com José Gomes da Silva, coordenador do Governo Paralelo de Lula, na área de política agrícola, e mais com alguns deputados: Jacques Wagner (PT-Ba); Pedro Tonelli (PT-Pr) e João Pires de Vasconcellos (PT- MG).

dos pais. Cristovam Buarque, que vinha pensando nessa mesma linha de preocupação, implantou, na sua primeira semana de governo, o *Programa Bolsa Escola,* no Distrito Federal, segundo o qual toda a família que não ganhasse pelo menos meio salário mínimo mensal *per capita*, com crianças de 7 a 14 anos, residentes no Distrito Federal há pelo menos cinco anos, teria o direito de receber um salário mínimo por mês, desde que suas crianças tivessem 90% de comparecimento às aulas. Outros programas de renda mínima foram aplicados em outras cidades do Brasil, como o *Programa de Garantia da Renda Mínima Familiar* (PGRMF), implantada pelo Prefeito de Campinas, S. Paulo, em 1995.

Durante reunião de debate com a equipe econômica do PT, em 1991, Aloízio Mercadante observou que com o Programa de Garantia de Renda Mínima poderia induzir a uma maior exploração dos trabalhadores, pois os empregadores podiam sugerir aos empregados uma remuneração com valores mais reduzidos, já que a outra parte da remuneração eles obteriam junto ao governo. Trata-se de um aspecto clássico do debate entre socialistas e liberais, desde a Lei *Speenhamland*, e que também preocupa os formuladores de políticas relativas à geração de renda e trabalho: saber até que ponto a transferência de renda pode influenciar na deterioração das condições de trabalho.

A resposta de Suplicy considerou os seguintes aspectos: (i) a renda mínima daria maior poder de barganha, na medida em que poderiam recusar alguma oferta de trabalho que considerassem ultrajante, próxima à condição de escravidão; (ii) o patamar definido em lei, abaixo do qual as pessoas teriam direito ao complemento de renda, com a definição do valor do salário mínimo, evitaria supostos abusos. Assim, haveria sempre um valor mínimo a ser pago ao trabalhador; (iii) por fim, para ele, se, em razão da lei, os empresários se estimulassem a contratar mais trabalhadores, haveria maior demanda no mercado de trabalho, o que levaria a uma pressão para que os salários subissem.

Em março de 2001, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº10.219/2001, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que autoriza o governo federal a realizar convênios com o governo de todos os municípios brasileiros para adotarem o programa de renda mínima associada à educação, ou *Bolsa Escola*. Em homenagem ao prefeito que pioneiramente introduziu o programa em Campinas, no mesmo ano que Cristovam Buarque no Distrito Federal, a Lei tomou o nome de José Roberto de Magalhães Teixeira. Por essa Lei, os municípios serão responsáveis pela administração do programa, enquanto o governo federal passa a transferir o pagamento para as famílias beneficiárias diretamente por meio de um cartão magnético.[13] (Cf. SUPLICY, 2002, p.136).

Ao final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, havia um conjunto de programas, como *Bolsa Alimentação*, *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil*, *Bolsa Escola*, *Auxílio Gás, Agente Jovem*, *Abono Salarial PIS/PASEP*, *Bolsa Qualificação*, *Seguro Desemprego*, *Seguro Safra*, *Aposentadoria e Pensões Rurais*, *Benefício de Prestação Continuada*, os quais, juntos, foram considerados como uma "Rede de Proteção Social".[14] Esses programas têm natureza distintas, já que uns se constituem em direitos básicos constitucionais e outros são programas temporários e de ação emergencial.

6.4. A RECONVERSÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA TRANSIÇÃO DOS ANOS 1990-2000

6.4.1. Entre inclusão política e exclusão social

Considerando os ciclos da transição política, apresentados no Capítulo 5, pode-se concluir que o processo de transição contém um paradoxo que repercute sobre os en-

[13] O Programa aplicado em São Paulo em 2001 é bem mais generoso do que a Lei federal. Prevê que as famílias com renda mensal de até três salários mínimos, R$ 540,00 em 2001, que tenham crianças de 0 a 14 anos e que estejam freqüentando a escola, recebam o benefício.
[14] Segundo relatório oficial do mandato Cardoso: *Brasil 1994-2002 – A Era do Real* (2002, p.45-46).

gajamentos e práticas dos atores no presente: de um lado, uma inversão entre o regime político democrático conquistado, cuja tendência é incluir politicamente, e, por outro, a dinâmica de uma economia que produziu historicamente uma das mais elevadas taxas de desigualdades sociais e que, na década de 90, mostrou forte tendência à dessocialização pelo trabalho (pelo aumento do desemprego e precarização). Trata-se de um momento que representa uma vivência controvertida da democracia no nível da sociedade. Ao mesmo tempo em que o regime democrático se reafirma como valor moral, a sua vivência, na prática, é sentida em termos de "perdas" expressas pela desregulação de direitos sociais e pelas dificuldades de ingresso dos jovens no mercado de trabalho, o que afeta as condições da inclusão social e de participação na comunidade nacional pela via do trabalho e da mobilidade social. O caráter tardio da completude dos direitos sociais, no Brasil, ocorre num momento em que os países de capitalismo avançado enfrentam uma crise nos sistemas de seguro e proteção social, e as agências internacionais, fortemente orientadas segundo princípios liberais, interferem diretamente sobre a mudança no perfil do Estado social nacional, em favor de um Estado mínimo.

Em lugar de permitir uma maior integração social, isso determinou, na prática, um sentido de desconstrução do paradigma da igualdade inerente à redemocratização brasileira, fundamentalmente pelos processos de exclusão do mundo do trabalho (protegido e assalariado), fragilizando a capacidade de organização sindical, acentuando a perda do sentido de organização da vida coletiva, com uma diminuição na confiança na política, que reaparece, então, para muitos, como espaço de privilégios ou de desordem social.

Um relatório do PNUD de 2004, sobre a *Democracia na América Latina*, mostra uma correção paradoxal entre os níveis de desigualdade socioeconômica na América Latina e a qualidade da democracia. Ele revela avanços significativos na região, no que diz respeito à institucionalização dos direitos civis, mas observa, no entanto, uma tendência de declínio da cidadania social, justamente no contexto democrático. O relatório

informa que muitos dos que sustentam a democracia na região poderiam escolher soluções antidemocráticas ou autoritárias, desde que elas significassem melhoria nas desigualdades socioeconômicas desses países. Por exemplo, 48,1% daqueles que preferem a democracia reconhecem preferir o desenvolvimento econômico à democracia, e 44,9% poderiam apoiar um governo autoritário se esse fosse capaz de resolver os problemas econômicos e sociais desses países (Cf. a Tabela 9).

Tabela 9 - Fragilidades de la preferencia por la democracia frente a otros sistemas de gobierno, América Latina, 2002

Actitudes específicas relacionadas con la vigencia e importancia de la democracia	Porcentaje de la muestra total de los 18 países	Porcentaje de los que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno
Están de acuerdo con que el presidente vaya más allá de las leyes.	58,1	38,6
Creen que desarrollo económico es más importante que democracia.	56,3	**48,1**
Apoyarían a un gobierno autoritario si resuelve problemas económicos.	54,7	**44,9**
No creen que la democracia solucione los problemas del país.	43,9	35,8
Creen que puede haber democracia sin partidos.	40,0	34,2
Creen que puede haber democracia sin un Congreso nacional.	38,2	32,2
Están de acuerdo con que el presidente ponga orden por la fuerza.	37,2	32,3
Están de acuerdo con que el presidente controle los medios de comunicación.	37,2	32,4
Están de acuerdo con que el presidente deje de lado al Congreso y los partidos.	36,0	32,9
No creen que la democracia sea indispensable para lograr el desarrollo.	25,1	14,2

Fonte: Latinobarómetro 2002. Elaboração do PNUD, 2004.

O processo de evolução das três últimas décadas não é linear, mas mediado por inúmeros paradoxos:

1. Os movimentos sociais dos anos 70 e 80 e a luta pelo restabelecimento da democracia no Brasil contribuíram para a disseminação dos valores republicanos (igualdade, individualismo, direitos sociais, individuais e coletivos, forte competitividade eleitoral e participação política elevada). Entretanto, a reestruturação produtiva e as políticas econômicas de ajustamento fiscal dos anos noventa revelam obstáculos e

dificuldades de implantação de políticas redistributivas mais afinadas ao projeto democrático, assentado numa cultura de igualdade.

2. A evolução contraditória entre a consolidação de um direito público, estabelecido na Constituição Brasileira de 1988, que significou avanços no sentido da universalidade das políticas sociais (inclusive a de assistência) e, de outro lado, um movimento desfavorável a essa tendência, pela desregulação de direitos sociais (ainda incompletos) e a prioridade de uma agenda social reorientada para a assistência focalizada. A dissociação entre os avanços da democracia formal e a evolução regressiva dos direitos sociais se constitui numa questão especialmente problemática, dada a amplitude das desigualdades sociais e a importância que a parcela protegida do mercado de trabalho tem sobre a dinâmica da sociabilidade e da integração social.
3. A reorientação das políticas sociais a partir da década de noventa negligencia o mercado de trabalho como mecanismo central de integração social e mobilidade, assim como a estrutura dos direitos. Ela passa a uma política com ênfase em ações compensatórias, focalizadas e orientadas aos mais pobres, fora do mercado de trabalho e que não afetam as "zonas críticas" da proteção social (isto é, dos direitos sociais dos assalariados). No centro dessas mudanças, encontra-se uma ruptura entre *trabalho* e *proteção*, *proteção* e *solidariedade nacional,* o que expressa uma reconversão do modelo característico do Estado de Bem-estar Social, apenas parcialmente instalado no Brasil.
4. Essa mudança tem múltiplas direções, nem sempre convergentes: de um lado, observa-se um movimento de desconstrução dos direitos sociais, que afeta a parcela protegida do mercado de trabalho (dos trabalhadores assalariados urbanos), em razão das pressões externas de liberalização dos mercados; de outro, um reconhecimento e uma expansão da proteção a setores anteriormente não-protegidos e não-

contributivos, a partir da Carta Constitucional de 1988, como os trabalhadores rurais ou os trabalhadores incapacitados para o trabalho (idosos de mais de 65 anos e deficientes físicos), em razão das fortes mobilizações em favor da cidadania e pela universalização dos direitos sociais à época da Constituinte. Esses avanços colocaram o Brasil como inovador frente às mudanças dos sistemas securitários, ao reconhecer direitos para cidadãos não-contributivos, ultrapassando-se, portanto, o paradigma do contrato, pelo qual só tem direito à proteção aqueles que contribuíram anteriormente.

E, por fim, uma reorientação dessa política em termos de priorizar programas estratégicos de políticas compensatórias focalizadas, que contradizem quaisquer das orientações de bem-estar mais universalistas e, portanto, democráticas.

A clivagem entre inclusão e exclusão, face aos *direitos sociais constitucionalmente reconhecidos*, possibilita analisar o campo de atuação e o grau de segurança ou incerteza das políticas sociais. Essas podem ser agrupadas em três núcleos, que configuram tipos de direitos distintos:[15]

(i) aquelas que respondem pelos direitos sociais básicos estruturados no aparelho do Estado;[16]

(ii) programas que respondem pela garantia dos direitos sociais previstos na Constituição, mas que dependem da opção dos governos por meio de programas estruturais. São vinculados constitucionalmente, mas não estão protegidos de cortes;[17]

(iii) e aqueles programas emergenciais voltados para o enfrentamento de carências e situações de vulnerabilidade social de segmentos específicos; apresentam caráter

[15] A especificação carateriza a estrutura dessas políticas ao final do mandato do presidente Cardoso. Conforme sistematização de Theodoro e Delgado (2003).
[16] Previdência Básica; SUS – Hospitalização e consultas; Benefícios de Prestações Continuadas – BPC da LOAS e Seguro-Desemprego (IPEA, 2003)
[17] Programa de Reforma Agrária; projetos estruturantes, como *Fome Zero*; Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF; Merenda Escolar (IPEA, 2003).

transitório e sua continuidade depende, essencialmente, das opções de governo, atendendo a uma demanda difusa e não estruturada no aparelho do Estado.[18]

Essa ambivalência entre inclusão e exclusão social – como também suas contradições – torna-se um dos principais dilemas para o encaminhamento da questão social no Brasil, país cujas taxas de desigualdades,[19] apesar da recente queda dos seus indicadores, permanece entre as mais elevadas: manter a ordem jurídica e política, baseada no princípio de igualdade entre os cidadãos, com ampliação dos direitos políticos e de cidadania, abalados pelos inúmeros desregulamentos sociais, pela incapacidade dos governos na implantação das políticas de desenvolvimento e pela deterioração dos serviços públicos, além das enormes desigualdades regionais.

6.4.2. A reconversão da política social para a política focalizada

A reorientação da política social centrada no combate à pobreza aparece, no final dos anos 90, com o objetivo de reduzir os efeitos adversos dos ajustes estruturais e da reestruturação produtiva, institucionalizando-se à margem do campo da proteção social. Essa mudança se faz através da prioridade de um novo modelo da política social: o da *focalização*, em favor de ações de urgência de caráter mitigador e compensatório da assistência à pobreza, para determinados grupos.

Num ambiente de constrangimentos da política econômica, determinado pela incerteza, a focalização da política social significa objetivamente que a ação governamental reorienta-se tecnicamente para priorizar "escolhas públicas eficientes" em face da restrição dos gastos sociais. É o que se observa com as mudanças no *Programa da Comunidade Solidária*, originalmente criado como um programa de natureza emergencial e

[18] Inclui-se aí toda uma variedade de programas focalizados na linha de pobreza, que resolvam demandas legítimas não atendidas nos dois núcleos anteriores.
[19] O Índice de Gini, no final do mandato de Cardoso, era de 0,5872. Em 2004, ele cai para 0,5687 (Cf. Hoffmann, 2005 < www.uff.br/cpeconomia/v7n2/rodolfo.pdf>)

sob a inspiração de uma mobilização nacional de luta contra a miséria e a fome, que, gradativamente, passa a se constituir na principal esfera de intervenção do governo na área social, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Essa mudança implica, portanto, a adoção de uma inteligência estratégica de caráter gestionário, voltada para adequar a política social nos limites dos ajustes econômicos, o que, na prática, quer dizer dar flexibilidade e contingenciamento aos benefícios da assistência, o que se contrapõe ao sentido amplo do direito, da justiça redistributiva e da responsabilidade pública do Estado social. Do ponto de vista analítico, essa estratégia representa uma reorientação de natureza pragmática, que se desloca do diagnóstico das causas estruturais para atuar sobre os seus efeitos e sintomas, em diferentes frentes: sobre públicos específicos de jovens, mulheres, idosos, sobre as manifestações externas do fenômeno da pobreza, na repressão à violência, etc.

Essa mudança se orienta segundo alguns paradigmas.

O primeiro, de *natureza estratégica*, diz respeito à operacionalização da política social pela via da focalização, o que envolve a definição de novas "técnicas" de medição das condições de pobreza, segundo diferentes alvos do tecido social: mulheres, crianças e adolescentes, negros etc. Essa operacionalização enfatiza a diferenciação do acesso, o subsídio à demanda, a identificação de populações vulneráveis, a descentralização das ações e da *governance*. Em outras palavras: a mobilização de atores sociais e políticos em ação conjunta para alcançar os objetivos e metas dos programas (CANDIA, 1998; FLEURY, 1998; LAUTIER, 1999).

O segundo, de *caráter societal*, implica a redefinição de novas responsabilidades entre Estado e sociedade quanto ao encaminhamento da questão social (parceria público-privado), passando desde a descentralização das ações – parcerias com a sociedade civil, mobilização das famílias, com papel decisivo para as chefes de família –

até a mecanismos de capacitação dos pobres para atuarem como sujeitos políticos organizados, através da participação e do controle das políticas.

O terceiro diz respeito a uma *racionalidade econômica,* sob a hegemonia do mercado, e implica proceder à transferência monetária direta aos beneficiários, estimulando sua integração ao mercado, como consumidores e (ou) pequenos empreendedores.

Do ponto de vista de uma avaliação positiva dessas políticas, alguns reconhecem a contribuição que alguns desses programas podem exercer no aumento do impacto sobre os beneficiados, observando como a identificação do problema e a adequação de soluções diferenciais, ajustadas ao perfil dos beneficiados, são mais eficazes; outros reconhecem uma relação mais favorável de custo-benefício desses programas; outros, ainda, admitem a importância desses programas apenas em circunstâncias emergenciais e recessivas; ou, ainda, quando acompanhados por políticas de vocação universal. Finalmente, alguns identificam o impacto favorável dos programas na melhoria do consumo da população beneficiada, num quadro de profunda miséria e indigência, considerando as condições de reprodução mínima dessas populações. Ou seja, a maioria dos argumentos destaca aspectos da eficácia gestionária da pobreza ou valoriza uma ação que contemple os pobres, diante das incertezas econômicas.

Do ponto de vista de análises mais críticas,[20] destacam-se os seguintes aspectos:

(i) A reconversão dos objetivos de justiça social e da agenda da cidadania aos imperativos dos ajustes econômicos e dos gastos sociais.

(ii) O caráter contingente dos programas, que não se constituem em direitos sociais básicos, mas são programas (e não políticas) sociais sob controle da burocracia estatal. Podem ser submetidos ao controle social público quanto à avaliação de sua eficácia,

[20] Muitos dos artigos que escrevi consideram especialmente o contexto de emergência dos programas na década de 90, marcados ainda pela insuficiência dos benefícios; o limitado alcance das metas; a pulverização das diversas ações e, sobretudo, pela subordinação e transfiguração de objetivos amplos de proteção aos gastos públicos, em 2003 (Ver especialmente, Ivo, 2004, 2005).

mas não se constituem em direitos do cidadão. Comparando-se, por exemplo, com outras categorias, o beneficiário não é portador de uma titularidade que lhe permita reclamar legalmente quanto a uma eventual distorção na sua aplicação, do ponto de vista de um direito individual. Isto só pode ser feito no plano do controle social, ou seja, pelo poder de qualquer cidadão de exercer controles sobre a ação pública, na condição de membro de uma comunidade política e cívica.

(iii) O caráter de irracionalidade no gerenciamento dos múltiplos programas, especialmente até 2003, seja pela incapacidade gestionária da maioria dos municípios brasileiros, seja pela superposição de muitas das ações no âmbito federal.

(iv) Os níveis insuficientes da renda atribuída.

(v) Os possíveis riscos de captura e reorientação dos programas em função da pouca diferenciação política das comunidades locais no controle social.

(vi) O caráter estigmatizante desses programas dirigidos a pobres, que ferem o princípio da LOAS quanto a ações que levem os beneficiários a situações vexatórias de comprovação da condição de pobreza.

(vii) A desvinculação desses programas da dinâmica dos mercados de trabalho, transformando trabalhadores em "pobres tutelados", com efeitos sobre a segmentação da relação dos cidadãos com o Estado, aprofundando as fraturas sociais.

(viii) Os possíveis efeitos perversos sobre a política, ao voltarem-se para formas disfarçadas de assistencialismo e refilantropização da ação social, com risco de captura pelas estruturas clientelistas locais.

(ix) Os efeitos desses programas, que destituem o *ethos* do trabalho, contribuindo para uma individualização e ajudando a destruir os coletivos sociais.

(x) Em suma, o significado implícito das políticas focalizadas em relação ao "por que" (razões de seu formato), ao "como" (métodos e limites dos seus alcances) e

ao "para quem" (públicos a que se destinam), que se orientam para um redesenho de um Estado mínimo, frente a uma sociedade que apresenta profundas desigualdades sociais e econômicas.

Na linha dessas críticas, algumas expressas em artigos meus anteriores, encontra-se uma concepção do social que tem em vista a percepção multidimensional da integração social (e não só da inserção) e que toma por referência a "distribuição de renda" como eixo central das políticas, numa sociedade tão desigual, como a brasileira. No centro desse debate, situa-se uma discussão sobre o impacto de uma ruptura entre renda e trabalho, entendido não como "dever", ou seja, *Workfare*, mas como "direito", elemento estruturante de uma ética do trabalho associado à cidadania.

6.5. O PRINCÍPIO DA "OBRIGAÇÃO SOCIALIZADA": o dever público da transferência no contexto de 2003 a 2006

6.5.1. Dois programas de transferência de renda: o Benefício de Prestações Continuadas e o Programa Bolsa Família

Dois programas de transferência de renda, de natureza distinta, foram desenvolvidos durante o primeiro mandato do presidente Lula (2003 a 2006): (i) Programa de *Benefício da Prestação Continuada*, um direito social básico, de caráter constitucional, definido no patamar do Salário Mínimo; (ii) e o *Programa Bolsa Família* (PBF), lançado em 20 de outubro de 2003, com a finalidade de unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente os diversos Programas de Renda Mínima: aquele vinculado à Educação (*Bolsa Escola*), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (*Bolsa Alimentação*), o Programa *Auxílio Gás* e o Cadastramento Único do Governo Federal (BRASIL, 2003).

O *Benefício de Prestação Continuada*- BPC é um Direito Social Básico Constitucional (1988), implementado a partir de 1996. Ele prevê um benefício no limite do salário mínimo, que acompanha, portanto, automaticamente, os aumentos concedidos pelo governo. Ele é concedido a todos aqueles "incapacitados ou inválidos" para o trabalho ou os mais velhos que 65 anos cujas famílias apresentem uma renda *per capita* equivalente a um quarto do salário mínimo. Esses critérios são submetidos a revisões institucionais sistemáticas, a cada dois anos. Assim, a atribuição do benefício é um direito condicionado à prova da condição de incapacidade. O impacto, para as famílias beneficiadas, no valor do salário mínimo, pode representar uma mudança real no padrão da família, em termos de bem-estar, assegurando atualização dos rendimentos aos beneficiados.

Tabela 10 - Evolução do Benefício da Prestação Continuada-BPC. Brasil, 2003-2006

	2003	2004	2005	Até Jul. 2006
Beneficiários	1.701.240	2.061.013	2.277.365	2.398.159
Recursos ($)	4.533.221.508	5.814.283.018	7.523.861.444	5.427.513.551

Fonte: IPEA. *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise. Nº 12, 2006.

O *Programa Bolsa Família* objetivou, inicialmente, dar maior racionalidade à execução dos diversos programas concorrentes, dispersos num conjunto de órgãos e ministérios diferentes, o que acabava comprometendo os seus objetivos, pela sobreposição de ações, segmentação dos beneficiários e insuficiência de recursos, além da competitividade interinstitucional.

O Decreto nº 5.209 da Presidência da República, de 17 de setembro de 2004, regulamenta o *Programa Bolsa Família* e tem como objetivos (Art.4º): promover o acesso dos beneficiários à rede de serviços públicos, especialmente os de educação, saúde e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional das famílias;

estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do poder público.

Tabela 11 – Evolução do Programa Bolsa Família. Brasil, 2004-2006

	2004	2005	Até Julho de 2006
Famílias	6.702.749	8.700.445	11.120.353
Recursos (R$)	3.791.785.038	5.691.661.646	4.109.993.619

Fonte: IPEA. *Políticas Sociais* – acompanhamento e análise. Nº 12, 2006.

O Programa toma a "família" como a unidade nuclear da ação, eventualmente ampliada por outros indivíduos que possuam laços de parentesco ou de afinidade, que formem um grupo doméstico, que vivam sob o mesmo teto e que se mantenham pela contribuição de seus membros. Ele considera a renda familiar *per capita* mensal e atua concedendo um benefício básico de R$ 50,00 por família e mais um benefício variável de R$15,00 por filhos, até o limite de R$45,00 (ou seja, até três filhos), chegando ao máximo do benefício de R$95,00. As famílias que se constituem no público-alvo do programa são definidas segundo dois grupos: aquelas em *extrema pobreza* e que sobrevivem com uma renda familiar *per capita* equivalente a um quarto do salário mínimo; e as *famílias consideradas pobres*, cuja renda familiar *per capita* se situa até metade do salário mínimo.

As famílias beneficiárias são obrigadas a aderir às condições de integração aos programas universais de educação e saúde dos seus filhos, ou seja, à obrigação de manter os filhos na escola, e de as mães se submeterem ao acompanhamento médico dos cuidados pré-natal e pós-natal. Essa condicionalidade foi introduzida no Brasil, tendo em vista os *déficits* de educação e saúde das camadas populares. Nesse sentido, aparece como uma inovação importante, voltada para criar uma transversalidade entre as ações focalizadas e as políticas universais de educação e saúde, que constituem já

uma obrigação constitucional. O controle das condicionalidades, no entanto, tem dado lugar a inúmeras críticas ao programa, especialmente pela mídia, sob a suspeita de ilegalidades e (ou) irresponsabilidades na atribuição dos recursos públicos. De outra parte, setores progressistas, considerando a natureza emancipatória de que devem se revestir os programas de assistência à pobreza, discutem o problema do controle das condicionalidades pelo estigma a que podem ser submetidos os beneficiados, ao terem de "comprovar" a condição de pobreza ou o cumprimento da condição do benefício, o que pode acabar estigmatizando e (ou) criminalizando as famílias como negligentes, "falsos pobres", ou como incapazes no cumprimento de obrigações cívicas com o Estado. Do ponto de vista de uma *perspectiva integradora*, no entanto, a exigência dessas condicionalidades só pode ser feita desde que o Estado apresente condições de prover devidamente esses bens públicos. Caso contrário, a exigência representa mais uma incongruência, uma ineficácia e uma ruptura do "contrato" entre o cidadão e o Estado, já que a equivalência de deveres de parte a parte – entre os beneficiários, que devem cumprir o compromisso em relação à educação e à saúde, e o Estado social, como garantidor desses serviços – não são equivalentes, invertendo-se a relação da cidadania entre direitos e deveres.

Deixando à parte os aspectos positivos do programa em termos de sua legitimidade, alcançada pela abrangência da cobertura, ou pelos resultados no plano de um alívio do orçamento doméstico das famílias inseridas no programa, na forma como desenhado o programa não é um direito constitucional. Ele está submetido a decisões de manutenção e concessão da esfera burocrática. Diferentemente do Programa de *Benefício da Prestação Continuada* e outros programas securitários, como a Previdência especial rural, concedida a trabalhadores não-contribuintes, os benefícios do PBF estão abaixo do salário mínimo, o que leva a que eles dificilmente ultrapassem a condição de

pobreza, segmentando esses beneficiários no limite da pobreza. Ou seja, aproxima-se da descrição de Polanyi sobre a *Speenhamland Low*, na Inglaterra do século XVIII. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que ele se caracteriza como um imposto negativo, de natureza liberal, aplicado a indivíduos em extrema pobreza, significando um alívio do orçamento doméstico para os extremamente pobres, mas nos limites de manutenção no patamar da pobreza. De acordo com os resultados, em 2006, enquanto 31% deixaram a condição de indigência, apenas 4,9% ultrapassaram a linha de pobreza (Tabela 12). O grande problema é analisar como a segmentação da Lei pode atuar no sentido de afetar a remuneração do trabalho para níveis ainda mais baixos, como analisava Polanyi.

Tabela 12 - Impacto do PBF sobre o rendimento dos beneficiários. Brasil, Grandes regiões, 2006

Região	Famílias que saíram da linha de extrema pobreza %	Famílias que saíram da linha da pobreza %
Norte	28,14	13,86
Nordeste	26,71	5,91
Sudeste	38,03	1,91
Sul	39,79	1,70
Centro-Oeste	45,30	12,71
Brasil	**31,10**	**4,93**

Fonte: MDS. In: Seminário UFBA novº. 2006

6.5.2. Limites e ambigüidades das políticas sociais focalizadas sobre os mais pobres

A análise do *Programa Bolsa Família* (PBF), do ponto de vista da racionalidade administrativa e do alcance da população-alvo, permite verificar que ele se constitui em absoluto sucesso, uma vez que atingiu a totalidade da população-alvo prevista (Cf. Tabela 13).

Tabela 13 - Famílias pobres X atendimento Bolsa Família – Brasil, Grandes regiões, dezembro 2005

Regiões	Famílias atendidas pelo PBF	**Estimativa de pobres** (PNAD 2004 revista)
Nordeste	4.245.574	5.499.039
Sudeste	2.325.379	2.995.750
Sul	987.068	927.034
Norte	697.644	1.083.681
Centro-Oeste	444.786	597.259
Brasil	8.700.451	11.102.763

Fonte: MDS/Senarc. Elaboração: IPEA – *Políticas sociais* – acompanhamento e análise, nº12, 2006.

Entre outubro de 2003 e julho de 2006, houve um extraordinário crescimento na distribuição dos benefícios, que passaram de 3,2 milhões de famílias beneficiadas, em 2003, para 8,7 milhões, em dezembro de 2005, atingindo, finalmente, em julho de 2006, um total de 11,1 milhões de famílias, ou seja, quase a totalidade da população-alvo, o que eqüivale a uma população total inserida no programa de quase 41 milhões de pessoas, se considerarmos uma média de 3,67 membros por família.

Entretanto, como já foi dito, o indivíduo não tem a titularidade de um direito, como é o caso da aposentadoria ou da BPC.[21] Os programas podem ser submetidos a avaliações e a melhorias, quanto à gestão, mas não se caracterizam como um direito constitucional dos cidadãos. São, pois, um benefício atribuído pelo governo aos cidadãos mais desprovidos, segundo o recorte da população definida no nível da pobreza absoluta. No entanto, uma vez atribuído, passa a se constituir um direito, do ponto de vista moral, implicando o direito do pobre de recebê-lo, e uma obrigação do Estado, difícil de ser suprimida. É o que diz Simmel em relação às regras interativas da caridade e da dádiva e os limites do programa da assistência. O paradoxo dessa obrigação é pensar esse direito a partir do interesse geral, e não a partir do interesse daqueles a quem ela assiste. Nesse sentido, ele define o caráter meramente mitigador, que não afeta a estrutura da política da assistência em relação aos pobres. Assim, Simmel critica e esclarece:

> O fim da assistência é precisamente mitigar certas manifestações extremas de diferenciação social, *a fim de que a estrutura possa continuar a se fundar sobre essa diferenciação*. Se a assistência se fundasse sobre os interesses do pobre, em princípio, não haveria nenhum limite possível quanto à transmissão, o que conduziria à igualdade de todos. Mas, uma vez que o objetivo é o todo social – os círculos políticos, familiares ou sociologicamente determinados -, não há qualquer razão para ajudar ao pobre senão a manutenção do *status quo* social. (SIMMEL, [1907] 1998, p.49).(Grifo nosso)

[21] Essas observações sobre a natureza da estrutura do direito têm por base o meu livro *Metamorfose da questão democrática.* Buenos Aires: CLACSO, 2001 e Ivo (2004).

Uma das principais questões no plano local é observar a capacidade de controle societal do programa em âmbito local. Em áreas onde se situam os atores locais mobilizados – ONGs pró-cidadania ou movimentos sociais ativos –, esses controles são, de fato, mais efetivos, e o nível de participação da população local interfere sobre a qualidade e o desenho do programa. É o que se observou, por exemplo, em relação à implementação do *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI), na região sisaleira do estado da Bahia. A presença do Movimento de Organização Comunitária - MOC[22] na região garantiu qualidade na aplicação do programa, em âmbito regional. Em termos estaduais, o vigor da rede de solidariedade pelos direitos da criança e do adolescente – em articulação com outras associações em escala internacional, além da qualidade de compromisso dos quadros de gerenciamento do programa com o aperfeiçoamento de sua execução – garantiram controles efetivos sobre sua implementação e a qualidade de resultados.[23]

Contudo, a matriz sociopolítica local é muito variável e nem sempre essas comunidades locais têm condições de exercer o controle e a participação efetiva sobre os inúmeros programas sociais que exigem o seu acompanhamento. As sociedades locais são pouco diferenciadas, e a "representação da sociedade civil", nesses casos, acaba por submeter as políticas a um mesmo grupo. Assim, pergunta-se: de que recursos políticos, cívicos e ideológicos dispõe a maioria das sociedades locais para assegurar o controle efetivo dos programas sociais a partir dos microespaços sociais? Por outro lado, considerando-se que a questão das políticas sociais de renda tem caráter distributivo, cuja lógica da transferência é nacional, até que ponto a descentralização das políticas sociais pode atender aos objetivos mais amplos da redistribuição na escala local?

[22] O Movimento de Organização Comunitária é uma Organização Não Governamental, com sede em feira de Santana, Bahia, que tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento integral participativo na região do Semi-Árido baiano. Desenvolve ações estratégicas na área de várias políticas públicas.
[23] Ver à propósito Ramos; Nascimento (2001).

Como vimos anteriormente, no Capítulo 2, Simmel [1907] (1998) discute a municipalização das políticas no início do século XX, mostrando que essa orientação deve-se à confluência entre a ação pública e privada, inerente à dádiva. Simmel analisa que, desde quando a assistência aos pobres se tornou uma *obrigação abstrata do Estado*, a municipalidade não é mais o seu ponto de partida, mas apenas um ponto onde se opera a transferência e a transmissão da assistência. Os funcionários vinculados ao programa se orientam como representantes de uma coletividade, o Estado, o que se distingue da ação da dádiva dos agentes privados (p.68).

Por fim, em relação aos programas, é importante considerar ainda um aspecto fundamental, levantado Simmel, em relação à atribuição dos mínimos sociais. Ele mostra que, quando a definição dos mínimos se faz no interior de uma coletividade, o seu pressuposto é que essa atribuição se estabeleça num patamar do "mínimo possível", como condição do consenso. Isso subjuga, então, o princípio da necessidade à sua lógica de ação empírica:

> O direito válido para todos é designado como um mínimo ético [...] o *direito ao trabalho* reivindicado por todos só pode se aplicar àqueles que apresentem um mínimo em relação à sua dignidade; o pertencimento a um partido exige [...] que se reconheça o mínimo de princípios [...]. Este mínimo social encontra sua expressão mais acabada no caráter negativo [...] dos interesses das massas. (p.70)[24]

[24] A partir dessa consideração, Simmel desenvolve a análise lógica sobre os limites da ação coletiva, o que implica um acordo e um limite restrito sobre o qual não é possível transigir, não impedindo, no entanto, que se possam ampliar os benefícios. Assim, o que une o "grande círculo" das coletividades se estabelece a partir de normas "mínimas".

CAPÍTULO 7

VIVER POR UM FIO:
ASSISTÊNCIA, EXCLUSÃO E DESIGUALDADES SOCIAIS

Este capítulo tem por objetivo identificar "quem é a população vulnerável" a partir do desenho dos programas de transferência de renda, observando a sua dinâmica no período de 1995 a 2005. Busca analisar a população que potencialmente estaria incluída na ação pública da assistência, que chamamos aqui de "coletivos de destino", e analisa seus efeitos sobre a estratificação e a segmentação dos cidadãos em relação à proteção social, que acaba definindo uma formação de uma zona de exclusão social da proteção no Brasil. Por fim, considera a ação prioritária da assistência a partir de seus significados do ponto de vista da relação entre trabalho e pobreza, do padrão das desigualdades e do processo redistributivo, pelo qual se efetiva a propriedade social do Estado.

7.1. OS "COLETIVOS DE DESTINO": trabalhadores vulneráveis e beneficiários dos programas de transferência de renda

Longe de as políticas sociais se constituírem em instrumentos naturalizados e prévios às condições de vulnerabilidade e exclusão, seus enunciados discursivos (os julgamentos sobre a pobreza), as instituições de regulação e as formas práticas de sua implantação determinam-se mutuamente. A consciência da situação da pobreza retorna à realidade, criando "estados de situação" (estratos sociais localizados em diferentes níveis de necessidades básicas) que acabam por estratificar a realidade segundo princípios de proteção e vulnerabilidade, seguro e assistência, incluídos e excluídos etc. Assim, o desenho das situações de vulnerabilidade ou proteção observam tanto a dinâmica do mercado de trabalho e os critérios institucionais de proteção (seguro social ou

critérios da LOAS), quanto designam, ao mesmo tempo, "coletivos de destino", o grupo daqueles a serem atendidos pelos programas, resultante das operações institucionais de regulação da pobreza.

Esta primeira parte buscará caracterizar o que chamamos de "coletivos de destino", ou seja, os estratos de cidadãos em situação de vulnerabilidade social[1] (precarizados) e exclusão pelo trabalho (desempregados), bem como aqueles que são objeto da atenção pública dos programas de transferência de renda (os pobres assistidos). A sua designação como "coletivos de destino" quer expressar que esse agregado não se constitui numa coletividade organizada, não ocupa posições homogêneas na divisão social do trabalho, mas significa uma categoria construída segundo níveis de renda familiar *per capita* abaixo dos limites do salário mínimo (até um quarto e meio salário mínimo).[2] Tais limites são definidos tanto para os idosos de mais de 65 anos, beneficiários do direito social básico constitucional do *Benefício da Prestação Continuada*, como para as famílias contempladas pelo *Programa Bolsa Família*.

Como apresentamos no final do Capítulo 3, a partir da década de 90, muitos esforços têm sido desenvolvidos no Brasil no sentido de mapear e entender as peculiaridades do fenômeno da exclusão social, que se superpõe à velha exclusão social, determinada pelo imenso contingente de pessoas em condições de pobreza e fora dos sistemas de proteção social, bem como os novos processos resultantes da emergência do desemprego em massa e da precarização dos setores estáveis e protegidos do mercado de trabalho, especialmente nos setores dos trabalhadores urbanos. Num quadro de crescimento do desemprego e da precarização do vínculo salarial, tanto em países desenvolvidos, quanto nos países da América Latina, dois novos termos reaparecem no

[1] Parte dos trabalhadores que integram a população economicamente ativa - PEA sem carteira assinada. Encontram-se, portanto, fora dos direitos sociais do trabalho. São os trabalhadores precarizados.
[2] É reconhecida a distância e as possíveis distorções quando se trabalha com índices médios. Ou seja, são construções abstratas e não se referem a situações reais, mas podem ajudar na definição de políticas.

contexto dos estudos sobre desigualdade e pobreza: a noção de *novos pobres* e a de *exclusão social*, de origens distintas, dando novos contornos a essas problemáticas.

A noção de *novos pobres*, originalmente mais adotada nos Estados Unidos, tenta expressar os processos de fragmentação e violência social num período de alta competitividade e de grande mobilidade social. No seu sentido original, os *novos pobres* seriam aqueles que não conseguem reciclar-se no âmbito do trabalho, os que não atendem às pautas culturais da modernidade e os que se distanciam das exigências de uma sociedade liberal que garante igualdade de oportunidades, mas pune duramente as más decisões dos projetos individuais. Frente à crise do emprego do final do século XX, a expressão foi reapropriada, para explicar o empobrecimento de grandes setores da classe média, na América Latina, isto é, daqueles segmentos que, tendo podido ascender a um certo nível de bem-estar, através da estabilidade no trabalho, sofreram queda dos salários reais na década de 80 e, na década de 90, enfrentaram o desemprego. A mudança da relação que trabalhadores estabelecem com o mercado de trabalho os vai convertendo, gradativamente, em "excluídos".[3] A grandeza do fenômeno é relativa e está associada ao setor dos chamados *pobres estruturais*, aqueles setores da força de trabalho cujas condições de reprodução se dão em níveis de extrema pobreza e fora dos benefícios do crescimento e do desenvolvimento econômico.

No âmbito dos esforços produzidos para delinear o problema da exclusão, no Brasil, destacam-se as seguintes experiências: a elaboração do *Mapa da exclusão/ inclusão social da cidade de São Paulo 2000*, coordenada por Aldaíza Spozati (2001), que definiu a "exclusão/inclusão" com base em diversos indicadores em relação a um patamar mínimo de vida. A Fundação SEADE (2002) elaborou uma medida de contras-

[3] Castel (1995), refletindo sobre o processo de "desfiliação", diz que a exclusão não distingue mais hoje uma categoria estática da população, mas um percurso de vida que conduz a uma ruptura progressiva dos vínculos sociais, tanto no trabalho como na vida social, no âmbito da família, da moradia, do consumo, da saúde, da educação.

te na definição de um *Índice de vulnerabilidade juvenil*, definindo as regiões de São Paulo em que grupos de jovens se encontram mais ou menos expostos a fenômenos relacionados à criminalidade. A Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura da Cidade de São Paulo desenvolveu uma pesquisa, coordenada por Márcio Pochmann, com base em cinco variáveis: insuficiência de renda monetária, desemprego, homicídios, instrução e presença de grupos etários juvenis.[4] O IBGE/IPEA, juntamente com a Fundação João Pinheiro e o PNUD/ONU, publicou um *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil* (2002). Utilizando-se do Censo Demográfico de 2000, construiu um índice de exclusão que agregou outras dimensões da vida econômica e social além do IDH (por exemplo, foi construído um indicador de vida digna, associando a análise do bem-estar material da população com base na renda, o percentual da população acima de 10 anos empregada com carteira assinada e desigualdades de renda) e outras dimensões.[5]

A sistematização dos dados que serão aqui apresentados baseia-se num exercício simples com as informações das PNADs do período entre 1995 e 2006, voltado para captar o processo de vulnerabilidade[6] num período de dez anos, a partir da condição de ocupação dos indivíduos no mercado de trabalho e sua condição de proteção, desdobrando-os por variáveis sociodemográficas de renda, sexo, idade e região. Três níveis analíticos foram desenvolvidos no sentido de se observar a evolução do processo de vulnerabilidade e proteção no mercado de trabalho e suas relações com os programas de transferência de renda:

[4] Ver, a propósito, Pochmann (2002).
[5] Informações mais detalhadas em Campos *et al*. (2003).
[6] Essa pesquisa foi coordenada por mim e apoiada pelo PIBIC/CNPq/UFBA (Programa de Bolsas de Iniciação Científica) e pela Bolsa de Produtividade Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia - FAPESB (2006/2007). Voltou-se para caracterizar "*Quem são os vulneráveis*?". As informações das PNADs aqui apresentadas foram processadas pelos bolsistas de Iniciação Científica, participantes do projeto no período de 2006 a 2007, João Rodrigues Araújo Santana e Anna Raquelle Edington Anselmo da Silva.

(i) O primeiro nível de análise toma o *mercado de trabalho* como elemento central na dinâmica de inserção social. Nesse nível, consideramos algumas variáveis definidoras da condição de vulnerabilidade: as condições de inserção no mercado de trabalho (posição na ocupação), as suas variações por atributos sociodemográficos entre homens e mulheres, a idade dos indivíduos, a faixa de renda e grandes regiões, associadas à condição de proteção (cobertura ou não resultante da carteira assinada). Por fim, realizamos a análise temporal dos dados, no período de 1995 a 2005, o que possibilita resgatar a dinâmica dos processos de vulnerabilidade nas condições de proteção social. Ou seja, o ponto de partida é a condição de proteção do núcleo central de estruturação das políticas do Estado de Bem-estar social em torno do trabalho assalariado.

(ii) O segundo nível analisa as características gerais da população desempregada, observando-se suas características sociodemográficas gerais. Enquanto o primeiro nível exibe o conjunto de trabalhadores em situação de precariedade e vulnerabilidade, o segundo nível toma por referência a exclusão do universo do trabalho, ou seja, uma segunda etapa da desfiliação. Mas ambos os níveis têm por referência a dinâmica do trabalho.

(iii) O terceiro nível analítico buscou caracterizar a *população potencialmente demandante da assistência*, com base no recorte de níveis de renda dos programas de assistência, portanto, segundo a situação de pobreza e não do trabalho. Incorpora o conjunto da população, incluindo crianças de menos de 10 anos e idosos de mais de 66 anos. Toma como núcleo de análise os indivíduos que integram famílias recortadas segundo os critérios da LOAS: aquelas que apresentam renda familiar *per capita* de até um quarto do salário mínimo, e as com renda média *per capita* de um quarto a meio salários mínimos, desdobrando es-

sa população segundo faixa etária. O resultado exibe a dinâmica crescente dos "pobres da assistência", segundo faixas de idade, no período de dez anos, de 1995 a 2005.

(iv) O quarto nível de análise restringe-se ao ano de 2004 e mostra, nesse ano, o número dos domicílios que recebiam alguma renda transferida por programa social do governo, relacionando-os ao nível de renda média e por região urbana e rural. O resultado dessa análise revela o número dos domicílios brasileiros que, em 2004, não recebiam qualquer renda de programas de governo, o que permite observar a segmentação da população em relação a benefícios públicos de transferência de renda. A quantificação por domicílio, no entanto, é distinta da atribuição por famílias, critério básico do Bolsa Família.

Os dois níveis de tratamento das informações, relativos à vulnerabilidade (precarização no trabalho) e à pobreza (nível de renda/famílias), possibilitam estimarem-se as zonas de exclusão caracterizadas pelos cidadãos que não se incluem na proteção securitária ou que não recebem renda de assistência do governo.

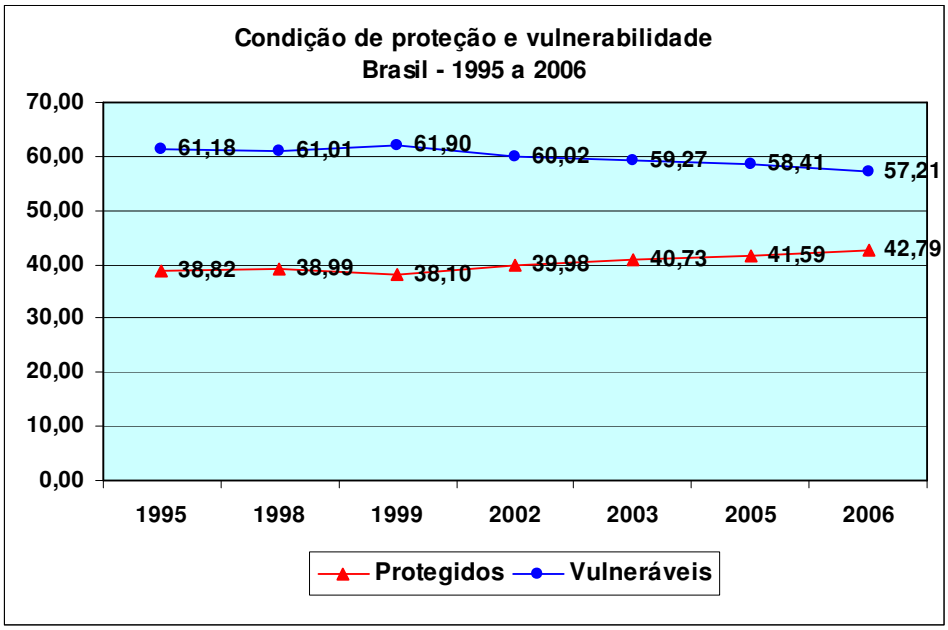
Antes de passar à caracterização dos dados, é necessário prevenir sobre as limitações dessas informações do ponto de vista analítico: a primeira delas é que não se podem estabelecer relações de cruzamento direto entre o primeiro e o segundo nível, já que a posição no mercado de trabalho diz respeito *a indivíduos trabalhadores,* enquanto *população potencialmente demandante da assistência* tem por critério a *renda familiar*, recortada segundo a *renda média per capita*, que não é um dado da realidade, mas um construto social. A informação referente aos domicílios vinculados ou não a programas oficiais de transferência de renda reflete a realidade do ano de 2004, no qual o *Programa Bolsa Família* ainda não tinha atingido os níveis atuais de cobertura. Ainda não se dispõe de dados mais recentes, da mesma natureza, para o

ano de 2006, quando o programa atingiu a maior cobertura da população-alvo. Mas essas lacunas serão compensadas por inferências e simulações, ou pela análise de outras informações secundárias que permitem compensar as restrições assinaladas.

7.1.1. Cidadãos vulneráveis: qual o tamanho desse drama?

Num período de onze anos, de 1995 a 2006, observa-se que as taxas de vulnerabilidade[7] dos trabalhadores mantém-se a mesma até 1999, com discreta variação de 61,2% para 61,9%, quando começa a declinar, passando de 60,0%, em 2002, para 57,2%, em 2006, fato motivado por uma recuperação do mercado de trabalho. Em termos absolutos, essa população em situação de vulnerabilidade continua crescendo, incorporando, nesses onze anos, 8,5 milhões de pessoas, ao passar de um total de 42,6 milhões de pessoas, em 1995, para um patamar de 51 milhões, em 2006. (Ver Gráfico 7).

Gráfico 7 – Condições de proteção e vulnerabilidade – Brasil – 1995 a 2006

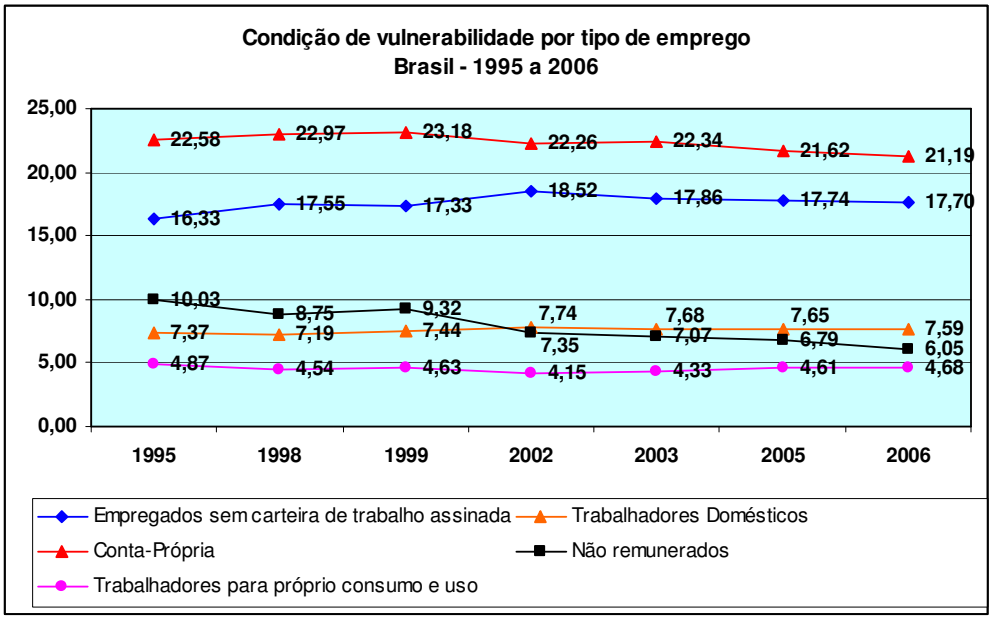


Fonte: IBGE/PNAD. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios, 1995, 1998, 1999, 2002, 2003, 2005, 2006. (Elaboração nossa)

[7] Consideramos como população em condição de *vulnerabilidade* aqueles trabalhadores sem carteira assinada: os empregados sem carteira assinada; os trabalhadores domésticos (em razão da cobertura parcial dos benefícios); os trabalhadores por conta própria; os não remunerados; os trabalhadores para o autoconsumo; e os trabalhadores na construção para uso próprio. Entre os *protegidos*, incluíram-se os empregados com carteira de trabalho assinada; militares e funcionários públicos estatutários e empregadores com carteira assinada.

Analisando-se a evolução dessa população em condições de vulnerabilidade, segundo a *posição na ocupação* (Gráfico 8), observa-se uma tendência inversa entre os empregados sem carteira assinada e os por conta própria. Enquanto os trabalhadores por conta própria reduziram sua participação relativa, entre 1995 e 2006, de 22,6% para 21,2%, respectivamente, os empregados sem carteira cresceram sua participação, passando de 16,3%, em 1995, para 17,7%, em 2006. Em termos absolutos, no entanto, eles representavam 11,3 milhões de trabalhadores, em 1995, e 15,8 milhões em 2006, aos quais se juntam os trabalhadores por conta-própria, que crescem em termos absolutos de 15,7 milhões em 1995 para quase 19 milhões em 2006. Em relação ao setor protegido do mercado de trabalho, há uma participação relativa maior dos empregados (de 28,2% em 1995 para 31,1% em 2005) e uma discreta redução daqueles ocupados no setor público (de 6,6 % para 6,3%). Ao mesmo tempo, amplia-se a proporção dos empregadores, de 3,9 % para 4,2 %, no mesmo período (Ver Gráfico 8 e Tabela 14).

Gráfico 8 - Condições de vulnerabilidade por tipo de emprego – Brasil – 1995 a 2006



Fonte: IBGE/PNAD 1995, 1998, 1999, 2002, 2003, 2005, 2006. (Elaboração nossa).

Tabela 14 - Vulnerabilidade segundo a condição da ocupação, Brasil, 1995 a 2006 (Nºs absolutos)

	Ano						
	1995	**1998**	**1999**	**2002**	**2003**	**2005**	**2006**
Protegidos e Vulneráveis	**69.614.957**	**69.941.779**	**71.668.975**	**78.952.080**	**80.160.694**	**87.089.976**	**89.317.513**
Protegidos	27.025.727	27.271.702	27.303.506	31.567.234	32.647.694	36.220.443	38.222.192
Vulneráveis	42.589.230	42.670.077	44.365.469	47.384.846	47.513.000	50.869.533	51.095.321
Empregados sem carteira de trabalho assinada	11.368.189	12.277.969	12.417.693	14.625.114	14.314.014	15.448.900	15.810.308
Trabalhadores Domésticos	5.132.901	5.028.469	5.334.533	6.110.060	6.154.621	6.658.627	6.781.365
Conta-Própria	15.719.098	16.066.471	16.614.739	17.570.905	17.909.563	18.831.511	18.924.327
Não remunerados	6.981.096	6.121.614	6.677.356	5.805.342	5.664.891	5.913.903	5.401.862
Trabalhadores para próprio consumo e uso	3.387.946	3.175.554	3.321.148	3.273.425	3.469.911	4.016.592	4.177.459

%

	1995	**1998**	**1999**	**2002**	**2003**	**2005**	**2006**
Protegidos e Vulneráveis	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Protegidos	**38,82**	**38,99**	**38,10**	**39,98**	**40,73**	**41,59**	**42,79**
Vulneráveis	**61,18**	**61,01**	**61,90**	**60,02**	**59,27**	**58,41**	**57,21**
Empregados sem carteira de trabalho assinada	16,33	17,55	17,33	18,52	17,86	17,74	17,70
Trabalhadores Domésticos	7,37	7,19	7,44	7,74	7,68	7,65	7,59
Conta-Própria	22,58	22,97	23,18	22,26	22,34	21,62	21,19
Não remunerados	10,03	8,75	9,32	7,35	7,07	6,79	6,05
Trabalhadores para próprio consumo e uso	4,87	4,54	4,63	4,15	4,33	4,61	4,68

Fonte: IBGE/PNAD. 1995, 1998, 1999, 2002, 2003, 2005, 2006. (Elaboração nossa)

A análise dessa condição de vulnerabilidade e proteção, segundo a *região do país* (Tabela 15, Gráfico 9) confirma as piores taxas de vulnerabilidade do país para os residentes na região Sudeste, apesar de essa região ter reduzido a taxa de vulnerabilidade de 22,13% (1995) para 20,46 (2006), chegando a um contingente de 18,3 milhões de pessoas, em 2006. Da mesma forma, a região Nordeste representa um contingente elevado de trabalhadores em condição de vulnerabilidade, abrangendo quase 17 milhões de trabalhadores em 2006. Entre 1995 e 2006, a região apresentou também tendência declinante nas taxas de vulnerabilidade, passando de 21,91% (1995) a 19% (2006). As regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, no entanto, apresentaram tendência inversa de aumento constante da população vulnerável em termos absolutos, no período. A região Sul manteve-se quase com o

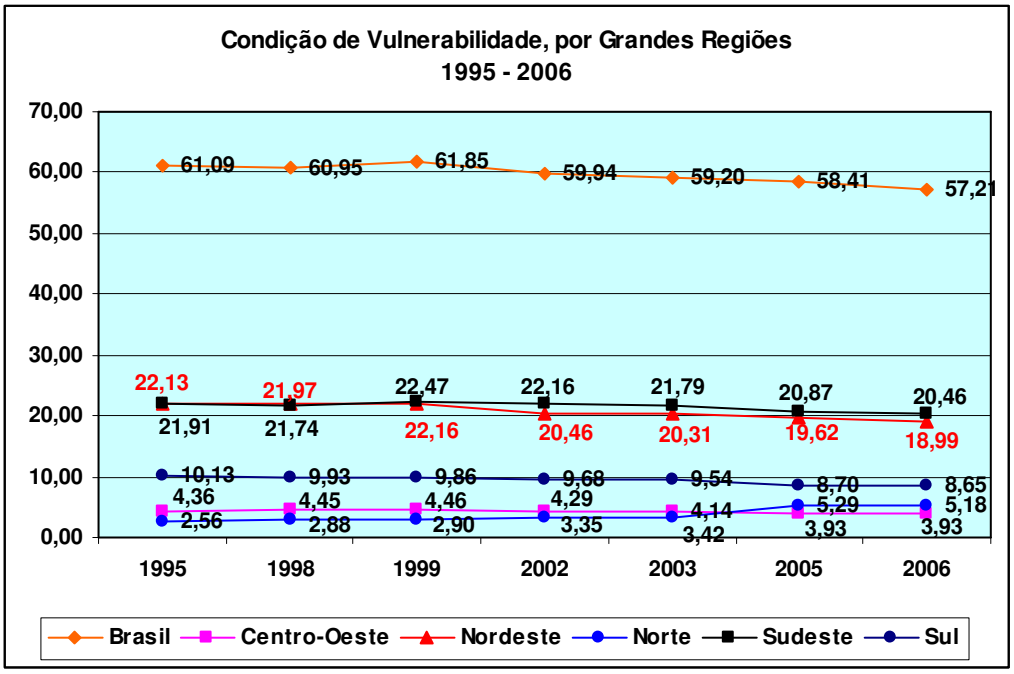
mesmo volume de população em condição de vulnerabilidade, passando de uma população de 7 milhões de trabalhadores, em 1995, para 7,7milhões de trabalhadores, em 2006, mas suas taxas de vulnerabilidade caem, proporcionalmente, de 10,13%, em 1995, para 8,65%, em 2006. A região Norte apresenta crescimento absoluto e relativo da população vulnerável: de uma população de 1,8 milhões de vulneráveis, em 1995, passa a 4,6 milhões em 2006, o que corresponde a taxas de vulnerabilidade de 2,56% (1995) a 5,18% (2006), respectivamente. Ou seja, os efeitos de recuperação do mercado de trabalho não se expressaram, nessas regiões do país, em melhoria da proteção a esses trabalhadores. Ao contrário, aprofundaram-se as suas condições de precarização. A região Centro-Oeste quase que manteve o mesmo contingente de trabalhadores vulneráveis, passando de 3 milhões, em 1995, para 3,5 milhões, em 2006, o que exibe um aumento relativo de 3,93% e 4,36%, respectivamente (Tabela 15, Gráfico 9).

Tabela 15 - Condição de proteção e vulnerabilidade.
Brasil e Grandes Regiões - 1995 a 2006

	Ano						
	1995	**1998**	**1999**	**2002**	**2003**	**2005**	**2006**
Brasil	**69.614.957**	**69.941.779**	**71.668.975**	**78.952.080**	**80.160.694**	**87.089.976**	**89.317.513**
Protegidos	27.025.727	27.271.702	27.303.506	31.567.234	32.647.694	36.220.443	38.222.192
Vulneráveis	42.589.230	42.670.077	44.365.469	47.384.846	47.513.000	50.869.533	51.095.321
Centro-Oeste	**4.796.966**	**5.136.415**	**5.199.999**	**5.777.386**	**5.796.004**	**6.245.009**	**6.405.386**
Protegidos	1.768.041	2.033.359	2.006.574	2.398.564	2.484.827	2.820.396	2.897.825
Vulneráveis	3.028.925	3.103.056	3.193.425	3.378.822	3.311.177	3.424.613	3.507.561
Nordeste	**19.970.472**	**20.010.474**	**20.557.182**	**21.513.630**	**21.870.947**	**23.182.157**	**23.431.779**
Protegidos	4.608.128	4.676.978	4.700.665	5.389.784	5.623.474	6.097.689	6.472.957
Vulneráveis	15.362.344	15.333.496	15.856.517	16.123.846	16.247.473	17.084.468	16.958.822
Norte	**2.739.813**	**3.006.485**	**3.131.798**	**4.016.523**	**4.242.380**	**6.585.422**	**6.684.231**
Protegidos	961.263	998.168	1.058.468	1.373.487	1.504.078	1.977.945	2.061.147
Vulneráveis	1.778.550	2.008.317	2.073.330	2.643.036	2.738.302	4.607.477	4.623.084
Sudeste	**29.981.074**	**29.762.972**	**30.566.380**	**34.068.177**	**34.449.583**	**36.863.614**	**38.274.057**
Protegidos	14.774.397	14.588.664	14.488.332	16.604.571	17.019.802	18.690.496	19.997.540
Vulneráveis	15.206.677	15.174.308	16.078.048	17.463.606	17.429.781	18.173.118	18.276.517
Sul	**11.930.413**	**11.891.774**	**12.101.014**	**13.426.101**	**13.646.144**	**14.213.744**	**14.522.060**
Protegidos	4.895.843	4.959.816	5.043.879	5.801.604	6.013.446	6.633.917	6.792.377
Vulneráveis	7.034.570	6.931.958	7.057.135	7.624.497	7.632.698	7.579.827	7.729.683

Fonte: IBGE/PNAD. 1995, 1998, 1999, 2002, 2003, 2005, 2006. (Elaboração nossa).

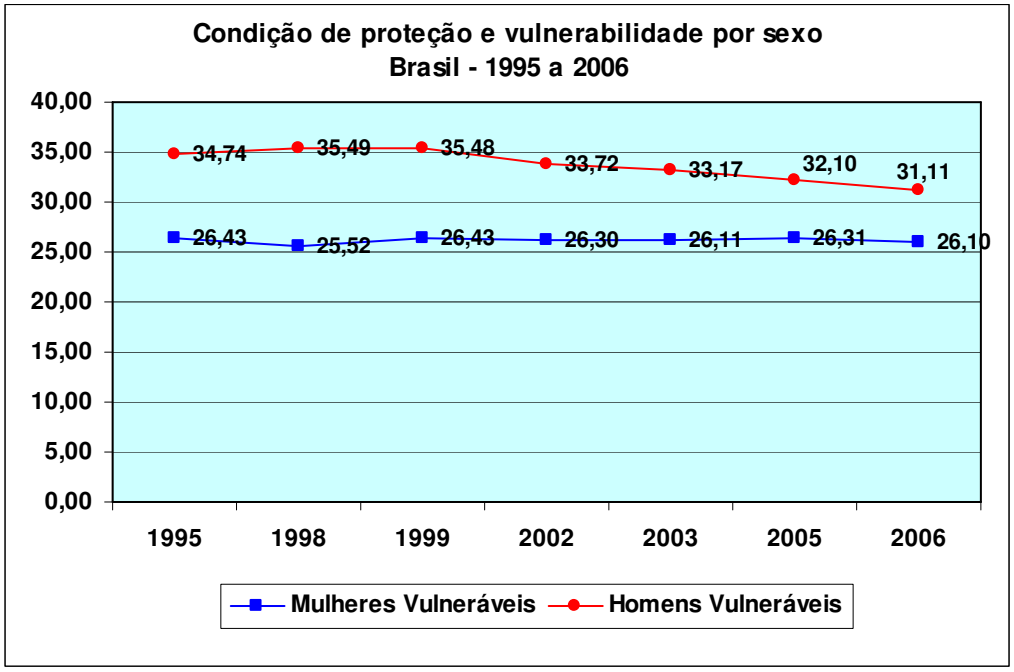
Gráfico 9 – Condições de vulnerabilidade, por grandes regiões. Brasil - 1995-2006



Fonte: IBGE/PNAD. 1995, 1998, 1999, 2002, 2003, 2005, 2006. (Elaboração nossa).

Proporcionalmente, os homens representam o contingente com taxas mais elevadas de vulnerabilidade que as mulheres, acompanhando sua maior presença no mercado de trabalho. No entanto, enquanto a situação das mulheres manteve-se no mesmo patamar de vulnerabilidade (26%), entre 1995 e 2006, os homens melhoraram sua proteção, apresentando taxa de vulnerabilidade em declínio, no período, saindo de 34,74% para 31,11%, em 2006 (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Condição de proteção e vulnerabilidade por sexo
Brasil – 1995-2006



Fonte: IBGE/PNAD. 1995, 1998, 1999, 2002, 2003, 2005, 2006. (Elaboração nossa).

Analisando a situação de vulnerabilidade segundo as faixas etárias, verifica-se que a parcela da PEA na faixa de 10 a 17 anos apresentou uma redução absoluta e relativa na condição de vulnerabilidade, passando de 9,89% (1995) para 5,09% (2006). Ela contabilizou um contingente de 6,8 milhões de jovens, em 1995, que reduziu a 4,5 milhões, em 2006. Essa queda significativa, de quase 5 pontos percentuais, pode expressar mudanças demográficas e outras relativas à aplicação de programas de assistência para essa faixa de jovens. A faixa dos trabalhadores com idade entre 18 e 25 anos abrangia um total de 7,2 milhões de trabalhadores, em 1995, mantendo-se mais ou menos no mesmo patamar, mas com uma queda da taxa relativa de vulnerabilidade de 10,31%, para 9,40%, em 2006, em relação a um total de 8,3 milhões de trabalhadores. Influencia essas taxas, provavelmente, o desemprego de jovens trabalhadores de 18 a 24 anos, que segundo a PNAD de 2007, passa de 10,6% a 18% com variação no período de + 7,3 pontos percentuais. As taxas de desemprego de jovens de 16 e 17 anos, en-

tre 1995 e 2005, também aumentaram de 13,8% para 26,9%, respectivamente, apresentando uma variação de + 13,1 pontos; por outro lado, a sua taxa de participação[8] apresenta uma variação de –7,9 pontos, exibindo a diferença entre uma taxa de 54,9% em 1995 para 47,2% em 2005. A faixa de trabalhadores de 25 a 59 anos representa o grande contingente de trabalhadores vulneráveis no período de 1995 a 2006, passando de um total de 25,1 milhões para 33,4 milhões de trabalhadores (Tabela 16).

Tabela 16 - Condição de vulnerabilidade por faixa etária. Brasil - 1995 a 2006
Nºs absolutos

	Ano						
	1995	**1998**	**1999**	**2002**	**2003**	**2005**	**2006**
Protegidos e Vulneráveis	**69.614.957**	**69.941.779**	**71.668.975**	**78.952.080**	**80.160.694**	**87.089.976**	**89.317.513**
Protegidos	**27.025.727**	**27.271.702**	**27.303.506**	**31.567.234**	**32.647.694**	**36.220.443**	**38.222.192**
Vulneráveis	**42.589.230**	**42.670.077**	**44.365.469**	**47.384.846**	**47.513.000**	**50.869.533**	**51.095.321**
10 a 17 anos	6.882.174	5.683.626	5.613.953	4.851.542	4.555.518	4.766.313	4.544.027
18 a 24 anos	7.177.943	7.326.497	7.654.286	8.356.713	8.235.918	8.525.049	8.394.456
25 a 59 anos	25.113.182	26.146.441	27.334.898	30.145.473	30.591.276	33.144.733	33.403.954
60 anos ou mais	3.410.939	3.508.628	3.758.447	4.024.121	4.120.537	4.409.162	4.752.884

%

	Ano						
	1995	**1998**	**1999**	**2002**	**2003**	**2005**	**2006**
Protegidos e Vulneráveis	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Protegidos	**38,82**	**38,99**	**38,10**	**39,98**	**40,73**	**41,59**	**42,79**
Vulneráveis	**61,18**	**61,01**	**61,90**	**60,02**	**59,27**	**58,41**	**57,21**
10 a 17 anos	9,89	8,13	7,83	6,14	5,68	5,47	5,09
18 a 24 anos	10,31	10,48	10,68	10,58	10,27	9,79	9,40
25 a 59 anos	36,07	37,38	38,14	38,18	38,16	38,06	37,40
60 anos ou mais	4,90	5,02	5,24	5,10	5,14	5,06	5,32

Fonte: IBGE/PNAD. 1995, 1998, 1999, 2002, 2003, 2005, 2006. (Elaboração nossa).

A análise da tendência de evolução da renda de pessoas em condição de vulnerabilidade permite observar uma ampliação da vulnerabilidade para aqueles com renda de até meio salário mínimo, que aumentam quase quatro pontos percentuais, passando de 7,52% (1995) para 11,34% (2006), em relação a um total de 8,9 milhões de pessoas, em 2006 (Tabela 17). Aqueles em condição de vulnerabilidade, com renda de *meio a*

[8] Proporção da PEA sobre o total de pessoas em idade de trabalhar.

um salário mínimo, passaram, respectivamente, de uma taxa de 15,41%, relativa a quase 9 milhões de pessoas, em 1995, a 18,02%, em 2006, abrangendo 14,1 milhões de pessoas. A partir da faixa de renda de mais de 2 salários mínimos, reduzem-se as taxas de vulnerabilidade, provavelmente porque a partir dessa faixa de renda situam-se os postos protegidos do mercado de trabalho.

Tabela 17 - Condição de vulnerabilidade por classes de rendimento. Brasil – 1995 a 2006
Nºs absolutos

	Ano						
	1995	**1998**	**1999**	**2002**	**2003**	**2005**	**2006**
Protegidos	**26.731.229**	**26.906.601**	**26.916.305**	**31.146.754**	**32.174.857**	**35.774.332**	**37.558.392**
Vulneráveis*	**31.572.404**	**32.412.663**	**33.602.358**	**37.573.693**	**37.667.247**	**40.255.591**	**40.811.781**
Até 1/2 S.M.	4.384.075	3.964.140	4.243.798	7.617.763	8.127.976	8.961.426	8.887.369
Mais de 1/2 a 1 S.M.	8.983.171	8.996.379	8.669.248	11.140.738	10.883.120	13.585.970	14.125.501
Mais de 1 a 2	8.271.456	8.570.183	9.386.062	10.210.247	9.877.420	10.616.519	10.861.120
Mais de 2 S.M.	9.933.702	10.881.961	11.303.250	8.604.945	8.778.731	7.091.676	6.937.791

%

	Ano						
	1995	**1998**	**1999**	**2002**	**2003**	**2005**	**2006**
Protegidos	**45,85**	**45,36**	**44,48**	**45,32**	**46,07**	**47,05**	**47,92**
Vulneráveis*	**54,15**	**54,64**	**55,52**	**54,68**	**53,93**	**52,95**	**52,08**
Até 1/2 S.M.	7,52	6,68	7,01	11,09	11,64	11,79	11,34
Mais de 1/2 a 1	15,41	15,17	14,32	16,21	15,58	17,87	18,02
Mais de 1 a 2 S.M.	14,19	14,45	15,51	14,86	14,14	13,96	13,86
Mais de 2 S.M.	17,04	18,34	18,68	12,52	12,57	9,33	8,85

Fonte: IBGE/PNAD. 1995, 1998, 1999, 2002, 2003, 2005, 2006. (Elaboração nossa).
* Trabalhadores sem carteira assinada. Incluem-se os trabalhadores domésticos e excluem-se os não remunerados e que trabalham para o próprio consumo e uso.

Resumindo essas tendências, pode-se afirmar que a PEA em condição de vulnerabilidade apresenta algumas tendências, entre 1995 e 2006:

1. Uma tendência relativa declinante da vulnerabilidade dos trabalhadores por conta própria, enquanto aumentam os empregados assalariados sem carteira, no período de 1995 a 2006. Quanto ao segmento protegido, observa-se uma pequena expansão dos empregadores e do setor privado, com uma situação de estabilidade em relação ao setor público, no que diz respeito à taxa de vulnerabilidade.
2. A dimensão regional revela enormes distorções das condições de vulnerabilidade dos trabalhadores: as regiões Sudeste e Nordeste apresentam as taxas mais elevadas de

vulnerabilidade do país, e permanecem com tendência a aumento dessas taxas, no período. A mesma tendência observa-se na região Norte, que quase dobrou a taxa de vulnerabilidade dos trabalhadores. As regiões Centro-Oeste e Sul, no entanto, não apresentam mudanças significativas, mas as taxas de vulnerabilidade são declinantes.

3. As taxas de vulnerabilidade são mais elevadas para a parcela da PEA masculina, mas eles apresentam tendência a redução, no período mais recente, enquanto aquela relativa à vulnerabilidade das mulheres mantém-se no mesmo patamar. Ou seja, as mulheres não melhoram a condição de proteção por efeito da dinâmica do mercado de trabalho.
4. A faixa de idade da PEA mais representativa da população em situação de vulnerabilidade é a dos trabalhadores entre 25 a 29 anos, que apresentam tendência a aumento, enquanto as faixas de 10 a 17 e de 18 a 25 anos mostram, ao contrário, uma evolução negativa, com redução da taxa relativa de vulnerabilidade, em função da taxa de participação dessa população.[9]
5. A faixa de rendimento mais representativa da condição de vulnerabilidade concentra-se entre aqueles de *meio salário mínimo até dois salários mínimos*, demonstrando que a maior precarização ocorre nas faixas de remuneração mais baixas. Nelas se observa uma tendência de ampliação da taxa de vulnerabilidade, enquanto se reduz, proporcionalmente, a vulnerabilidade daqueles cujos rendimentos se encontram acima de dois salários mínimos.

7.1.2. Os "normais inúteis"[10]: evolução dos desempregados no período de 1995 a 2005

Como já analisamos, um dos problemas mais graves em relação à nova questão social, nos anos 90, foi o *crescimento da desocupação e do desemprego*. Observando-se os dados e análises do IPEA (2007, p.194), constata-se que a taxa de emprego aber-

[9] Proporção da PEA sobre a população em idade de trabalhar, nessa faixa de idade.
[10] Designação feita por Jacques Donzelot e Philipe Estèbe (1991, p.27) entre os úteis e os normais inúteis. Estes se referem às "não forças sociais, essa classe de desclassificados". A designação encontra-se também em Castel (1995).

to, em termos absolutos, significou um aumento de 5 para 8,3 milhões de pessoas economicamente ativas sem ocupação.[11] Concomitantemente, elevou-se a taxa de participação, ou seja, a proporção de pessoas economicamente ativas sobre o total de pessoas em idade de trabalhar. Assim, o mercado de trabalho brasileiro, na maior parte do período de 1995 a 2005, não foi capaz de absorver esse contingente adicional de trabalhadores, dado o baixo crescimento do período e o reduzido patamar de geração de emprego, do que resultou em aumento do desemprego. Como já vimos no capítulo 4, apenas a partir de 2004 esse quadro se reverte, em razão das taxas mais elevadas de crescimento econômico, que fizeram declinar a taxa de desemprego, mesmo diante do crescimento proporcional da PEA.

O crescimento da taxa de participação decorreu, em grande medida, da incorporação das mulheres à força de trabalho, que, segundo a PNAD, saltou de 28 milhões para 40 milhões de pessoas no período de 1995 a 2005, o que representou um crescimento de 43% em relação aos 25% da PEA masculina, no mesmo período (IPEA, 2007, p.195).

O aumento da participação feminina, paradoxalmente, não significou o mesmo acesso aos postos de trabalho. Conforme se observa na Tabela 18, aumenta a distância entre homens e mulheres no período. O desemprego cresceu mais entre negros que entre brancos e entre os mais jovens, apesar da queda da taxa de participação na faixa de 16 a 17 anos. Em relação aos níveis de escolaridade o desemprego aumentou em todas as faixas de escolaridade, especialmente para os que têm o nível fundamental e o ensino médio completo. Essa variável apresenta um perfil paradoxal: as faixas com menor escolaridade apresentam menores taxas de desemprego, uma vez que as pessoas com

[11] Ressalta-se (Cf. IPEA, 2007, p.194, nota n.2) que a taxa de desemprego não inclui as pessoas que desistiram de procurar emprego (*desalento*), ou que estão realizando alguma atividade remunerada temporária e não regular (*trabalho precário*), que, em outras metodologias, podem ser registradas como *desemprego oculto*, mas, segundo o IBGE, são consideradas inativas. Isto quer dizer que o contingente de pessoas que deseja obter emprego e está disponível para assumi-lo pelo salário vigente deve ser ainda maior.

esse nível de escolaridade geralmente situam-se em ocupações precárias; as faixas intermediárias exibem as maiores taxas de desemprego; e as faixas com nível de escolarização superior, tendo maior qualificação, são mais seletivas na busca do emprego. Em relação ao corte geográfico, nas regiões metropolitanas o crescimento do desemprego foi mais expressivo (em quase 13% em 2006), embora se constate o crescimento da taxa de desemprego também nas áreas urbanas e rurais.

Sintetizando, de acordo com o IPEA (2007), a evolução do desemprego no período de 1995 a 2005 mostrou que ele se concentra sobre segmentos que historicamente têm uma inserção precária, como mulheres, negros, jovens e trabalhadores com baixa escolaridade. Ele se manifesta mais nas áreas metropolitanas, tradicionalmente mais dinâmicas na geração do emprego de qualidade, e onde o impacto do desemprego dos estáveis primeiro se fez sentir. Assim, frente a um ambiente mais competitivo, o mercado de trabalho tende a ser mais seletivo, acabando por reforçar características mais excludentes.

Tabela 18 - Variação nas taxas de desemprego da população de 16 anos ou mais. Brasil 1995 e 2005

Categorias selecionadas	1995	2005	Taxa de desemprego Variação (%)
Homens	5,0	7,0	+2,1
Mulheres	7,0	12,1	+5,1
Brancos	5,4	8,1	+2,7
Negros	6,4	10,5	+4,1
16 a 17 anos	13,8	26,9	+13,1
18 a 24 anos	10,8	18,0	+7,3
25 a 44 anos	4,8	7,3	+2,6
45 a 59	2,5	4,3	+1,8
60 anos a+	1,4	2,6	+1,1
Sem instrução	3,1	4,4	+1,3
Prim. incompleto	4,4	5,6	+1,2
Prim./fund. incompleto	6,6	8,9	+2,3
Fund/Médio incompleto.	9,5	14,3	+4,8
Médio/Sup incompleto	5,9	10,6	+4,7
Superior	2,4	4,0	+1,6
Regiões Metropolitanas	7,8	12,8	+5,1
Áreas urbanas não metropolitanas	6,5	9,1	+2,5
Áreas rurais	1,6	2,9	+1,3
Total	**5,8**	**9,2**	**+ 3,4**

Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração Disoc/IPEA (IPEA, 2007, p.195)

7.1.3. A obrigação da assistência pública: o coletivo de assistência segundo a LOAS

A análise realizada sobre a vulnerabilidade e o desemprego desenvolveu-se a partir da dinâmica do mercado de trabalho. Esse item vai centrar-se sobre a análise da *população de assistência*, associada aos pobres definidos pelo corte de renda dos programas de assistência.[12] Isso significa analisar a população das famílias cuja renda familiar *per capita* se situa em até um quarto do salário mínimo, e de um quarto a meio salário mínimo. Em dez anos, a população a ser assistida incluiu 27,4 milhões de novas pessoas, conforme se pode observar na Tabela 19. As faixas etárias que concentram a maior demanda de assistência situam-se entre pessoas com idade entre 25 e 59 anos e, por ordem de grandeza numérica da população, as faixas de 7 a 14 e de 0 a 6 anos. Em 2005, elas se constituíam de 27 milhões de pessoas na faixa de 25 a 59 anos, que representavam 33,68% da população total nessa faixa de idade. Em relação às crianças e adolescentes, na faixa de 7 a 14 anos, contava-se 18 milhões de crianças e adolescentes, o que correspondia a 67% da população total nessa faixa etária. A terceira maior faixa etária das famílias com renda nos limites dos critérios da LOAS situava-se entre 0 a 6 anos, com 15 milhões de crianças, que representavam 71% do total dessa mesma faixa de idade.

[12] Tomou-se por base de análise as informações das *Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios* (PNAD's) processadas pelo IPEA e publicados no anexo estatístico de *Políticas Sociais*, n.13, 2007 (Edição especial)

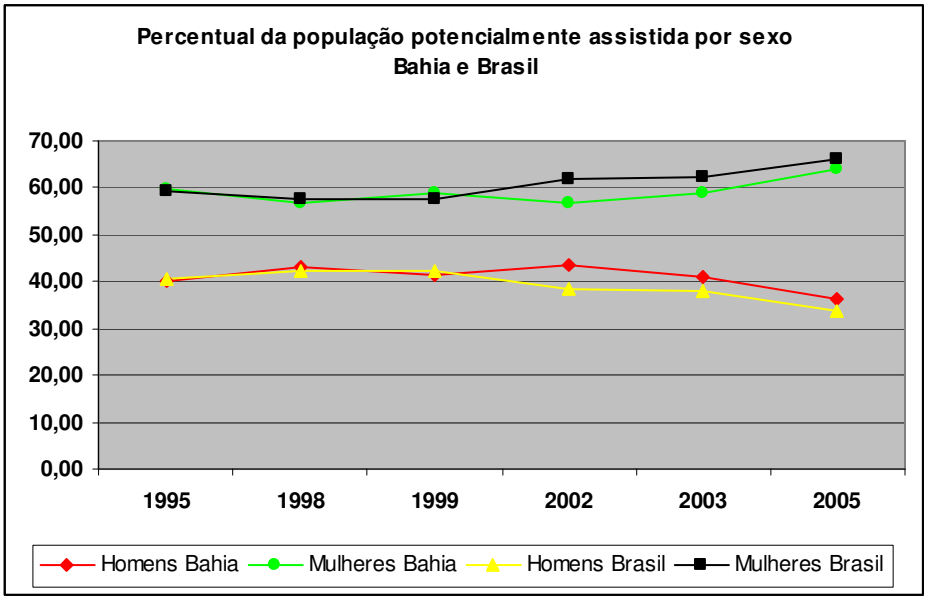
Tabela 19 - População potencialmente demandante de assistência, por faixa etária Brasil 1995 – 2005

Faixa Etária	Ano								
	1995			1998			1999		
	Total	< 1/2 S.M.	< 1/2 S.M. (%)	Total	< 1/2 S.M.	< 1/2 S.M. (%)	Total	< 1/2 S.M.	< 1/2 S.M. (%)
Brasil	148.099.452	49.505.859	33,43	151.361.716	61.370.551	40,55	153.717.156	57.127.179	37,16
0 a 6	20.955.766	11.420.006	54,50	20.385.264	13.211.079	64,81	20.325.582	12.208.656	60,07
7 a 14	27.022.282	13.085.467	48,42	25.393.362	14.828.109	58,39	25.279.377	13.945.789	55,17
15 a 17	9.660.343	3.379.648	34,98	1.001.618	441.273	44,06	994.012	423.366	42,59
18 a 24	17.973.481	4.736.354	26,35	19.299.896	6.545.771	33,92	19.954.672	6.290.437	31,52
25 a 59	60.107.468	15.528.045	25,83	63.002.274	20.067.977	31,85	64.310.328	18.771.532	29,19
60 a 66	5.438.424	705.288	12,97	5.624.458	1.121.859	19,95	5.873.959	888.172	15,12
67 ou mais	6.941.688	651.051	9,38	7.640.282	1.183.023	15,48	8.033.118	788.934	9,82
	2002			2003			2005		
	Total	< 1/2 S.M.	< 1/2 S.M. (%)	Total	< 1/2 S.M.	< 1/2 S.M. (%)	Total	< 1/2 S.M.	< 1/2 S.M. (%)
Brasil	167.485.578	67.997.646	40,60	169.617.693	75.652.197	44,60	180.496.657	76.944.567	42,63
0 a 6	21.129.881	14.038.427	66,44	20.666.851	15.105.823	73,09	21.108.479	15.051.036	71,30
7 a 14	25.946.569	15.989.065	61,62	25.783.490	17.632.824	68,39	27.096.867	18.169.628	67,05
15 a 17	10.110.666	4.894.583	48,41	10.239.357	5.521.124	53,92	10.429.333	5.454.391	52,30
18 a 24	22.406.030	8.034.948	35,86	22.656.807	8.921.694	39,38	23.794.621	9.159.018	38,49
25 a 59	72.353.496	23.036.947	31,84	74.079.035	26.274.882	35,47	80.323.510	27.053.699	33,68
60 a 66	6.495.454	1.098.711	16,92	6.685.820	1.197.511	17,91	7.430.066	1.123.996	15,13
67 ou mais	9.043.482	904.965	10,01	9.506.333	998.339	10,50	10.313.781	932.799	9,04

Fonte: IPEA. *Políticas Sociais*: acompanhamento e análise n.13, 2007 [Edição especial].(Elaboração nossa).

Em relação às variáveis cor e sexo, observa-se que, enquanto decresce o número de homens que demandam potencialmente assistência de 1995 a 2005, as mulheres apresentam comportamento inverso, ampliando-se gradativamente a demanda por assistência entre 1995-2005, conforme se pode observar no Gráfico 11, o que corresponde à mesma tendência das taxas de vulnerabilidade entre homens e muheres.

Gráfico 11 - População potencialmente demandante de assistência, por sexo Bahia e Brasil - 1995-2005



Fonte: IBGE/PNAD. 1995, 1998, 1999, 2002, 2003, 2005 (Elaboração nossa)
* Em lugar de assistida, leia-se: que potencialmente demanda assistência.

Esses dados revelam que, entre aqueles incluídos no critério da LOAS (famílias com até meio salário mínimo) e, que, portanto, atendem aos critérios oficiais dos que devem receber a assistência pública, a maior concentração se encontra na faixa dos 25 aos 59 anos e nas faixas de crianças e adolescentes (0 a 6 e 7 a 14 anos) e constitui-se, em sua maioria, de mulheres e de negros.

7.1.4. Os necessitados, mas excluídos dos programas de transferência renda

Analisando-se os dados de uma pesquisa especial realizada na PNAD, de 2004, que relaciona os domicílios que recebem ou não de rendas do governo, constata-se que 41,6 milhões deles, em 2004, não recebiam qualquer transferência em dinheiro dos governos. A maior parte dos que não recebiam (36,3 milhões) situava-se na área urbana e representava 86,81% da população urbana total. Mesmo que a maioria dos moradores da área urbana não recebesse qualquer transferência em dinheiro, em valores absolutos ela concentrava o maior número de domicílios beneficiados com rendas transferidas pelo governo, ou seja, 5,5 milhões de domicílios, contra 2,4 milhões de domicílios ru-

rais. Esses dados exibem a complexidade do tratamento da questão social em relação às pessoas residentes na área urbana, onde se concentra a maior parte da economia informal (Tabela 20).

Tabela 20 - Domicílios particulares, por recebimento de dinheiro de programa social do governo. Brasil, 2004

Situação do domicílio e classes de rendimento mensal domiciliar per capita	Domicílios particulares		
	Total*	Recebimento de dinheiro de programa social do governo no mês de referência (%)	
		Não recebiam	Recebiam
Total**	**49.555.135**	**83,98**	**16,02**
Até 1/4 S.M.	3.904.202	48,61	51,39
De 1/4 a 1/2 S.M.	7.957.511	62,24	37,76
De 1/2 a 1 S.M.	13.510.706	82,86	17,14
De 1 a 2 S.M.	12.322.109	95,74	4,26
Mais de 2 S.M.	11.860.607	99,28	0,72
Urbana**	**41.852.783**	**86,81**	**13,19**
Até 1/4 S.M.	2.391.970	52,65	47,35
De 1/4 a 1/2 S.M.	5.952.496	65,01	34,99
De 1/2 a 1 S.M.	11.142.367	83,86	16,14
De 1 a 2 S.M.	11.053.882	96,10	3,90
Mais de 2 S.M.	11.312.068	99,35	0,65
Rural**	**7.702.352**	**68,60**	**31,40**
Até 1/4 S.M.	1.512.232	42,23	57,77
De 1/4 a 1/2 S.M.	2.005.015	54,02	45,98
De 1/2 a 1 S.M.	2.368.339	78,18	21,82
De 1 a 2 S.M.	1.268.227	92,65	7,35
Mais de 2 S.M.	548.539	97,68	2,32

Fonte: IBGE/PNAD, 2004. (Elaboração nossa)

7.1.5. A segmentação da assistência: a "exclusão" da exclusão

Analisando-se o conjunto das situações de vulnerabilidade e proteção e os coletivos da assistência, pode-se observar uma *seletividade*, uma *segmentação* da relação entre o Estado social e os cidadãos – recortados entre aqueles precarizados, os excluídos do trabalho (desempregados), os genericamente considerados como "pobres", "os mais pobres entre os pobres" (indigentes) –, o que sedimenta, ao final, o universo de "excluídos" da proteção social.[13] Além dos efeitos que essa complexa rede gera, do ponto de vista da "gestão social", no âmbito institucional, cria-se, enfim, uma nova es-

[13] Os *no man's land*, segundo Lautier (1999).

tratificação ou segmentação na relação dos cidadãos com o Estado democrático, tendo em vista as bases de sua "inserção" na proteção pública, com a seguinte configuração:

- os cidadãos protegidos – núcleo duro dos trabalhadores;
- os constitucionalmente protegidos pela LOAS com o *Benefício da Prestação Continuada,* remunerados no nível do salário mínimo: pessoas definidas como incapacitadas para o trabalho;
- os incluídos em programas estruturantes, como o da Reforma Agrária, dependentes de opções orçamentárias;
- os assistidos dos programas de transferência de renda de caráter focalizado, como o *Bolsa Família*, e com um teto de benefício fixo de até 95,00, que eqüivale a 25% do salário mínimo atual.

Esse desenho gerou uma faixa maior de "excluídos da assistência, da proteção e do trabalho", os quais, de fato, em 2004, formavam a grande maioria da "população ajudável" — os *no man's land*, conforme designação de Lautier (1999) e os *desafiliados* de Castel (1995). Esses eram constituídos pela "população vulnerável", ou seja, os assalariados precários, fora dos direitos ao seguro; os não-assalariados (autônomos de serviços e comércio instável), incapazes de provar potencial produtivo (no sentido de integração aos circuitos da economia formal); os qualificados inativos que não são dignos de integrar os focos assistenciais, pois não são muito pobres e não são muito velhos; e os eventualmente suspeitos de simulação, os "falsos pobres", aqueles que possuem algum "ativo". Em 2006, essa população de "excluídos da proteção e da assistência" reduziu-se, em vista da incorporação de 11,1 milhões de famílias no *Pro-*

grama Bolsa Família, estimadas numa população total de 40,7 milhões de pessoas, considerando-se a média de 3,67 pessoas por família.[14]

Uma vez que o critério de transferência não é universal, mas contempla uma linha de corte de famílias com renda média *per capita* de um quarto e até meio salário mínimo, as *zonas de exclusão* podem ser representadas pela diferença entre os potencialmente demandantes da assistência e a estimativa de pessoas contempladas pelos programas de transferência de renda. Além disso, essa zona de exclusão pode também deslocar-se para outros segmentos, aqueles cuja renda média familiar *per capita* esteja acima de meio salário mínimo: ou seja, da perspectiva da concepção focalizada, esses seriam os "falsos pobres",[15] principalmente aqueles cuja renda *per capita* encontra-se entre meio a um salário mínimo, indignos de receberem ajuda pública, se aplicados os critérios do PBF, mas abaixo do mínimo vital do salário mínimo.

Por meio de um cálculo simples da *zona de exclusão* (Tabela 21), pela diferença da população total potencialmente demandante de assistência, em 2005, e a população total assistida pelos programas de transferência de renda, no mesmo ano, contabilizamos aproximadamente 32,3 milhões de pessoas que são potencialmente demandantes da assistência, mas não são assistidas, o que representa cerca de 17,75% da população total do país, conforme se pode observar na simulação a seguir.

[14] Estimou-se essa média pela divisão da população total do país pelo número de domicílios-família (critério censitário).
[15] Essa designação é tradicional da concepção e divisão dos liberais em relação à assistência pública. Encontra-se na historiografia inglesa e nas análises contemporâneas de autores americanos, como analisamos no capítulo 2.

Tabela 21 - Estimativa da zona de exclusão, considerando famílias com renda *per capita* até meio salário mínimo. Brasil, 2004

Demanda e atendimento	População
1. População demandante de assistência*	76.944.567
2. População assistida por benefícios pagos pelo governo federal: BPC; RMV; PETI; Agente Jovem. **	3.898.340
3. População assistida, estimada pelo Bolsa Família***	40.737.000
4. Total de pessoas assistidas dos programas de transferência de renda (2+3)	44.635.340
Zona de exclusão (estimativa): demanda/total de assistidos	32.309.227

* Conforme Anexo estatístico (IPEA, 2006)
** (Cf. IPEA, 2006, p.51)
*** Total de famílias contempladas pela média de 3,67 membros/famílias (estimativa nossa)

Uma estimativa relativa à exclusão de pessoas fora de quaisquer programas de proteção ou assistência pública por transferência de renda (em relação a população total do país) chega a 99,5 milhões de pessoas sobre uma total de 182 milhões, com base na PNAD de 2004. Elas resultam de diversas situações de vulnerabilidade (precarização da força de trabalho) ou exclusão de programas na linha da assistência[16] (Tabela 22). O número de cidadãos excluídos da atenção pública corresponderia, segundo essa estimativa, a 54,66% da população brasileira. Dessa população total, 32,46% correspondem a pessoas da zona de excluídos da assistência da LOAS (ver Tabelas 21 e 22). Há que se considerar, no entanto, que nesse número estão pessoas de estratos sociais bastante distintos, como os trabalhadores precarizados que não se enquadram nos critérios da LOAS, crianças e adolescentes, como também estratos de renda alta, que não se inserem nos direitos sociais trabalhistas, tampouco nos assistenciais, e pessoas e famílias que participam de programas como a Reforma Agrária.

[16] Cf. Anexo Estatístico, Tabela 9.1, *Políticas Sociais*, IPEA, n.13, 2006. (Edição especial)

Tabela 22 - População com algum tipo de proteção e estimativa dos excluídos da proteção pública. Brasil, 2006*

Tipo de proteção	Nº de pessoas	%
1. População total[17] (2004)	**182.060.108**	**100,00**
2. Contribuintes da Previdência[18] - 2004	42.077.808	23,11
3. Total de pessoas nos domicílios que receberam renda em 2004** (PNAD 2004)	29.129.386	16,00
4. Diferença entre os que receberam renda em 2004 e os cobertos pelo PBF ***2006 (40,7 milhões – 29,1 milhões)	11.330.722	6,22
5. Total de pessoas estimadas que receberam alguma forma de proteção do Estado (2+3+4)	**82.537.916**	**45,34**
6. **Total de pessoas estimadas sem qualquer proteção** (1 - 5)	**99.522.192**	**54,66**
7. **Nº estimado de pessoas da zona de exclusão da assistência**	**32.309.227**	**17,75**
8. **Proporção da população estimada de excluídos da LOAS sobre a população estimada sem proteção**		**32,46**

*Os dados de população geral consideraram o ano de 2004. No número de famílias do PBF, consideraram-se as famílias atendidas em julho de 2006

** Estimada com base na média de pessoas/domicílio de 3,67 (População Total x Nº total de domicílios)

*** A estimativa da população total das famílias cobertas com o PBF tomou por base a média de pessoas /família-domicílio de 3,67

A desigualdade de tratamento em relação à inserção se confronta com os objetivos e argumentos analisados pela CEPAL (2006), sobre a importância da eqüidade da proteção social para a região. Para a CEPAL, assim como ela insistiu na eqüidade do ponto de vista da igualdade de oportunidades de inclusão social, agora é necessário complementar a prioridade que lhe foi atribuída com a igualdade de oportunidades de proteção social, entendendo que os riscos são o outro lado da moeda que as oportunidades representam e que a falta de eqüidade concentra, nos grupos desprotegidos, as desvantagens da exclusão social e a maior exposição a riscos (CEPAL, 2006, p.7).

Confrontados com a realidade apresentada, esses objetivos não se confirmam, mesmo em relação a países, como o Brasil, que apresentou grande eficácia na cobertura dos programas de transferência de renda, entre 2004-2006. Ou seja, tentando priorizar a proteção em favor dos mais pobres, invertendo a situação de iniqüidade decorrente da restrição do regime previdenciário, acaba-se gerando "novas situações de exclu-

[17] Anexo estatístico, IPEA, 2007.

[18] Conforme Políticas Sociais n.12, p.38, com base no ano de 2004. Aí eles registram um total de 39.655.698 de contribuintes do RGRS (Regime Geral de Previdência Social) + o RPPS (Regime Próprio de Previdência Social) da população ocupada para a previdência social + 2.422.110 contribuintes da Previdência Complementar, chegando a um total de 42.077.808. Nesse mesmo documento, está registrado que 44.491.802 não contribuem.

são", o que reitera a necessidade de um pacto social para a proteção social de caráter mais universal.

Os mecanismos operativos da nova política social, nos anos 1990 a 2000, apresentam, assim, uma ambigüidade. Se, de um lado, representam uma primeira iniciativa pública que pode aliviar o orçamento doméstico das famílias em condição de pobreza extrema, cobrindo trabalhadores do setor informal do mercado de trabalho, por outro lado, não garante eqüidade de tratamento em relação aos protegidos pelos direitos sociais básicos de natureza constitucional, remunerados no patamar de um salário mínimo. Em realidade, a definição de assistência para esse grupo de indivíduos sempre foi facilmente admitida e reconhecida pelos setores liberais, já que sua ação é claramente delimitada e não tende a crescer, tampouco implica tensões na relação entre capital e trabalho.

Os dados apresentados expressam, portanto, as dificuldades de um encaminhamento da questão social com base em operações de focalização sobre os mais pobres. Esse desenho se aproxima da concepção de tratamento do Estado social mínimo de natureza liberal. O problema é que os mínimos, em países periféricos, implicam uma população de grandeza numérica considerável.

7.2. A AVALIAÇÃO DA FOCALIZAÇÃO

O programa Bolsa Família pode ser analisado segundo duas perspectivas: a do seu desenho institucional e da eficácia da focalização do público-alvo; e uma análise que observa os objetivos mais amplos de maior eqüidade nos níveis de reprodução social e da distribuição da renda, portanto, que se oriente para uma perspectiva de *integração social* e não só de *inserção social.*[19]

[19] Conforme distinção de Castel, que fizemos no início da tese. Enquanto o processo de *integração social* tem em vista a coesão geral da sociedade, baseado num sistema de solidariedade mais amplo, próprio

7.2.1. A tecnificação da política: a gestão da pobreza como escolha eficiente

Esta tese coloca o dilema da questão social no âmbito da *escolha pública eficiente*. Segundo essa perspectiva, a eficácia de um programa de transferência de renda implica observar a compatibilidade dos beneficiados com o perfil do programa e verificar se os recursos disponíveis dão conta do seu funcionamento e estão bem focalizados ou administrados,[20] ou se o desenho institucional da estrutura de implantação e descentralização está sendo efetivada. Constitui-se, portanto, no "gerenciamento da pobreza".

Observando-se o conjunto das políticas sociais de caráter focalizado, aplicadas no Brasil até 2002,[21] constatou-se, por exemplo, uma redução das metas de muitos desses programas[22] em 2002, em função da vulnerabilidade da economia, provocada pelas crises mundiais. O constrangimento das metas, condicionadas pelas incertezas e vulnerabilidade da política econômica nesses países, revela a natureza flexível das políticas focalizadas, não garantidas constitucionalmente. Mesmo no ambiente atual de estabilidade econômica, recentemente, no debate sobre a aprovação CPMF – *Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira*, o governo argumentou sobre os riscos de

---

do Estado social, a perspectiva da *inserção social* contempla as condições individuais de acesso aos programas assistenciais. Observa a adequação da condição individual da carência versus atendimento.

[20] A partir dessa avaliação, aponta-se um conjunto de recomendações importantes, mas não suficientes, como o combate ao clientelismo, maior direcionamento dos recursos às atividades-fins, diminuindo-se os custos das transações, etc. (ou seja, um conjunto de recomendações normativas do "bom governo", desde fins da década de 80, feitas pelas agências multilaterais), maior integração e racionalidade institucional do próprio sistema federal e medidas de eficácia à descentralização, etc.

[21] Uma análise nossa, sobre os programas focalizados até 2003 e os efeitos sob a segmentação da proteção e os direitos foi publicada em Ivo (2004) na revista *São Paulo em Perspectiva*.

[22] Segundo dados publicados pela *Folha de São Paulo,* de 26/05/2002, a Bolsa-Alimentação projetava um número de beneficiários da ordem de 1.623.000, embora só tivesse atendido, efetivamente, a 208.000 beneficiados; a Bolsa-Escola previa atender um total de 10.195.000 crianças e atendeu 8.526.002; a implantação do Vale-Gás projetava um total de 9.300.000 beneficiários, em 2002 e, até maio daquele ano, havia beneficiado pouco mais da metade da meta prevista, ou seja, 4.996.634 famílias. Dos programas sociais focalizados, aquele que havia cumprido as metas previstas no ano de 2002, foi o PETI, que projetou um total de 813.000 beneficiários, tendo beneficiado 801.714 famílias (maio de 2002), apesar de também ter sofrido reduções de gastos e readeqüação das metas.

uma possível não aprovação vulnerabilizar o programa Bolsa Família, confirmando, de certa forma, o caráter contingencial do programa.

Em realidade, hoje a massa de beneficiados do programa e os efeitos deslegitimadores de uma eventual suspensão do benefício pressionam pela sua continuidade. A mobilização de imperativos morais de apoio aos mais pobres tem influência sobre todos os níveis da sociedade e de governos, como foi analisado especialmente no capítulo anterior. Do ponto de vista estritamente institucional, no entanto, ele se constitui num programa de transferência de renda que atribui benefícios, mas esses não se constituem em direitos individuais constitucionalmente garantidos, diferentemente de outros abonos de direitos sociais, que podem ser reclamados, como o *Benefício da Prestação Continuada*, de caráter constitucional.[23] Ele pode ser submetido a cortes e a redefinições em função de contingenciamento financeiro ou de prioridades políticas, diferentemente dos direitos sociais básicos constitucionais, como o Benefício da Prestação Continuada.

A unificação dos diversos programas focalizados no *Programa Bolsa Família*, em 2004, avançou do ponto de vista da cobertura da "população-alvo", ampliando, por conseguinte, o exercício da *obrigação socializada* do poder público em relação à inserção social dos miseráveis. Por outro lado, o desenho institucional, através da articulação dos diferentes níveis de governo, baseado no processo de descentralização, também parece ampliar a ação efetiva no campo da assistência social. Segundo Oswaldo Russo (2006), então Secretário de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o número dos *Centros de Referência da Assistência Social* (CRAS) financiados pelo governo federal saltou de 1.007 instalados em 650 municí-

[23] Em relação à comparação entre ambos os programas ver artigo de Lena Lavinas no Globo *On Line* "*Transferir renda para quê*?" 11.08.2006.

pios para 2.242 em 1.627 municípios, referenciando, hoje, cerca de 9 milhões de famílias em todo o país. A metodologia foi pactuada com a sociedade civil, através da Comissão Intergestores Tripartite e do Conselho Nacional de Assistência Social. Aos municípios da região Nordeste, a mais pobre do país e com menor capacidade de investimento, foram destinados mais de 50% dos recursos para a expansão das respectivas metas, em 2005 e 2006 (JORNAL CORREIO DO ESTADO, 2006). Contudo, considerando-se o universo total de municípios do país, mais da metade se encontrava sem a referência do CRAS, ou seja, 3.580 municípios sobre um total de 5.507 municípios brasileiros, em 2006. Essa pactuação para o desenho dos centros de referência tem sido reconhecida como um dos elementos positivos, pela possibilidade de se estabelecerem relações mais cooperativas, ampliando-se a ação no campo da assistência social com maior eficácia.

As condicionalidades do programa, definidas pelo acesso dos contemplados às políticas de educação e saúde da população mais pobre, são discutíveis. De alguma forma, a cobrança da obrigatoriedade poderia servir de estímulo à melhoria da escolarização de crianças e da saúde das famílias. Contudo, alguns mostram que essa obrigatoriedade já é constitucional e, assim, a sua explicitação, como condição de acesso ao benefício, pode significar formas de controle sobre os mais pobres. Por outro lado, observadas as carências no sistema público de ensino básico e na saúde pública, a condicionalidade pode estabelecer uma relação injusta de não equivalência entre os cidadãos e o Estado, já que ele obriga o cidadão ao que ele não pode cumprir plenamente, pela própria deficiência do Estado. Nesse sentido, poderia representar uma "quebra de contrato" por parte do Estado ou do governo, já que a relação de obrigações entre as partes é unilateral. Outros argumentam favoravelmente, que a obrigatoriedade pode pressionar o governo a melhorar a condição de oferta dos serviços de educação e saúde. Sem dúvida, esse pode ser um

efeito indireto positivo da condicionalidade, mas não é um objetivo da assistência, nem o lugar de seu encaminhamento.

Outro aspecto é que, na medida em que o programa não está associado a programas estruturais mais amplos, capazes de alterar as condições produtoras da pobreza, essa política acaba cristalizando os pobres na condição de pobres e "nada mais que pobres", como já diziam Tocqueville e Simmel. Dessa forma, restringem-se os objetivos originais do programa, voltados para se alcançar uma "emancipação sustentada" desses indivíduos, da perspectiva dos objetivos de integração e coesão do Estado social. O dilema, portanto, não diz respeito à alocação eficaz do recurso existente, mas sim à recriação de um novo pacto social, que tenha como princípio ordenador o Estado social, prescrito na Constituição de 1988. E essa questão não é técnica: ela é, sobretudo, de política de integração e desenvolvimento do Estado nacional.

7.2.2. Do ponto de vista social: a exclusão da proteção e a formação dos "no man´s land[24]

Quanto aos aspectos sociais, ressaltam-se algumas questões extremamente problemáticas. A primeira delas é que os valores fixados pelo programa são extremamente baixos (nesse sentido, complementares à renda), apesar de terem sido triplicados em relação à maioria dos programas de transferência de renda vigentes até 2003. Isso revela que, mesmo ganhando centralidade como ação social prioritária do governo, a política social focalizada permanece bastante constrangida e subordinada aos imperativos da política econômica. O seu desenho e a sua formulação, dissociados das regras do salário mínimo, não só geram iniqüidades dos cidadãos em relação ao acesso aos "mínima", como podem congelar a renda transferida, revelando o seu caráter contingencial e de urgência pública.

[24] Conforme designação de Lautier (1999), utilizada para analisar os processos de segmentação da exclusão. Essa análise foi retomada em Ivo (2001, 2004)

A fixação dos valores no tempo, por exemplo, pode esvaziar gradativamente a propriedade de transferência do Estado social, e, no plano dos indivíduos, transformar o acesso à renda em sobrevivência num patamar de valor mínimo, o que pode ter efeito de rebaixamento sobre a remuneração do setor informal. Nesse sentido, de um programa de segurança básica, com pretensões iniciais de garantia de renda mínima de cidadania, transforma-se em abonos mínimos, que, gradualmente, pressionariam para se reduzirem as condições de reprodução social dessas famílias, fazendo-as cair para a situação da indigência.

Contudo, uma das questões mais importantes é que esse desenho focal aprofunda uma dualidade e uma fratura da perspectiva da integração social, ou seja, da relação entre os cidadãos e o Estado, especialmente num contexto democrático: aqueles cobertos por algum tipo de proteção pública, e aqueles que não se beneficiam de qualquer proteção social do sistema oficial.

A definição do desenho dos programas focalizados leva sempre à criação de novas zonas de exclusão – *a focalização* da *focalização* –, gerando discriminações involuntárias no atendimento a populações trabalhadoras igualmente pobres e acirrando o conflito redistributivo na base, entre os pobres que têm acesso aos programas de transferência de renda e os quase pobres, trabalhadores acima da linha da pobreza, que, portanto, não podem ser incluídos na ação de garantia de renda do Estado.

A reorientação da proteção em favor de uma assistência aos mais necessitados, mesmo considerando o seu impacto em termos de cobertura, tem, portanto, caráter restritivo e colide com os objetivos da eqüidade. Isso porque:

(i) rompe a idéia de universalidade do Estado social, na medida em que se volta apenas para aqueles que não possuem qualquer chance de integrar os circuitos produtivos, cristalizando-os na condição de pobreza;

(ii) expressa uma evolução regressiva em termos do patamar dos mínima, se observados os valores originais da proposta do senador Suplicy, aqueles previstos no Projeto de Lei e a sua implantação efetiva;

(iii) não se constitui numa renda cidadania, mas num imposto negativo fixo, restrito aos segmentos mais pobres dentre os pobres, levando a uma estratificação que obedece a critérios de alocação e decisão da esfera burocrática, e não em termos de direitos sociais com garantias constitucionais e de caráter universal;

(iv) pode pressionar, uma vez que não tem aplicação de caráter universal, no sentido de rebaixamento do rendimento do trabalho, especialmente dos trabalhadores do setor informal.

7.2.3. Viver por um fio: de trabalhadores a pobres assistidos

Em relação à base referencial desses estratos, observa-se um deslocamento de uma identidade social dos indivíduos, como participantes de um coletivo de trabalhadores, para aprofundar uma identidade como pobres. Enquanto, nas décadas de 70 e 80 (Capítulo 4), sociólogos e economistas avançaram na compreensão do emprego informal como parte do universo do trabalho, o processo atual se orienta para entendê-los como pobres, privilegiando a condição da renda e da reprodução, ainda que, nessa condição, se encontre a maior parte das frações de trabalhadores do setor informal do mercado de trabalho e mesmo a fração de empregados assalariados e aposentados. Esses dados exibem os baixos níveis de remuneração do trabalho no Brasil.

Essa relação entre a pobreza assistida e a situação na ocupação pode ser aferida pela ocupação dos chefes das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, segundo sua ocupação. Com base em percentuais de uma pesquisa realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), estimamos a população

de cada estrato ocupacional dos chefes das famílias, tomando por referência de base o universo de famílias contempladas (Tabela 23).

Tabela 23 - Ocupação do chefe das famílias integrantes do PBF. População estimada. Brasil, 2006

Posição na ocupação dos chefes das famílias inseridas no PBF	Nº de pessoas (estimativa)*	%
Empregado assalariado	2.153.400	19,4
Autônomo/conta própria	3.008.100	27,1
Empregada doméstica	455.100	4,1
Funcionário público	144.300	1,3
Dona de casa	1.598.400	14,4
Aposentado	899.100	8,1
Desempregado	1.931.400	17,4
Profissional liberal	77.700	0,7
Diarista	321.900	2,9
Outro	510.600	4,6
Total	**11.100.000**	100,00

Fonte: MDS, pesquisa. Apresentação de Slides, UFBA, 2006
(Cálculos e estimativas nossos)
*Cálculo relativo ao percentual dos chefes em relação ao universo total das famílias cobertas pelo PBF, em julho de 2006.

A inclusão de trabalhadores do setor formal e de aposentados em programas na linha da pobreza e indigência confirma os efeitos perversos de um modelo de acumulação que pressiona para níveis extremamente baixos de remuneração do trabalho, tanto para segmentos do setor formal como do informal, e também em relação ao nível das aposentadorias. Do total das famílias contempladas pelo principal programa, o *Bolsa Família*, 27% dos chefes eram trabalhadores autônomos por conta própria, e 19 % eram empregados assalariados. Os chefes desempregados representavam 17%. Uma vez que, em 2005, o total dos trabalhadores desempregados chegava a uma população de 8,3 milhões de trabalhadores, e apenas 1,9 milhões desses foram incluído no Bolsa Família, restaram 6,4 milhões de desempregados não cobertos pelo programa de assistência. Isso distingue o *Bolsa Família* da RMI- *Revenu Minimum d´Insertion*, na França. Enquanto, neste país, a implantação do programa de renda mínima voltou-se para garantir renda ao trabalhador, quando ele não se encontrava mais coberto pelo seguro-desemprego, no Brasil, o programa se constitui em alívio do orçamento doméstico das famílias extremamente pobres, como reconhece o Ministério de Desenvolvimento So-

cial, o que abrange desde trabalhadores ativos do setor formal e informal, até inativos que apresentem renda familiar extremamente baixa.

Nesse sentido, no plano da assistência e da pobreza, não se distingue a situação do desempregado e dos empregados assalariados daqueles precarizados do setor informal. Todos são genericamente considerados pobres.

A identificação da condição de "desempregado", no entanto, funda-se num princípio de identidade de classe, com base num direito assentado sobre a regulação do trabalho assalariado. Portanto, apesar da ruptura do vínculo do trabalho, às vezes de longa duração, esses indivíduos são definidos como desempregados e, assim, o seu reconhecimento se articula ao coletivo dos trabalhadores empregados, delimitando um espaço de solidariedade sindical pela referência à identidade de classe trabalhadora. Nesse nível, a política securitária, do ponto de vista dos sindicatos, tem por objetivo proteger os trabalhadores das conjunturas desfavoráveis e reduzir a pressão dos desempregados sobre os assalariados, como analisam Trom e Zimermann (2001) em relação às condições históricas do "desempregado". É a dupla orientação do seguro-desemprego. Assim, lealdades corporativas e a lógica de ação coletiva são traços comuns na definição do desempregado (p.293).

Por outro lado, o contingente de indivíduos em condição de miséria e pobreza constitui "coletivos de destinos", objetos da ação pública no sentido de assisti-los no limite mínimo da vida. Poder-se-ia dizer, então, que se constituem em direitos civis, subordinados à dimensão dos direitos humanos. Esses indivíduos são identificados pela "despossessão", em termos de renda. São não forças sociais, como analiza Donzelot e Estèbe (1991). Assim, não formam coletivos e são definidos pela sua inserção na instância reprodutiva do consumo de sua força de trabalho; e como sujeitos de consumo do mercado, pela renda recebida.

Esse "enquadramento" de categorias de trabalhadores como "coletivos de destino" e sujeitos do consumo filtra as representações e práticas dos agentes públicos e dos cidadãos. O resultado é que os programas aparecem, ao mesmo tempo, como capacitadores (alívio da fome) e constrangedores (trabalhadores considerados apenas pobres). Assim, a garantia e o repasse da renda podem representar alguma liberdade financeira no alívio no orçamento doméstico das famílias indigentes, nos limites mínimos de sobrevivência. Mas também pode significar constrangimentos no sentido pleno da cidadania, desde que a transferência opere espaços de controle (a prova da pobreza) e não de emancipação sustentada dos indivíduos, ou que as condicionalidades prescritas (educação e saúde), nos limites e condições de oferta do Estado, não sejam capacitadoras, no sentido de possibilitar sua liberdade e autonomia.

Sem desconhecer o efeito do alívio que esses programas de transferência de renda possam ter sobre as famílias vulnerabilizadas e desempregadas, a *monetarização da assistência* tem implicações políticas importantes. Como acabamos de analisar, não se pode desvincular o desenho das políticas sociais da conformação do mercado de trabalho, principal mecanismo de inclusão social, de sociabilidade e da política, uma vez que a condição de acesso ao trabalho define a condição da cidadania.

Na base da *monetarização da assistência*, localiza-se um diagnóstico da crise social como crise de consumo, resultante das políticas em favor da rentabilidade do capital. Dessa perspectiva, a defesa dos programas de transferência de renda tem por suposto dois argumentos: o primeiro, uma inversão da prioridade de proteção aos mais pobres, apoiada na idéia de que o desenho anterior da proteção tinha sentido restritivo, favorecendo apenas os assalariados; em seguida, uma idéia implícita da incapacidade de suprir as necessidades mínimas da inserção via mercado de trabalho formal, devido às mudanças no mundo do trabalho, que afetam o setor dos trabalhadores estáveis. Es-

ses dois argumentos justificariam a reorientação da proteção sobre setores com níveis de renda extremamente baixos.

No *plano simbólico*, a monetarização da assistência, por outro lado, pode solidificar um sentido de resgate material da "dívida social" do Estado para com as classes populares. A materialização, em dinheiro, dessa dívida social pode restabelecer um campo do compromisso entre o governo e os pobres, no sentido de inverter a subalternidade histórica das classes populares à esfera do público, através da efetivação do pagamento em dinheiro da dívida social e essa representação tem efeito sobre o padrão da relação política entre os cidadãos beneficiados e os dirigentes. O problema é que os valores restritos desse pagamento podem constranger a cidadania nos limites de um novo patamar de "destino da pobreza", aprofundando novas subalternidades.

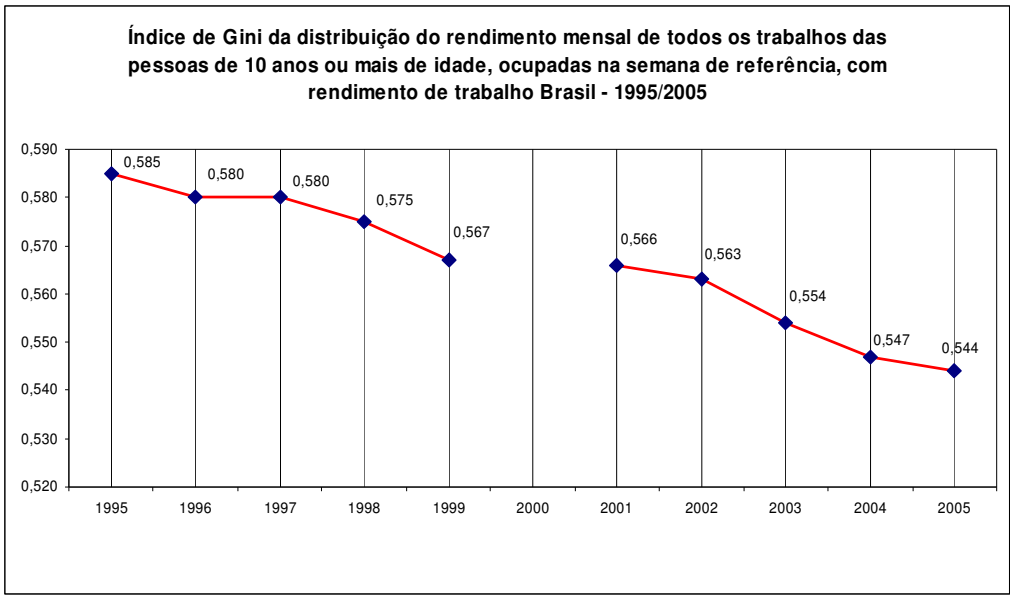
Essa análise não significa um fatalismo sobre as melhorias das condições materiais dos cidadãos mais pobres ou sobre as possibilidades de emancipação dos setores populares. O Brasil é rico em exemplos que mostram exatamente o contrário. Mas reflete sobre implicações do desenho da assistência. A superação dos limites da proteção, portanto, diz respeito à política, à capacidade de organização desses setores e trabalhadores e das condições de um pacto social mais amplo, entre trabalhadores, elites políticas e empresariais, capaz de produzir as mudanças no sentido de alcançar melhores patamares de integração social próprio a um Estado social sustentado sobre padrões de eqüidade.

7.3. OLHAR CRUZADO: pobreza, trabalho e distribuição de renda[25]

Esta última parte procura analisar as implicações dessas transferências de renda sobre o padrão das desigualdades sociais.

A compressão dos salários dos trabalhadores na faixa de renda mais alta e um aumento real do salário mínimo e do seu poder de compra, resultante da queda no preço nos produtos alimentares da cesta básica, acabaram por alterar os indicadores de desigualdade social no país entre 1995 e 2005. O Índice de Gini, relativo à distribuição da renda do trabalho, declinou (Ver Gráfico 12). Ele caiu de 0,585, em 1995, para 0,566, em 2001, chegando a 0,544, em 2005. Segundo a PNAD (2005), isso significa que, ao longo de dez anos, esse indicador apresentou uma queda de 7%, o que expressa uma redução da concentração de renda dos trabalhadores no Brasil.

Gráfico 12 - Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho – Brasil – 1995-2005



Fonte: IBGE/PNAD. 1995/2005, PNAD, 2005, p.79
Não se dispõe da informação para 2000.

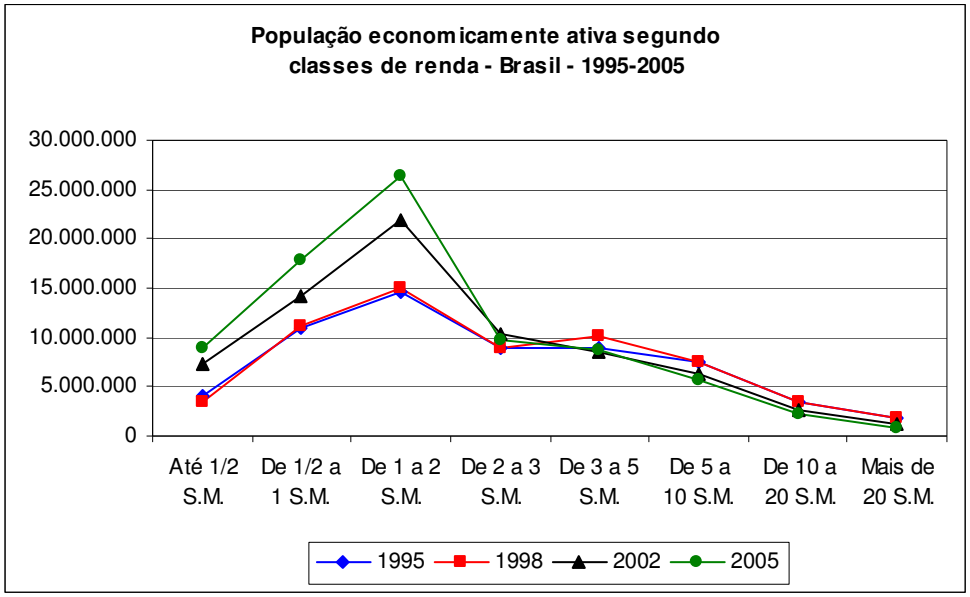
[25] Essas análises foram retiradas dos artigos meus: *Inégalités, démocratie et pauvreté:* les effets politiques des programmes ciblés au Brésil. Paris: Université de Paris III, 2006. (No prelo); e no artigo *Trabalho e desigualdades:* o conflito redistributivo no Brasil. XXVI Congreso da Asociación Latino-Americana de Sociología-ALAS, Guadalajara - Mx: Universidade de Guadalajara, 2007.

Entretanto, esse processo, ainda segundo a PNAD (2005), significa um declínio da renda do trabalho em 2005, expressa numa queda real de 15,1% em relação a 1996, a taxa mais elevada desde o início da década de 90, mesmo considerando uma melhoria na renda média real do trabalho entre 2004 e 2005. A redução dos indicadores de desigualdades resulta, portanto, de uma evolução favorável da renda dos mais pobres, que, em 2001, representava 12,7% da massa total das rendas familiares e, em 2004 se apropriou de 14% da renda total. Essa evolução significou que, entre 2001 e 2004, 50% das famílias dos trabalhadores mais pobres tiveram um ganho real de 7,3%, enquanto as dos trabalhadores mais ricos tiveram suas rendas diminuídas: os 10% mais ricos tiveram uma perda de 7,4% e o 1% mais rico uma perda de 9%.[26]

Enquanto a melhoria da renda trabalho, pela recuperação do valor real do salário, favorece, fundamentalmente, os mais pobres até as faixas de renda de 2 salários mínimos (Gráfico 13), as transferências de renda dos programas sociais permitiram que um importante número de famílias escapasse da condição da miséria, mas essas famílias não ultrapassaram a condição da pobreza. Trata-se, portanto, de uma focalização da focalização: "dos mais pobres dentre os pobres".

[26] Destacamos, mais uma vez, que esses indicadores referem-se à desconcentração da renda trabalho, base sobre a qual se calculam os indicadores de desigualdades sociais na PNAD, e não da renda do 1% mais rico do Brasil.

Gráfico 13 – População Economicamente Ativa segundo classes de renda
Brasil – 1995-2005



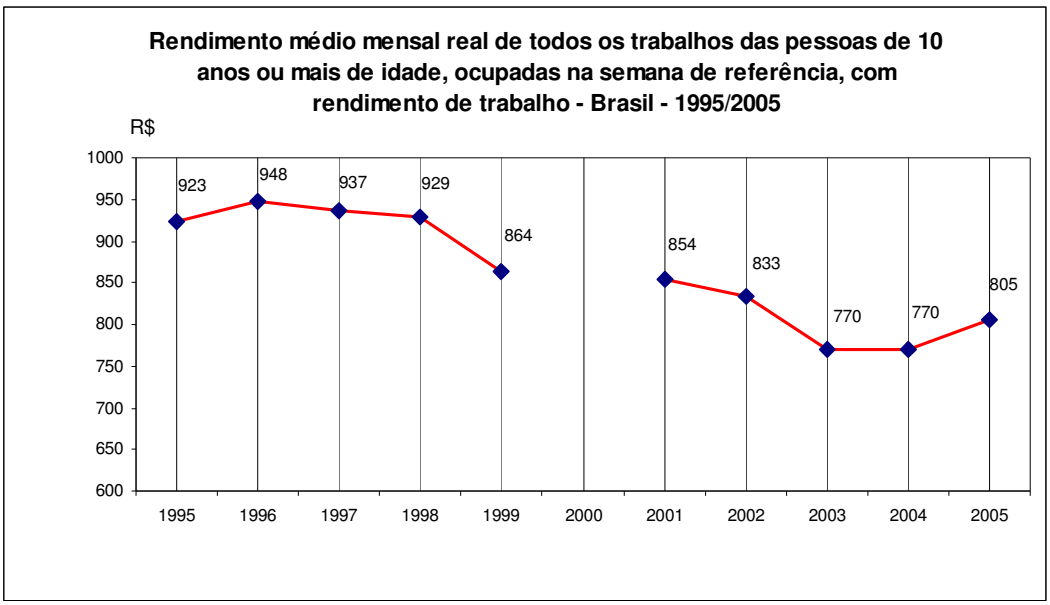
Fonte: IBGE/PNAD. 1995,1998,2002,2005

Por outro lado, as melhorias na dotação dos direitos sociais constitucionais, estabelecidas no patamar do salário mínimo, afetaram positivamente as famílias mais pobres, com renda em torno de um salário mínimo, como mostram Delgado e Theodoro (2005). Assim, conquanto elas sejam redistributivas, não corroboram o lado da distribuição funcional da *renda trabalho***,** especialmente no segmento dos trabalhadores urbanos assalariados, ainda segundo esses autores.

A desconcentração da renda trabalho foi acompanhada, portanto, de um declínio da renda média do trabalho, entre 1996 e 2003, em 18,77%.[27] Entre 2003 e 2005, observa-se uma discreta recuperação, representada por um aumento de 4,5% no período. Mas, se tomarmos em conta a evolução de 1996 a 2005, permanece, ainda, uma queda proporcional da renda média de 15,08% (Gráfico 14).

[27] O ano de 1996 atingiu a renda média trabalho mais elevada desde o início da década de 90.

Gráfico 14 – Rendimento médio mensal real de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, com rendimento de trabalho – Brasil – 1005-2005



Fonte: IBGE/PNAD, 1995/2005, PNAD, 2005, p.79
Observação: não se dispõe da informação do ano 2000.

Um olhar transversal entre a renda originária do trabalho e a renda transferida às famílias pelo governo, no período de 1991 a 2000 e 2003, mostra um declínio na participação da renda trabalho no total da renda familiar dos brasileiros, que passa de 85,3%, em 1991, para 78% em 2000, chegando, em 2003, a 73,8%, enquanto cresce proporcionalmente a participação da renda originada de transferências resultantes da Seguridade Social (DELGADO, 2005). Essa, no mesmo período, mais que duplica sua participação na composição da renda familiar do brasileiro, passando, respectivamente, de 10,2%, em 1991, para 22,4%, em 2003[28] (Tabela 24).

[28] A partir desse período, o programa de *Bolsa Família* expandiu a sua cobertura, passando de 3 milhões de famílias a 11 milhões e cem famílias, o que seguramente deverá representar maior participação percentual da renda proveniente de transferência de benefícios governamentais às famílias. Mas, no período mais recente, também houve uma leve recuperação da renda trabalho, em 2005.

Tabela 24- Renda pessoal domiciliar – Evolução segundo fontes principais – Brasil, 1991/2000/2003

Variáveis	1991	2000	2003
Renda Familiar Total (*)	100,0	100,0	100,0
% da Renda de Trabalho	85,3	78,0	73,8
% da Renda da Seguridade	10,2	16,0	22,4
% Outras Fontes de Renda	4,5	6,0	3,8

Fontes: Censo Demográfico – 1991 e 2000; PNAD 2003, In: Delgado, 2005.
* Corresponde à renda familiar, considerando-se o conceito família-domicílio do IBGE, e as remunerações monetárias de todos os membros para todas as fontes de renda.

Delgado (2005) reafirma o papel da aplicação sistemática da política de direitos básicos na Seguridade Social, especialmente Previdência Rural, desde 1992, e, em menor escala, da *Lei Orgânica de Assistência Social* (LOAS), a partir de 2005, com a introdução do *Benefício de Prestação Continuada.* Ambos são protegidos por regras constitucionais do salário mínimo, e o autor conclui que, antes e depois de se aplicarem esses dispositivos da Seguridade Social, houve significativa mudança para melhor no índice de desigualdade, o que corrobora a tese de que a política social universal é desconcentradora de renda.

Decompondo o Índice de Gini, segundo os segmentos de trabalhadores ativos e inativos, rurais e urbanos, homens e mulheres, com base nas estatísticas censitárias de 1991 e 2000, o autor revela ainda que houve melhoria significativa da distribuição de renda rural e, em especial, de inativos e mulheres.

Tabela 25 - Índice de Gini da Distribuição da Renda Nominal e Familiar – Economicamente Ativos e Economicamente Inativos. Brasil, 1991/2000

Situação de Domicílio e Sexo	1991		2000	
	Total	Não economicamente ativos	Total	Não economicamente ativos
Total	**0,618**	**0,645**	**0,611**	**0,584**
Urbano	0,608	0,644	0,605	0,591
Rural	0,545	0,426	0,529	0,302
Homens	**0,620**	**0,660**	**0,620**	**0,610**
Urbano	0,604	0,652	0,610	0,608
Rural	0,544	0,492	0,554	0,383
Mulheres	**0,591**	**0,608**	**0,576**	**0,548**
Urbano	0,584	0,613	0,575	0,562
Rural	0,499	0,351	0,415	0,235

Fontes: Censo Demográfico 2000, IBGE – Trabalho e Rendimentos – Tabela 1.2.3.
Censo Demográfico 1991 In: Delgado; Theodoro, 2005.

Delgado (2005) analisa que "os dados comparativos do índice de Gini [...] permitem concluir que houve melhoria na desconcentração da renda rural total (de 0,545 para 0,529) e que essa melhoria se deveu à mudança significativa do índice dos 'não economicamente ativos' (0,426 e 0,302), especialmente das mulheres (0,351 e 0,235)".

Esses mesmos dados revelam, contrariamente, que não houve desconcentração no total da renda familiar urbana, a qual se manteve inalterada (0,608 e 0,605), mesmo considerando-se a desconcentração favorável dos não-economicamente ativos urbanos (0,644 e 0,591), particularmente influenciado pela renda das mulheres em geral (0,584 e 0,575) e pelas não-economicamente ativas (0,613 e 0,562), em particular. Ou seja, o gasto social tem caráter redistributivo e seletivo, mas não corrobora a distribuição funcional da renda trabalho. E a inversão entre inclusão política nos direitos sociais e dessocialização no trabalho provoca uma ruptura no pilar central de formação do Estado de Bem-estar social, construído com base numa articulação entre trabalho, proteção e solidariedade nacional, enfatizando uma tendência atual da proteção como a assistência aos mais pobres, desconectada do universo do trabalho.

Por outro lado, o olhar cruzado entre pobreza e trabalho revela que a evolução positiva da renda dos estratos na linha da indigência pode ser problemática para os trabalhadores, já que, no interior de uma mesma conjuntura, eles sofrem involução ou queda de renda, especialmente aqueles com renda acima de dois salários mínimos, o que representa um sentido invertido da justiça, que os penaliza, rompendo as equações de equivalência entre os cidadãos em relação ao Estado, no âmbito da democracia.

A queda gradativa nas desigualdades de renda aparece como uma dimensão extremamente positiva, considerados os indicadores históricos de desigualdades sociais do país, especialmente em relação aos segmentos de renda mais baixos, mas penaliza o

trabalhador situado nas faixas de renda média e os com faixa de renda mais elevada. Ademais não considera a grande riqueza do país.

Por outro lado, se observarmos o desempenho do país em relação ao crescimento e à formação da renda de outros países do bloco periférico, esses indicadores não são tão expressivos, relativamente. Eles revelam uma opção política que tem implicado maiores constrangimentos sobre o trabalho, no Brasil, com redução na remuneração do trabalho e uma atenção restrita aos mínimos dos mínimos sociais, configurando um conflito redistributivo entre pobres e quase pobres.

7.4. CIRCUITO FECHADO: o fechamento do social sobre si mesmo

O processo de construção das categorias da ação prática da política – a partir do dimensionamento da vulnerabilidade, do desemprego e dos assistidos dos programas de transferência de renda – permitiu observar etapas e processos de segmentação social da proteção que revelam um padrão de iniqüidade da proteção no Brasil.

Os dados apresentados permitiram identificar *zonas de exclusão* da proteção de uma parcela de cidadãos, os quais não têm empregos e nem renda para a cotização privada e estão fora do mercado, mecanismo central das políticas de integração social. Como se analisou, as políticas compensatórias, ao restringirem sua ação segundo objetivos focalizados, deixam, portanto, de lado, um conjunto de indivíduos efetivamente necessitados. Isso provoca uma segmentação e uma seletividade entre os assistidos do Estado, que se localizam entre os que estão fora da proteção e os que estão fora da assistência focalizada, num contexto político democrático, que reconhece igualdade de oportunidades e a necessidade de tratamento equânime de proteção a todos os cidadãos.

Cria-se, assim, uma "circularidade do social', um fechamento sobre si mesmo, incapaz de mediar a articulação entre os diferentes níveis da estrutura social – o econômico, o social e o político –, ou seja, na construção dos vínculos estruturais.[29]

Num contexto de economias abertas e competitivas, postulam-se políticas flexíveis, ajustadas às variações do mercado e aos ajustes dos gastos públicos, como critério de eficácia. No âmbito da solução encontrada, da focalização dos programas, os seus limites situam-se na sua própria causa, ou seja, na instabilidade dos mercados e da economia, o que, muitas vezes, compromete a continuidade dos programas.[30] Isso leva a considerar a *reprodução de círculos lógicos sem saídas*, cujo fechamento restringe efetivamente o êxito desses programas, reduzindo o conflito redistributivo a uma luta entre os pobres e os "quase" pobres.

A dissociação entre as políticas sociais aplicáveis a todos e as políticas sociais focalizadas dificultam os objetivos cumulativos de combater a pobreza, construir cidadãos e eliminar a exclusão (FLEURY, 1998), restringindo a cidadania a uma dimensão parcial do atendimento e do consumo, assegurada pelo estatuto de uma cidadania cívica, e segmentando a condição de inserção e a relação desigual dos cidadãos (aqueles atendidos e protegidos e os desassistidos) com o Estado.

No espaço aberto pela confrontação entre as forças sociais diante da situação objetiva de renda e trabalho e dos meios e instrumentos políticos de proteção coletivamente assegurados é que se inscreve o processo de construção da política, definindo e renovando as possibilidades da inovação social.

[29] Essa conclusão retoma elementos de Ivo(2004).
[30] Como ocorreu em 2002.

CAPÍTULO 8

QUESTÃO SOCIAL, ESPAÇO PÚBLICO[1] E INOVAÇÃO SOCIAL

8.1. QUESTÃO SOCIAL E QUESTÃO URBANA: os fios da meada

A *questão social*[2] nas áreas urbanas tem sido explorada historicamente por diferentes autores. Ela diz respeito à condição do *viver juntos* nas cidades, à forma de trabalho, consumo e produção e aos mecanismos de solidariedade e proteção que se constituem na base de estruturação do vínculo social, da coesão social e da cidadania, que acompanham a formação das sociedades modernas. Mas o que especifica a relação entre o urbano e a questão social são suas implicações sobre o *território*,[3] ou seja, como as características desses modos de viver, trabalhar, consumir e se reproduzir se dão em dado território. Isso não significa apenas uma *localização espacial* do trabalho e das solidariedades, mas implica entender o *espaço urbano* como elemento intrínseco, onde se tecem os diferentes níveis da *questão social*. Ou seja, essa dimensão não é estática, mas se estrutura nos processos de industrialização, na formação dos mercados de trabalho, na distribuição de serviços e constituição de atores políticos cujos resultados influenciam a *localização dos atores* nesse espaço.

---

[1] *Espaço público* aqui tem dois sentidos associados: refere-se à parte do território urbano destinado ao uso comum e de posse coletiva, que se distingue da esfera privada, cuja posse e manutenção respondem aos interesses de um ou mais indivíduos específicos; e o espaço público como o espaço da "polis" – espaço político urbano – e as instituições que deliberam e executam diretrizes e regras para o convívio na cidade.

[2] Mediações institucionais no encaminhamento das questões de integração social de indivíduos em situação de pobreza, na vigência de uma sociedade democrática. Como vimos nos capítulos anteriores, ela se objetiva em categorias práticas da ação pública, determinadas pela ação de atores políticos e sociais, em vista da redução das desigualdades sociais. Essas categorias passam a ser tratadas como "coletivos", quando objetivadas a partir de programas específicos das políticas sociais, conforme o capítulo anterior.

[3] O espaço de apropriação de uma parcela geográfica por um indivíduo ou uma coletividade, no caso as cidades ou metrópoles, que tem validade na ordem jurídica e administrativa estatal.

A versão repressiva de encaminhamento da questão social no espaço urbano tanto influenciou autores clássicos no século XVIII e XIX, como se constituiu na versão brasileira de solução para a constituição de massas de homens livres desocupados, numa ordem patrimonial escravocrata (Cf. Capítulo 4). Desde *A riqueza das nações*, Adam Smith [1776] oferece um campo conceitual dessa relação, orientando a representação filantrópica, estética e ao mesmo tempo repressiva da pobreza, particularmente no contexto de urbanização das sociedades industriais. A interpretação de Smith sobre a "massa de homens sem propriedade, vista como o(s) inimigo(s) da ordem pública", expressa um tipo de representação até hoje prevalecente, que formula a *questão social* com base numa versão repressiva da *pobreza urbana,* ou que veicula a idéia de uma ordem social[4] regulada pelos proprietários.

Se a concentração populacional e as novas condições de organização do trabalho fabril constituíram elementos importantes nas condições de vida nas cidades modernas, tradicionalmente se pensa a cidade também como o âmbito público, já que o seu surgimento se associa ao desenvolvimento da *civitas* e à *res-publica*, como formas institucionalizadas que tornam possível a convivência e o intercâmbio; o encontro e o diálogo entre sujeitos e interesses diversos (SJOBERG, 1960; MUMFORD, 1961; WEBER, 1982 *apud* DUHAU, 2001, p.41). A cidade como *espaço público* constitui-se, portanto, na outra dimensão importante de uma sociedade política fundada no contrato social. "Nestes espaços instauram-se possibilidades de ação pela presença coletiva dos atores sociais e pelo registro dessa presença dramatizada em espetáculo" (BRESCIANI, 2002, p.30).

A formulação da questão social se estruturou em torno do trabalho e da criação de mediações institucionalizadas de proteção social. Os conflitos resultantes da indus-

[4] Bresciani (2002), numa síntese primorosa sobre a formação do campo dos estudos sobre a cidade, levanta pistas para o entendimento das relações entre cidade e questão social. No seu artigo, postula que essas relações não assumem a forma apresentada neste texto, mas é problematizada a partir da teoria médica.

trialização, que tiveram como ator principal a formação do operariado em classe e, por outro, a ordem republicana e liberal assentada no princípio da "igualdade", estruturaram a formulação da questão social no âmbito das sociedades urbano-industriais modernas, estabelecendo as bases da intrínseca problemática entre cidade, questão social e espaço público.

As mudanças contemporâneas, resultantes dos processos de reestruturação produtiva – que implicam dessocialização pelo trabalho, traduzida no crescimento do número de trabalhadores desempregos e na precarização da força de trabalho – e a desconstrução do Estado social pela reforma do Estado atingem, portanto, fortemente, os setores da força de trabalho masculina da ativa nas áreas urbanas, núcleo central de estruturação do mercado de trabalho, como vimos no capítulo anterior.

Exatamente quando se agudiza a *crise urbana*, as mudanças institucionais e políticas de reforma do Estado nacional repassam às instâncias subnacionais e municipalidades a responsabilidade pública no encaminhamento das políticas sociais. Expressando essas contradições, Putnam (1996) observa que tanto mais a cultura democrática ganha prestígio e se afirma como valor moral, mais cresce uma insatisfação generalizada quanto aos resultados práticos dessas políticas. Na mesma linha, Le Galès (1995)[5] analisa que, enquanto as reformas institucionais dos anos 80 reforçaram o poder do município, isso ocorre, inversamente, num contexto de declínio do poder das autoridades locais eleitas, em decorrência de um conjunto de fatores: ajuste fiscal; transferências e reformas econômicas; crescimento do poder de organizações privadas; terceirização de serviços; ampliação da pobreza e do desemprego etc. A desconexão entre as novas tarefas de responsabilidade social, em âmbito local; o papel dos novos atores socioeconômicos e políticos, quando não se traduzem em melhorias sobre as condições

[5] Referindo a processos de *urban governance*, na Inglaterra e na França.

de vida das pessoas, as condições de desenvolvimento produtivo e a qualidade de acesso e distribuição de bens públicos, se expressam numa crise de confiança entre os cidadãos e o aparelho do Estado, que aparece como fratura social e crise de legitimidade. Ou seja, a crise urbana articulada à crise social, inseridas num contexto de incertezas e reforma do Estado tem caráter deslegitimatório...

As *novas regulações* políticas e sociais que emergem nesse contexto, baseadas na cooperação entre o público e o privado, na criação de novas arenas públicas de concertação, como a *local governance*, têm, portanto, no âmbito local e nas solidariedades restritas, contituído alguns espaços de mediações institucionais no âmbito do espaço público. Elas visam a reconstituir uma capacidade política de a cidade produzir "sociedade", ou seja, dizem respeito aos termos e às condições das trocas sociais e políticas na partilha do espaço público. Essas trocas sociais, no entanto, não ocorrem num plano abstrato da cidadania, mas são inscritas estrategicamente segundo objetivos específicos. Qual o poder de essas instâncias locais e sistemas de governança interferirem sobre o processo da redistribuição e de construção de consensos mais amplos, processos centrais para superar as imensas fraturas sociais?

Este capítulo visa a analisar os paradoxos desses sistemas de *urban governance* em países do capitalismo periférico, como o Brasil, cuja transição social, nas últimas três décadas, se caracteriza pela tensão entre um duplo projeto: o projeto de redemocratização nacional, protagonizado pelos diversos atores sociais, na década de 80, de um lado; e aquele que se refere à implantação dos dispositivos de reforma do Estado, iniciada nos anos 90, comandada pelos atores internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, etc.

A análise busca resgatar os dilemas das práticas e sistemas de governança local, de uma perspectiva que ultrapassa a visão estratégica e pragmática dos arranjos institu-

cionais flexíveis, organizacionais e de gestão, para a compreensão desses processos no âmbito das relações sociais e políticas de constituição das cidades como espaços de integração e convívio. Mas esses espaços também são de conflito dos interesses diversificados e territorializados das diferentes classes sociais, que produzem, consomem e acessam, de maneira diferenciada, os bens e serviços urbanos coletivos, que integram, diferentemente, o mercado de trabalho e têm acesso diferencial sobre os recursos institucionais da proteção e de assistência pública. Assim, estabelecem-se iniqüidades socioeconômicas e espaciais na distribuição dos recursos e bens coletivos.

O núcleo das preocupações aqui esboçadas, portanto, diz respeito ao tema de como a produção da democracia tem se expressado no contexto da urbanização, condicionada pelas relações políticas, pela matriz socioeconômica da diferenciação social e pelas novas regulações sociais, institucionais e políticas. Ou seja, como encaminhar a questão da integração social e política no âmbito local, da perspectiva do paradigma de bem-estar social e na vigência de uma governabilidade democrática?

A primeira parte apresenta o contexto de formação de um espaço público nacional, na década de 80, como um momento singular de "invenção da cidadania", no Brasil A segunda trata da emergência e dos diversos sentidos da noção da governança local, no contexto internacional; a terceira, avalia os limites e possibilidades dessa categoria da ação prática, quando aplicadas ao Brasil, país com enormes desigualdades sociais e regionais e com uma cultura política fortemente influenciada por relações de tipo autoritário e patrimonial. A quarta e última parte mostra como as diversas fraturas nas cidades se expressam na *incivilidade urbana*, refletida sob as diversas manifestações de violência, que acabam transformando a questão social em uma cidadania da *ordem*.

8.2. A INVENÇÃO BRASILEIRA DA CIDADANIA: a formação de um espaço público na luta por cidadania no Brasil dos anos 80

A análise crítica sobre as novas arenas de ação coletiva atual, na implementação das políticas urbanas e sociais (conselhos; administração regionalizada e parcerias, etc.), supõe resgatarem-se algumas características gerais do processo de transição democrática no Brasil, base sobre a qual se podem entender os limites e significados múltiplos do padrão de inter-relação e cooperação (conflito) entre atores políticos, econômicos e sociais em sistemas de *urban governance,* hoje. Ela visa a caracterizar em que contexto político interno emerge essa nova categoria da ação coletiva, inicialmente proposta pelo Banco Mundial. Quais os seus limites e alcances, em termos de possibilidades reais de integração e do *fazer democrático*?

Efetivamente, as cidades têm se constituído em espaços para onde convergem, sobre os cidadãos, os direitos individuais e do trabalho, os direitos coletivos de acesso e consumo de bens e serviços urbanos e os direitos cívicos em relação ao padrão de convívio e cumplicidade com a cidade e a nação, que definem seja a condição de ser trabalhador, seja a de integrar uma comunidade política e uma sociedade.

No caso das cidades brasileiras, os movimentos sociais pressionaram as políticas urbanas, o que acabou gerando formas redistributivas dos recursos coletivos urbanos e integrando as camadas populares ao processo de urbanização. É no marco das condições diferenciais dos atores sobre a distribuição e acesso a esses recursos territorializados que se institui também o conflito urbano e as modalidades possíveis da cooperação e da solidariedade entre atores, condição dos sistemas de *local governance*.

O período da transição democrática (1985-88) caracterizou-se por um trâmite da devolução, no sentido de reconversão, das estruturas centralizadoras em estruturas mais flexíveis e descentralizadas. Processo cheio de contradições no quadro da desconcentração

do Estado nacional, mas que contém, também, potencialidades da sociedade civil. Efetivamente, a competência desse processo se deu pela mobilização da sociedade civil organizada. No entanto, a desapropriação de muitas dessas conquistas, pelos ajustes dos anos 90, expressa um período particularmente crítico e contraditório no confronto de dois projetos: (i) um interno, de construção de uma democracia real, que resulta da capacidade dos atores sociais na construção de agenda pública nacional; e (ii) outro externo, no âmbito da determinação de atores internacionais, sob a hegemonia do mercado e com legitimidade conferida pela estabilidade monetária, que restringe a democracia à operacionalização de ajustes e princípios normativos do "bom governo", através da luta contra a corrupção, da eficiência técnica e de ajustes monetários das contas públicas, como condição de competitividade do Estado e eficácia dos regimes fiscais.

8.2.1. Resistência democrática e formação de um espaço público ampliado

Nunca é demais reafirmar que a redemocratização brasileira foi um empreendimento coletivo, no qual o povo e as elites reelaboraram os valores necessários de reorganização da convivência civil, traduzidos em instituições práticas de um novo "fazer" político e social. As formas de resistência desenvolvidas pelos movimentos urbanos populares[6] (especialmente na década de 70 e 80), os movimentos de moradia, de favelas, os movimentos contra a carestia, as formas concretas de apropriação do espaço das ruas e ocupação de terras, os conflitos sobre taxas e tarifas de transportes urbanos, além de toda a luta operária e sindical em torno de direitos do trabalho, reforçaram a *convicção* de que é possível avançar-se para novas e melhores formas de convivência. Essas formas eram organizadas em torno do reconhecimento dos direitos sociais e co-

[6] Aqui estamos nos restringindo às lutas urbanas. Mas não se desconhece a força dos movimentos sociais rurais de luta pela terra e pela Reforma Agrária.

letivos, direitos sobre a cidade, de acesso a bens e serviços de consumo coletivo, o direito de reprodução da classe trabalhadora e dos atores urbanos não só de viverem e de trabalharem, mas também de exercício político de participar, como base de formação de uma nova governabilidade de caráter democrático.

A transição política brasileira representou, pois, uma conquista dessas novas formas de *fazer* e *saber* político, alcançadas graças à mobilização política e social da sociedade brasileira, que, partindo de ações solidárias no ambiente dos sindicatos e dos movimentos sociais, se estabeleceram no campo institucional.

Assim, a Constituição Brasileira de 1988 deu vida a uma nova consciência civil que, naquele contexto, superou os localismos das estruturas de poder político, os interesses parciais, reforçando uma conjunção entre povo e elites, projetando em ambos a representação de uma nação que deveria se constituir e se reinventar numa sólida articulação entre sociedade e política. Ela institui a base de um direito público organizador da Nova República, redesenhando os limites entre o público e o privado. Nesse sentido, a abertura política democrática também significou uma evolução da cidadania, no nível de unidades subnacionais, dos municípios e do tratamento da *coisa pública*, que conforma formas diferenciais de acesso à cidade.

Mas, evidentemente, cada segmento do território nacional tinha uma experiência própria e acumulada no manejo da vida pública, sustentada numa trama política e cultural singular. A forma como os diferentes atores – grupos empresariais locais e internacionais, classes operárias e segmentos das classes médias e classes populares – constituíram-se, no longo processo de urbanização e produção da cidade, define formas específicas de acesso ao espaço e aos bens e serviços coletivos. Define, também, formas organizativas e capacidades políticas diversas que influenciam as novas compe-

tências e pressionam para a criação de novas arenas públicas, geradas e (ou) institucionalizadas no contexto atual.

A grande mudança social se expressou numa acomodação institucional dos interesses, em que se entrecruzaram tanto a tradição das lutas democráticas, assentada na organização dos diversos atores e interesses corporativos de trabalhadores e do empresariado, como velhas elites oligárquicas que tradicionalmente organizaram os seus interesses no interior do Estado autoritário.

O desafio inicial, então, era – e é – *converter* essas formas de *saber político* diferenciais e conflitivas em novas práticas políticas. O desafio foi reconverter o conflito latente em novos exercícios políticos, num quadro de institucionalidade democrática. Entre mil escolhas e dificuldades, os cidadãos entenderam que as mudanças não podiam estar restritas ao desenvolvimento técnico e à modernização no plano econômico, mas implicavam a percepção de pessoas com direitos políticos na produção de um projeto democrático. Assim, a questão social, que envolve acesso a direitos sociais e coletivos, o direito à cidade, não pode estar isolada e separada da questão da política, da participação e da representação, uma forma distinta de fazer política, de pensar e *fazer* a cidade.

Dessa tensão, emerge uma nova institucionalidade, na qual a colaboração entre sociedade e Estado desenhou uma nova utopia urbana, na busca de um novo padrão de convívio e de caminho pelo qual se possam potencializar as ações convergentes dos diferentes atores, na direção de soluções efetivas e compartilhadas de desenvolvimento local. O grande desafio posto nesse novo quadro de forças foi (e permanece) construir esses processos de forma que se evite a captura da cidadania pela força do mercado e (ou) dos interesses particularistas dos velhas ou novas elites econômicas, e isso supõe a organização dos atores sociais urbanos em redes que ultrapassem os universos circunscritos das arenas restritas de encaminhamento dos diversos problemas locais, mas tam-

bém a articulação dessas iniciativas microssociais em universos mais amplos, onde os diversos projetos possam ser confrontados .

8.2.2. A crise urbana: as principais tensões vigentes no espaço urbano

Antes mesmo que esses *direitos individuais e coletivos* se constituíssem em práticas e vivências efetivas (em termos de melhoria do acesso ao trabalho, à moradia, à educação, à saúde, à infra-estrutura adequada, etc.) eles se instituíram como *deveres da sociedade civil* (assunção de responsabilidades sociais dos próprios sujeitos), uma *domesticação* da solidariedade (no sentido de privilegiar as solidariedades de caráter primário), e (ou) atributos de indivíduos consumidores.

Por outro lado, o acesso aos direitos sociais e à vivência democrática se fez num contexto de reestruturação da economia, no qual os ajustes fiscais e a reestruturação produtiva tiveram por efeito, de um lado, a redução drástica de investimentos do Estado em infra-estrutura, e, de outro, a exclusão social de um contingente importante de trabalhadores, expressa tanto na perda de direitos ao trabalho (o desemprego), como na vivência antecipada da exclusão pela restrição dos postos de trabalho, diante do crescimento da população economicamente ativa. Ou seja, a exclusão do trabalho não se materializa apenas na dimensão da perda, mas se projeta na desesperança das novas gerações de jovens trabalhadores, pela ausência de projeto de futuro, configurando-se uma *exclusão antecipada das perspectivas da inserção,* restringindo a dinâmica da mobilidade social e desqualificando os tradicionais mecanismos de coesão e de ascensão social.

No plano político, as transformações institucionais não foram suficientes para compreender como os cidadãos podem enfrentar as novas tarefas do poder conquistado. A questão agora não é só de uma crise de representação mas também de desconexão entre o aparelho da ação pública e a sociedade. O que se denuncia agora é a impo-

tência dos governos, sua incapacidade para lutar contra o crescimento do desemprego, a segregação da periferia, a violência, a nova pobreza e a dualização da sociedade, através da produção de políticas públicas estruturais.

Nesse quadro de *fraturas sociais*, é cada vez mais difícil dar um sentido efetivo à responsabilidade dos agentes sociais, já que eles não podem traduzir em condições reais o que, nas sociedades, constitui a manifestação efetiva da inserção social, que é o acesso ao trabalho (LENOIR, 1996) e a garantia do acesso digno ao consumo coletivo de bens e serviços. Isso, evidentemente, cria fraturas no pacto civil e desengajamentos sociais e morais, com efeitos sobre as representações que os atores fazem da democracia, da solidariedade, da cooperação, além do reforço à anomia, pelo crescimento da violência urbana. A questão social se desloca, de uma questão de proteção social, para uma questão de proteção civil de segurança pública e produção de uma *cidadão da ordem*. Há, pois, um novo espaço de conflito das representações da própria democracia, da nova questão social, que define a base sobre a qual se estrutura o novo conflito urbano.

Portanto, em países com altos índices de desigualdade, como é o caso do Brasil, a crise social situa-se em torno de algumas tensões:

A primeira se expressa na contradição entre o *sistema democrático* – que tende a ***incluir*** politicamente os indivíduos, pela capacidade de os cidadãos veicularem demandas sociais através de procedimentos institucionais – e o *sistema econômico,* com suas tendências regressivas da distribuição de renda e de ajuste econômico, que tendem a ***excluir***.

A segunda reside num paradoxo quanto à forma como se distribui efetivamente os direitos e deveres sociais, no plano da responsabilidade social e pública, entre Estado e cidadãos. Os cidadãos não querem a retirada do Estado social, mas que ele assuma a contrapartida de sua responsabilidade da propriedade social sobre a coletividade. A responsabilidade da sociedade civil não se efetiva sem a contrapartida de acesso aos benefícios sociais públicos.

A terceira refere-se, concretamente, às complexas mudanças da matriz socioeconômica de diferenciação social, que indica a tendência de uma cidadania cada vez mais diferenciada e fragmentada, frente a atores econômicos cada vez mais oligopolizados e a serviços *públicos* cada vez mais *privados.*

Essas tensões têm efeito sobre os significados da política, sobre as representações que os cidadãos fazem da política e da sociedade, sobre a própria democracia, o que vai condicionar as possibilidades reais de construção de sistemas "virtuosos" de cooperação e governança democrática.

Elas indicam, ainda, que a crise de legitimidade é a maior do nosso tempo, atingindo não somente o Estado, mas o conjunto das instituições sociais e políticas. A questão, então, é compreender se essas novas formas de mediação entre sociedade e Estado, essas novas regulações instituídas e geradas no âmbito das lutas e no quadro das novas institucionalidades democráticas permitem enfrentar a questão das desigualdades sociais e fazer avançar o processo democrático. Até que ponto a regulação dos interesses diversificados, nos sistemas de governança, são capazes de articular *eficiência* com *justiça social*? Como conciliar, por exemplo, os interesses das grandes corporações privadas, que controlam a oferta de bens públicos urbanos de uma perspectiva que não aprofunde ainda mais o empobrecimento dos *usuários*?[7]

Num artigo sobre a governança, Préteceille[8] (1999) chama a atenção sobre as condições de reprodução social da classe trabalhadora a partir da redistribuição dos bens públicos. Ele retoma as teses da década de 60 sobre a distribuição dos equipamentos e a produção dos serviços públicos como elementos estruturantes do consumo coletivo, da perspectiva da reprodução "simples e ampliada" da força de trabalho, fator determinante das desigualdades sociais e urbanas na distribuição. Assim, para além dos direitos individuais e civis e dos direitos sociais, as classes populares, através de suas

[7] Essas relações têm exibido as tensões e contradições desse sistema, por exemplo, em relação às tarifas públicas dos transportes urbanos, ao provimento de energia elétrica, etc.
[8] Préteceille (1999) reintroduz a importância de repensarem-se as teses relativas ao consumo coletivo de bens e serviços, especialmente no contextos das cidades pós-fordistas.

lutas, acessaram serviços urbanos coletivos, como moradia, energia, água, transporte e infra-estrutura pública, etc., garantindo a reprodução, através da formação de assentamentos urbanos populares, de caráter precário, que integram, paulatinamente, esses indivíduos no acesso aos bens e serviços de consumo coletivo. A mudança da natureza entre a oferta desses serviços públicos e coletivos e a garantia da propriedade social do Estado, condição do Estado de Bem-estar, é também fundamental à análise das forças sociais sobre o espaço urbano e das possibilidades de eficácia dos sistemas de governança local, dentro dos objetivos de justiça social.

A seguir, apresentamos os objetivos e o contexto de formação da noção de *governança local* como categoria normativa inscrita nas recomendações das agências multilaterais de desenvolvimento e como categoria analítica de alcance intermediário, na compreensão de sistemas cooperativos de ação concertada na implementação de políticas públicas locais.

8.3. A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CATEGORIA DA AÇÃO PÚBLICA: a governança local

8.3.1. A origem da noção de *local governance*

O termo governança local,[9] originado do inglês, expressa uma noção genérica, utilizada na década de 90 pelas agências internacionais para o "desenvolvimento", as quais, inspiradas na idéia de eficiência do processo de descentralização e de eficácia dos governos locais, na Inglaterra, sugerem mecanismos de intermediação entre a sociedade civil e o Estado, como alternativos à crise do Estado,[10] com vistas a criar um Es-

[9] *Governança*, no português, corresponde a "fazer ou construir governo". Nas pesquisas urbanas contemporâneas, refere-se à capacidade do poder de governar ou de governar-se. Distingue-se de governabilidade, porque esta se refere mais a sistemas de autoridade, de sustentação e de capacidade decisória e administrativa dos governos.
[10] Entendida como crise de governabilidade.

tado eficiente, que contemple um desenvolvimento auto-sustentável, através de estímulo à inovação, participação social e descentralização das políticas.

Tem, portanto, um sentido de regulação social, em vista da crise gerada pelos ajustes institucionais, e aproxima-se da perspectiva normativa de "bom governo", no sentido de postular a geração de *best practices*, através da inovação, participação, eficácia, sustentabilidade e confiança, como condições de se evitarem práticas predatórias nos governos: clientelismo, familismo amoral, corrupção, etc.

Na sua origem, essa noção foi introduzida nos balanços do Banco Mundial, com o objetivo de enfrentar as críticas e reações adversas às medidas do ajuste, buscando tratar a adequação do aparato institucional à lógica da acumulação, de forma mais cuidadosa. Para tanto, essa nova categoria é justificada com base em pressupostos da crise de governabilidade, que identifica o esgotamento e os limites do projeto do Estado desenvolvimentista, e busca recriar, no imaginário sóciopolítico, um modelo de governo capaz de permitir um funcionamento adequado dos mercados. A renovação desse modelo de gestão, segundo análise desenvolvida por Osmond (1998), contemplaria, como eixo central, o enfrentamento da luta contra a pobreza, através de princípios e ações de governança. Na base dos pressupostos que orientam a introdução dessa noção, estão não só a idéia de que a gestão pública deve acompanhar a liberalização da economia como condição necessária ao desenvolvimento econômico, conforme a fala do Presidente do Bando Mundial, em 29.08.1991, citada por Osmond (1998), mas também a consideração de que a estabilidade política e a boa gestão econômica são pré-requisitos do desenvolvimento. A esse diagnóstico segue-se todo um processo de disseminação das recomendações normativas implícitas na idéia de "bom governo" (transparência da ação pública, luta contra a corrupção, eficiência e competitividade),

seguidas por mecanismos operacionais de ação, como já vimos: enxugamento da máquina do Estado, controle de contas, etc.

Assim, o conceito desloca-se do campo doutrinário para o campo de ação e do âmbito dos princípios para o âmbito das técnicas de gestão, constituindo-se em uma categoria de mediações difusas, geradas com o sentido de se criarem uma pretensa organicidade e uma coesão social, num ambiente em que tanto estruturas institucionais do Estado como valores e doutrinas políticas e sociais que orientaram a modernidade estão em desmonte.

No âmbito urbano, a ampliação e a apropriação dos bens de consumo coletivo pelo mercado, através dos processos de privatização dos anos 90, organizam a nova cooperação entre o público e o privado. Assim, a compatibilização entre o interesse do mercado e as condições de reprodução das classes trabalhadoras condiciona os limites dessas novas mediações, e a função *redistributiva*, própria do Estado social, fica questionada.

Na realidade, segundo Osmond (1998), na sua origem e no contexto das políticas neoliberais, essa noção serviria para o Banco Mundial "controlar políticas de reforma, sem ser acusado de ingerência no plano político".

No plano simbólico, a estratégia consiste em dar positividade à ação do Estado, criando um sentido afirmativo de valores que produzam resultados parciais e reforcem um sentido (mesmo restrito) de coesão social. Primeiramente, a partir de orientações normativas, de caráter moral, capazes de construir algum consenso, a exemplo da luta contra a corrupção, os incentivos solidários na luta contra a pobreza, o sentido cooperativo e solidário da articulação entre público e privado. Em segundo lugar, a partir da criação de dispositivos gerenciais que traduzam os princípios morais da ação pública em questões técnicas e institucionais – reforço às normas, regulamentações e contratos de cooperação, ajustes financeiros, equilíbrio das contas públicas, eficiência no geren-

ciamento burocrático, metodologias de controle e contagem dos pobres, etc. Esses dispositivos, ao se constituírem nos fins últimos do social, despolitizam as relações entre sociedade e Estado.

Ou seja, na sua origem a noção de governança local se alinha aos dispositivos de intervenção política sobre os Estados nacionais na forma da "boa governança global", daí passando ao saneamento dos Estados nacionais, ou seja, a diferentes instâncias institucionais – comunidade internacional e Estados–nação. E, a partir daí, montam-se arenas concertadas de participação de atores públicos e privados, na construção da agenda pública. O problema é que essas arenas se organizam segundo o objetivo da ação, o tipo de atores envolvidos, o tipo de recursos a serem mobilizados e a capacidade de eles estabelecerem resultados pactuados.

8.3.2. A perspectiva da cidadania na construção de uma governança local democrática

No decorrer do processo de sua discussão e avaliação, no entanto, a dimensão política da governança foi reapropriada por diferentes atores sociais e políticos, enfatizando-se aspectos inicialmente pouco tratados, como o desenvolvimento sustentável, a descentralização política e a participação cidadã na formulação e implementação de políticas sociais, bem como a produção de justiça social, o que envolve "inversão de prioridades" (como o orçamento participativo), no marco da democratização do poder. Opera-se, portanto, uma tensão entre as dimensões técnicas dos dispositivos da mudança (no nível dos ajustes) e a dimensão política, no sentido de construção de espaços públicos ampliados de participação cidadã e de relação entre sociedade civil e Estado.

Esse deslocamento semântico, político e estratégico, realizado no âmbito das práticas dos atores sociais em luta, torna ainda mais complexa e ambígua essa noção polissêmica, o que reflete, em realidade, as contradições das lutas *entre* diferentes ato-

res sociais: aqueles que alimentam uma cumplicidade com os determinantes externos do ajuste e aqueles que procuram gerar, no âmbito das sociedades locais, projetos próprios e inovadores de democracia e desenvolvimento.

Uma reunião sobre *governance*, na África, em 1989,[11] aprofundou alguns elementos significativos a respeito dessa noção, deslocando-a da idéia de "governo", para compreendê-la a partir da dimensão do "poder" e da política. Assim, distinguiu-se *governança* do conceito de *governo*, definindo sua essência com base no "poder real", sem implicar um *locus* para o seu efetivo exercício. Nesse sentido, considerou-se a crescente importância das redes sociais, no âmbito da mediação da relação oscilante entre Estado e Sociedade Civil (Cf. LOFCHIE, 1989, *apud* McCARNEY *et al.*, 1998). Distinguiu-se ainda a noção dos aspectos normativos mais correntes de "bom governo", aproximando-a mais da capacidade de poder efetivo da sociedade, que pode localizar-se tanto no governo, como em outros segmentos da sociedade.[12] Os resultados dessa reunião consideraram a *governance* como um processo *de capacitação de um poder real,* sendo, portanto, uma noção mais ampla que a de governo ou de "bom governo". Por fim, definiu-se que o uso do conceito refere-se, também, ao manejo de estruturas com vistas à legitimidade, referindo-se à integração entre sociedade e Estado (Cf. HYDEN; BRATTON, 1992, p.7 *apud* McCARNEY et *al*., 1998).

Essas posturas remetem a uma *crítica das teses economicistas sobre o desenvolvimento*, avançando sobre o papel do poder a serviço do governo, ou sobre a eficácia dos mecanismos institucionais a partir de centros efetivos de poder, os quais podem situar-se diferentemente, na sociedade ou em diversos outros grupos sociais (partidos

[11] Referimo-nos à reunião do Programa de Governança na África (Universidade Emory), em 1989, em que Richard Joseph debateu com 30 acadêmicos sobre a noção. Informação resumida por McCarney, P; Halfani, M; Rodriguez, A. (1998). Ver também trabalhos de Coelho, M.; Diniz, E. (1995); Rodríguez; Winchester (1997).
[12] Analogia feita por Moore; Mick (1993), *apud* McCarney *et al.*, 1998.

políticos, por exemplo), em núcleos de excelência da burocracia, em organizações não governamentais, em redes de solidariedade ou na articulação entre esses centros.

A sua formulação emerge, nesse plano, de uma crítica ao estruturalismo estéril das análises economicistas sobre a crise da governabilidade (crise fiscal), pela quais se despolitizam a sociedade e o Estado. Nesse sentido, McCarney, *et al* (1998) apontam a importância da governança como meio de *incorporar a política no diálogo sobre desenvolvimento*, ultrapassando o caráter restrito dos programas de ajustes estruturais, centrados na idéia exclusiva de "eficiência do governo".

A evasiva sobre os processo de devolução de poder e a real ampliação da pobreza e da exclusão deixam um campo aberto e vazio no âmbito da ação política, imediatamente reapropriado pelos atores sociais e políticos organizados, permitindo a reconversão dos dispositivos conservadores da governança (como ações compensatórias aos ajustes) em mecanismos (mesmo limitados) de mediação política entre sociedade civil e Estado e na criação de alternativas inovadoras e (ou) possíveis a um desenvolvimento alternativo sustentável e à busca de justiça social. Opera-se, assim, uma reapropriação da idéia original de governança (doutrina normativa), na linha da formação de capacidades afirmativas dos atores sociais e políticos, democráticas e inovadoras para o desenvolvimento local.

A importância do conceito para a comunidade dedicada ao problema do desenvolvimento está na incorporação da sociedade civil na interface com as instâncias oficiais de governo e o consenso sobre o *lugar fundamental que o "poder" (social) ocupa nessa relação.*

Assim, como noção historicamente produzida no âmbito do processo conflitivo da transição, a noção de governança (quaisquer que sejam suas definições de caráter moral ou mítica, estratégica ou tática, de ajuste ou inovadora da democracia) está con-

dicionada pela estrutura social e os tipos de atores políticos mobilizados, pela natureza da democracia e pelos graus de institucionalidade da justiça, pelos tipos de atores e dinâmica e amplitude de sua mobilização, pela matriz diferencial da estrutura social e o tipo de projeto que se quer implantar e pela identificação do sujeito fundamental no desenvolvimento dessas capacidades.

Com isso, consideramos que não se podem tomar essas "mediações institucionais" como espaços virtuosos, destituídos de historicidade, pois é através delas que se produzem também os processos de dominação e hegemonia pelos quais os sistemas de cooperação e negociação entre atores podem ser objetivamente capturados ou, inversamente, abrem-se em possibilidades da inovação. Assim, as mediações dependem da forma histórica e culturalmente instituída de estruturação das relações de poder e do padrão de cooperação entre instâncias intergovernamentais e sociedade.

Em vista das profundas desigualdades que configuram a realidade das regiões e metrópoles brasileiras, a noção da governança local tem se reorientado, no âmbito da prática dos atores sociais comprometidos com sociedades mais democráticas e menos desiguais, para o desenvolvimento de arenas públicas de concertação que estimulem processos inovadores de "*produção da justiça social"*. Dessa perspectiva, a noção de "eficácia" não significa subordinar a ação pública à lógica competitiva da cidade-mercado, mas uma variável dependente e decorrente do enfrentamento da questão central das desigualdades sociais e de busca de maior eqüidade, portanto, da justiça social.

Deslocam-se, portanto, os sistemas de governança local de uma questão de governo ou de governabilidade para a dimensão política e de capacitação da sociedade e do Estado na promoção de objetivos de um desenvolvimento subordinado a padrões de maior eqüidade, que ultrapassem o patamar de uma sociedade que vive no limite mínimo de atendimento à esfera das necessidades.

Articulados a uma diferenciação histórica da democracia como valor e prática social, distinguimos, pois, três tipos históricos de sistemas de *local governance*, utilizando-nos da distinção feita por Salazar (1998, p.176):

(i) aquele que decorre da lógica da governabilidade, por interesse tático do Estado e não por interesse estratégico da sociedade civil;

(ii) aquele que resulta da matriz da sociabilidade e da diferenciação social em todas as suas formas, promovendo a socialização do mercado e do Estado;

(iii) aquele que se define na clássica e problemática relação construída entre duas entidades preexistentes: a sociedade civil e o Estado.

8.3.3. De arenas restritas à inovação do espaço público

O desafio, portanto, é transformar a manifestação livre da sociedade civil em potencialidade efetiva, no sentido de *reinventar o público*, criar políticas e direitos individuais e coletivos, voltados para a integração social e econômica. E esses objetivos exigem arenas mais amplas, com a geração de processos de desenvolvimento mais amplos e compartilhados. Esse é o sentido da política.

Dessa perspectiva, a política urbana, sob a pressão dos movimentos sociais das décadas de 70 e 80, gerou, com todas as suas precariedades e deficiências, formas redistributivas dos recursos coletivos urbanos, integrando, mesmo que precariamente, as camadas populares ao processo de urbanização e desenvolvimento periférico, no contexto das sociedades urbano-industriais. Foi no marco da estruturação do mercado de trabalho urbano industrial e da distribuição das condições diferenciais de acesso das classes sobre esses recursos e espaços territorializados, que se institui o conflito urba-

no[13] e as modalidades possíveis de governança urbana, da participação cidadã, da cooperação e da solidariedade entre atores locais, nacionais e internacionais. O desafio, portanto, é constituir essas capacidades para gerar uma inteligência social e política.

As reflexões sobre a produção do espaço público no Brasil, na década de 70, questionavam o espaço urbano a partir das relações problemáticas entre urbanização e industrialização. A questão era saber como conciliar os efeitos de uma densificação da população urbana, atendendo, ao mesmo tempo, aos objetivos do desenvolvimento econômico urbano-industrial. As lutas urbanas constituíram-se, então, em movimentos de protesto e de demandas sociais por moradia e serviços públicos, em torno de problemas vitais como moradia, transporte, acesso a energia elétrica, água e também o custo de vida. Os mecanismos de reprodução das classes populares, nos aglomerados urbanos, introduziam, portanto, duas dimensões: o direito das classes populares à cidade, ou seja, à sua reprodução social e, ao mesmo tempo, sua legitimação social sobre o território da cidade. Nesse sentido, constituíram-se como movimentos transclassistas, que envolviam, também, elementos da classe operária e da classe média, constituindo-se num denominador comum dos conflitos resultantes da reprodução cotidiana dos trabalhadores.

Na década de 90, sob a vigência do regime democrático, mas contando com a força do movimento sindical e de partidos organizados, algumas arenas públicas implantaram gestões participativas locais, capazes de *inovar* a forma pública de fazer política, com a criação de experiências exitosas de redistribuição de recursos públicos, a exemplo da experiência do Orçamento Participativo e das Câmaras do Grande ABC[14]

[13] Ver. a propósito, texto de Préteceille (1999).

[14] A *Câmara do Grande ABC* foi oficialmente lançada em 12 de março de 1997 e se constitui num fórum intergovernamental de planejamento, formulação e implementação de políticas públicas, envolvendo a sociedade civil. O seu estatuto foi elaborado consensualmente pelas sete prefeituras envolvidas: Santo André; São Bernardo do Campo; São Caetano; Diadema; Mauá; Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, na região metropolitana de São Paulo. A criação desse fórum surgiu como iniciativa voltada para a viabilização do desenvol-

paulista, onde o Partido dos Trabalhadores e o movimento sindical tiveram um papel aglutinador importante. Da mesma forma, no meio rural, o movimento de luta pela terra, liderado pelo Movimento dos Sem Terra (MST), conseguiu ser propulsor de novas políticas de desenvolvimento em âmbito local.[15]

A reestruturação industrial, de um lado, e a considerada "crise" do Estado de Bem-estar social, por outro – expressos no desemprego de massa, nas gritantes desigualdades sociais, nas reorientações das políticas sociais e nas diversas manifestações cotidianas de "incivilidades" –, fizeram com que a polarização da "nova questão social", especialmente nas áreas metropolitanas, redefinisse, ao mesmo tempo, a questão social como questão urbana. A centralidade que a "questão social" ocupou na emergência da sociedade urbano-industrial, ao final do século XIX, reaparece agora nas tensões que se manifestam no espaço urbano, na forma de crise de representações, de referenciais políticos, aprofundando enormes rupturas e fragmentações sociais.

8.4. O GLOBAL E O LOCAL E OS LIMITES DOS SISTEMAS DE GOVERNANÇA

As grandes transformações que envolveram mudanças institucionais no papel dos Estados nacionais recolocaram, portanto, a importância da dimensão espacial entre o global, o nacional e o local – através das relações entre os processos de globalização (desterritorialização), de um lado, e os de localização, de outro, entre espaços de fluxos e espaços de lugares (HARVEY, 1989; SASSEN, 1991; CASTELLS, 1996; VELTZ, 1996). Esses processos globais parecem questionar as hierarquias urbanas, as relações tradicionais entre territórios, como também a relação entre o espaço urbano e seus ha-

---

vimento de uma região em franca decadência econômica, marcada pelo êxodo de indústrias, pela obsolescência de seu parque industrial e pelo crescimento do desemprego (Cf. Clemente, 1999).

[15] Desenvolvemos a análise dos limites dessas experiências nos livros: *O Poder da Cidade* (Ivo, 2000) e *Metamorfoses da Questão Democrática:* governabilidade e pobreza (Ivo, 2001).

bitantes, entre os setores público e o privado, nas novas formas de constituição das atividades de morar, trabalhar, circular, produzir, consumir e de lazer.

Do lado da questão social, duas dimensões determinaram mudanças no seu encaminhamento, ao final do século XX: a ruptura da noção de responsabilidade social e pública, que se construiu a partir da Segunda Guerra, e a quebra da universalidade da cidadania conquistada no Primeiro Mundo. A perspectiva liberal, no contexto contemporâneo, parte do suposto de que é impossível preservar as regras que orientavam a política social no marco do Estado de Bem-Estar Social, dada a excessiva intervenção do Estado no mercado e os indesejáveis e possíveis estímulos negativos que os dispositivos institucionais geram no âmbito do comportamento dos indivíduos (o suposto parasitismo dos trabalhadores à custa das coletividades). Opera-se, portanto, uma "ruptura estrutural entre os planos social, econômico e político, através de uma transição que prioriza a focalização da assistência sobre os mais pobres, desconcentrando o Estado nacional da prioridade social e repassando a responsabilidade para as instâncias locais, através da descentralização e da responsabilização das municipalidades na implementação dos programas sociais e de um papel da sociedade e civil e dos próprios pobres na construção e controle dos programas, por meio de parcerias entre Estado e sociedade civil (governança local).

Por outro lado, observa-se uma reconfiguração na constituição dos atores e da ação coletiva. Diversos movimentos sociais de minorias reclamam o direito à diferença. Assim, conforme argumenta Spozati (1998), "não basta um padrão equânime se este não comportar o direito à diferença. Não se trata mais de um padrão universal, mas de um padrão equânime". Essa perspectiva tem construído uma agenda dos governos no atendimento a uma cidadania de natureza multicultural, como o movimento negro, o movimento de mulheres, o movimento em defesa da criança e do adolescente, etc.,

criando arenas públicas que encaminham problemas de eqüidade dos direitos civis, no interior da questão social.

8.4.1. A governança local face às desigualdades socioeconômicas e regionais

Mas, em países periféricos a pobreza não é uma questão residual, e as desigualdades socioeconômicas apresentam profundas fraturas sociais. A exclusão é a condição genérica da "não elite", ou a inclusão na sociedade se dá, perversamente, através da presença da exclusão como condição indigna e desqualificada de vida humana. É esse o padrão do convívio hierarquizado historicamente construído.

As informações apresentadas pela equipe que elaborou o *Atlas da Exclusão Social do Brasil* – Campos *et al.* (2003) – mostram que as marcas da desigualdade são bastante presentes, mesmos nos estados mais ricos do país. Com base em indicadores gerais, as grandes cidades tendem a registrar baixa situação de exclusão social, geralmente quando comparadas com municípios de população pequena.[16] No entanto, quando se analisam os grandes aglomerados urbanos, percebem-se enormes diferenças na manifestação da exclusão social ao longo de todo o seu território (p.12). Conforme a metodologia usada pela pesquisa,[17] quase metade das 27 unidades federativas brasileiras apresentaram índices aflitivos de pobreza, acompanhados de índices sofríveis de assalariamento formal. Mais de um terço mostrou índices inaceitáveis de desigualdade de renda e índices precários de alfabetização e escolaridade, em que pese a melhoria do processo de escolarização da população brasileira. E cerca de metade dessas unidades federativas apresentou índices preocupantes de violência. Esse processo revela uma "dinâmica cumula-

[16] Os indicadores médios compostos, base da construção da análise da exclusão social, possibilitam comparações entre momentos e entre unidades analíticas, mas, como construtos "médios", escondem situações reais de iniqüidade.

[17] O *Atlas* baseou-se no estudo do IBGE, incorporando outros indicadores da realidade brasileira. O v.2 buscou captar as realidades díspares das grandes cidades, de forma a recuperar o movimento estrutural mais ao longo de dois períodos: 1960/1980 e 1980/2000.

tiva da exclusão", porque as unidades da federação que se mostraram sob as mesmas condições de exclusão, nos períodos de 1960 a1980 e 1980 a 2000, foram freqüentemente as mesmas, quase sempre localizadas nas regiões Norte e, principalmente, na região Nordeste. Essas unidades respondem por 35% da população nacional. Assim, conclui a pesquisa que, ao longo de toda a metade do século XX, mais de um terço dos brasileiros se encontrou vivendo sob as velhas e novas formas de exclusão.

Do ponto de vista da pobreza metropolitana, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio, Salvador e São Paulo aumentaram sua participação na pobreza brasileira (Cf. ROCHA, 2000). A nova exclusão contamina rapidamente as regiões mais desenvolvidas, pelo desemprego generalizado e de longa duração, pelo isolamento juvenil, pela ausência de perspectiva para parcelas da população com maior escolaridade e pela explosão da violência (Cf. CAMPOS *et al.*, 2003, p.34).

8.4.3. Os constrangimentos institucionais sobre os sistemas de governança local

Do lado das responsabilidades *institucionais* no âmbito local, há que se pensar que a descentralização das políticas sociais supõe, de um lado, avanços *institucionais*, ou seja, municípios com capacidade institucional de gerenciamento e geração de renda, condição nem sempre compatível com a realidade institucional preexistente, a exemplo do que se conhece da maioria dos municípios brasileiros. Conforme dados do *Atlas da Exclusão* (CAMPOS *et al.,* 2003), 42% dos municípios brasileiros, ou seja, o equivalente a 21% da população brasileira estão em situação de exclusão. Apenas 200 municípios estão em boas condições, boa parte está apenas em condições intermediárias, e a maioria está em condição de exclusão. Dados relativos à aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito dos municípios brasileiros, revelam que 3.425 deles se encontravam, em 2002, com balanços atrasados. Desses, 1.253 são vinculados ao PMDB;

1.027 ao PFL; 987 ao PSDB e 174 ao PT, dentre outros (Folha de São Paulo, 15.09.2002). Por outro lado, estudo de Lena Lavinas (1998) revela que apenas 5% dos municípios brasileiros apresentam condições institucionais de responsabilizarem-se plenamente pelas novas atribuições institucionais.

8.4.4. Constrangimentos da matriz sociopolítica sobre os sistemas de governança

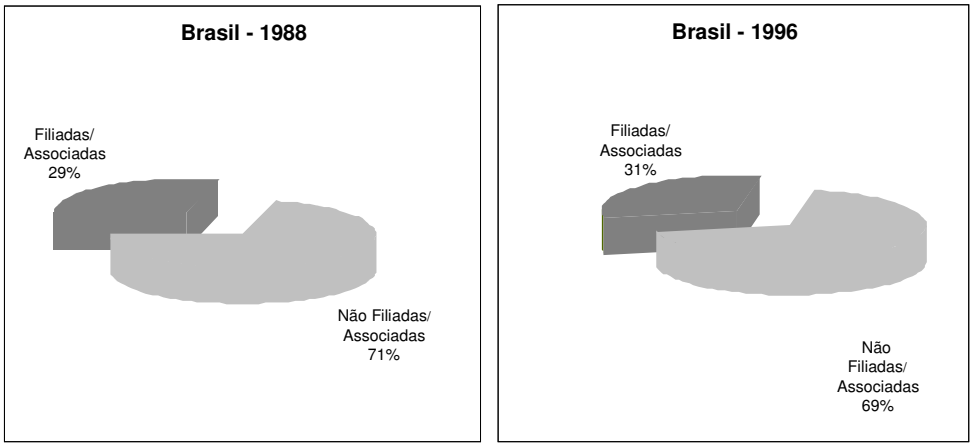
Numa análise realizada em 1999,[18] identificamos algumas tendências do associativismo (afiliação a sindicatos, órgãos de classe, associações comunitárias e partidos políticos), de variáveis sobre tipo de engajamento político (mais receptivos ou passivos) e de representação política no Brasil, com base nos dados do questionário suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE, 1988), com resultados para o Brasil e suas grandes regiões[19] e da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) de abril de 1996,[20] que trazem evidências empíricas relativas às regiões metropolitanas do país.

O Brasil, entre as décadas de 80 e 90, manteve uma baixa taxa de associativismo, expressa na manutenção de taxas proporcionais, entre 1988 e 1996, de 29% em 1988 e 31% em 1997 (Gráfico 15). Embora a proporção de filiação tenha se mantido em torno de um mesmo patamar (30%), observa-se, no entanto, uma mudança na natureza dos vínculos dessas filiações, entre 1988 e 1996. A filiação a órgãos comunitários superava a filiação aos sindicatos, em 1988, na preferência da população (54% de filiação comunitária contra 32% de filiação sindical), provavelmente devido à base mais

[18] Pesquisa realizada em 1999 e apoiada pelo CLACSO (Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales) no concurso para pesquisadores seniors.
[19] PNAD/IBGE (1988) sobre Participação Político-Social.
[20] Dados da PME/IBGE (1996) sobre *Representação de Interesses e Intermediação política; Associativismo, Educação e Trabalho*, relativos às pesquisas suplementares, conduzidas pelo IBGE, com a coordenação dos profs. José Pastore e Elisa Reis, com comentários analíticos de Magda Coelho.

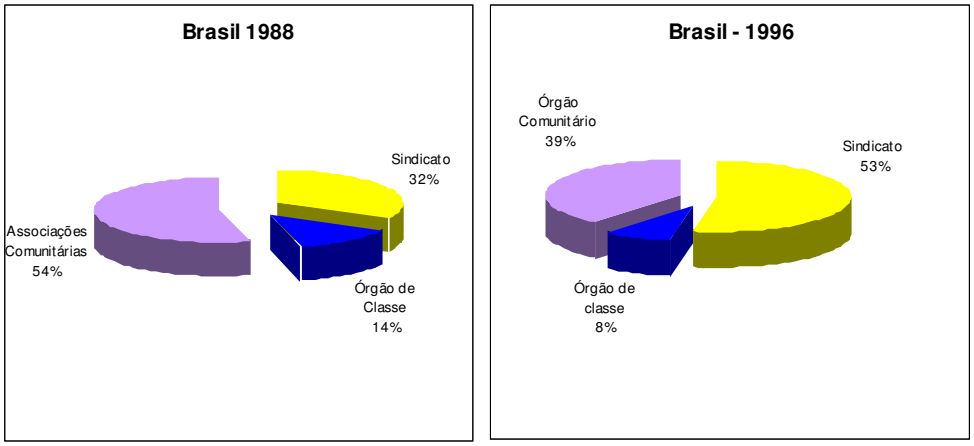
ampla da pesquisa. Em 1996, inverte-se esta tendência, passando as filiações comunitárias e a filiação sindical a uma taxa de participação de 39% e 53%, respectivamente. As associações de classe, proporcionalmente, perderam filiação no período entre 1988 e 1996, caindo de 14% para 8%, em 1996 (Gráfico 16).

Gráfico 15 - Proporção de pessoas filiadas a entidades associativas Brasil 1988-1996



Fonte: IBGE/PNAD, 1988. Suplemento Fonte: IBGE/PME, 1996, abr.,Suplemento

Gráfico 16 - Pessoas filiadas a entidades associativas, segundo o tipo da Organização Brasil 1988-1996

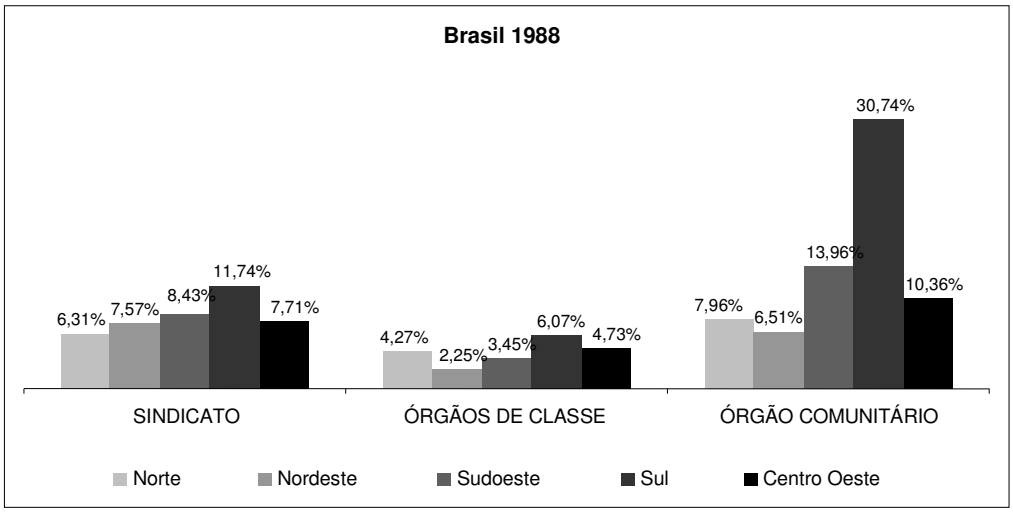


Fonte: IBGE/PNAD, 1988. Suplemento. Cálculos: IVO, A. (1999)

As taxas de associativismo no Brasil (1988-1996), no entanto, não se distribuem de forma homogênea para o conjunto das Regiões Metropolitanas (RMs) pesquisadas em 1996. Elas estão fortemente condicionadas por uma taxa de motivação maior de filiações na região Sul do país, o que expressa padrões de engajamento e associati-

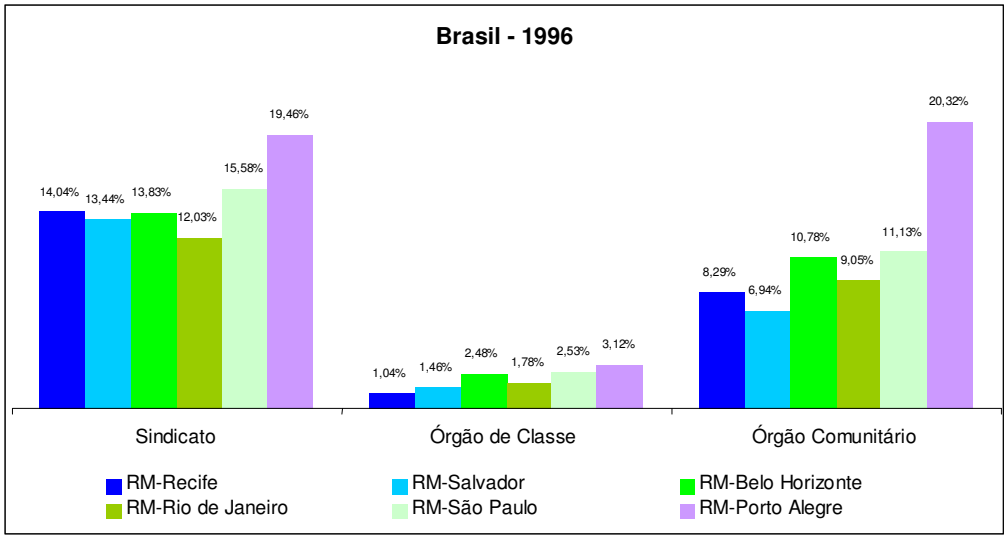
vismo diferenciados entre as grandes regiões brasileiras (1988) e nas Regiões Metropolitanas (RM), segundo dados de 1996 (Gráficos 17 e 18). A RM de Porto Alegre apresenta as maiores taxas de sindicalização (19,46%) e filiação a órgãos comunitários (20,32%), enquanto a RM de Salvador aparece como aquela de mais baixa taxa de filiação comunitária (6,94%) e sindical (13,44%) entre as seis RMs do país, em 1996.

Gráfico 17 - Pessoas filiadas por tipo de organização, segundo grandes regiões do País Brasil 1988



Fonte: IBGE/PNAD, 1988, Suplemento. Cálculo: IVO, A (1999)

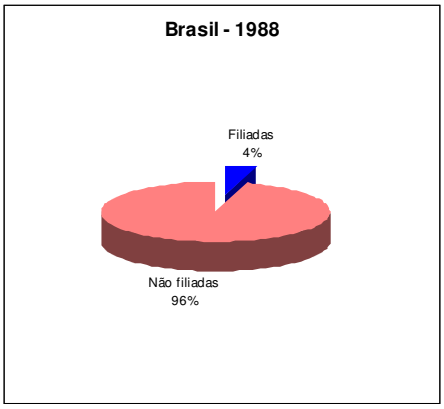
Gráfico 18 - Pessoas filiadas por tipo de organização, segundo Regiões Metropolitanas-RMs. Brasil 1996



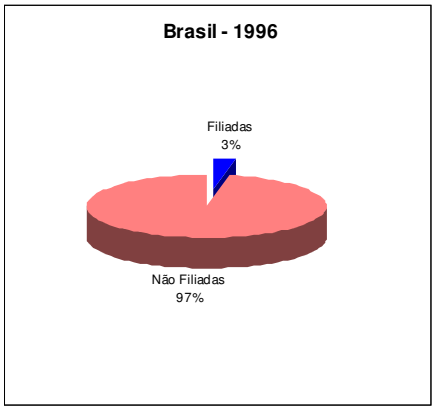
Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996. Cálculo: IVO, A (1999)

Uma das grandes tendências reveladas pela análise comparativa das duas pesquisas é que, entre 1988 e 1996, reduz-se a filiação partidária de 4% (em 1988) para 3% (em 1996) (Gráfico 19), enquanto é maior a sociabilidade política da sociedade, expressa pelo crescimento do número de pessoas que estabeleceram contato direto com políticos em 1996 (Gráfico 20), que passa de 4% (1988) para 8% (1996). Ou seja, dobra a proporção de pessoas, nas regiões metropolitanas, que estabeleceram contatos com políticos. Essa tendência, além de confirmar uma maior socialização política da sociedade civil nas regiões metropolitanas, pode indicar, também, mudanças importantes no padrão de mediação e representação dos interesses, pela redução das filiações partidárias, em favor de uma relação direta dos cidadãos com os políticos.

Gráfico 19 - Proporção de pessoas filiadas a partidos políticos
Brasil 1988-1996

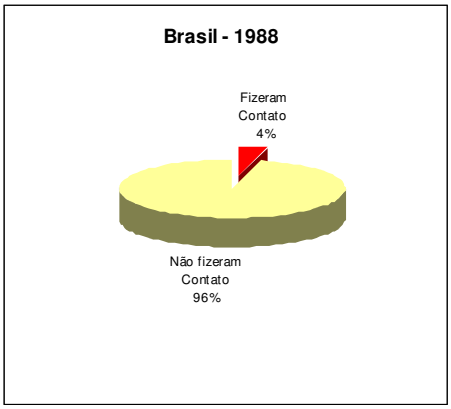


Fonte: IBGE/PNAD, 1988. Suplemento
Cálculo: IVO, A (1999)

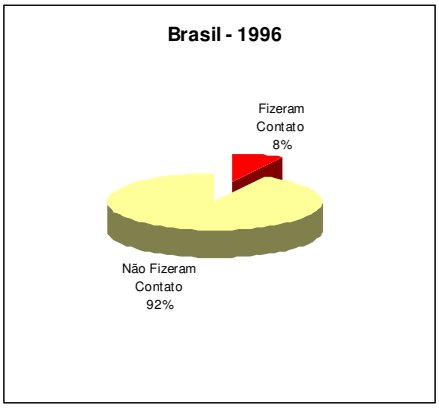


Fonte: IBGE/PME, abr., 1996. Suplemento,
Cálculo: IVO, A (1999)

Gráfico 20 - Proporção de pessoas que fizeram contato com políticos e/ou governantes
Brasil 1988-1996



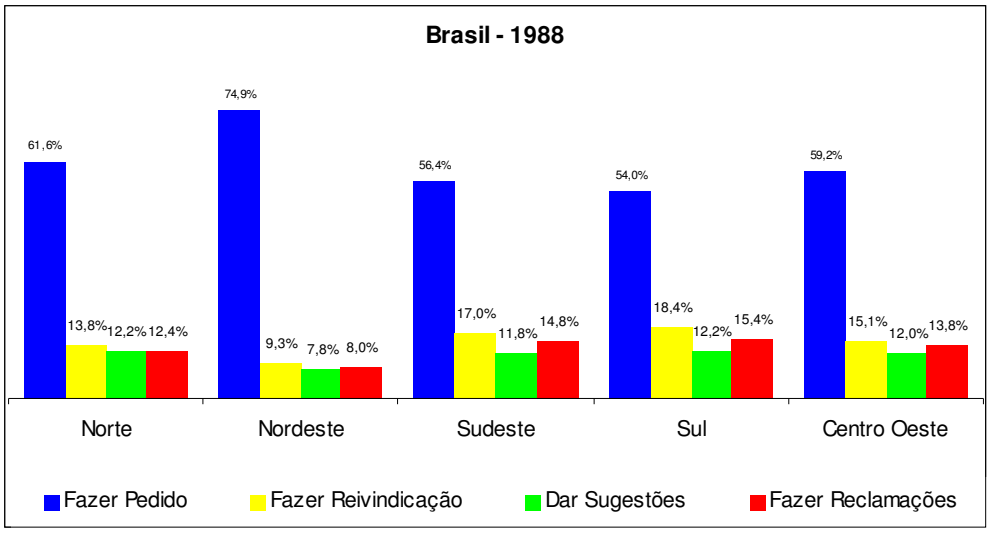
Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988
Cálculo: IVO, A (1999)



Fonte:IBGE, Suplemento PME/Abril 1996
Cálculo: IVO, A (1999)

Observando-se a natureza do relacionamento entre os cidadãos e os políticos, constatam-se tendências distintas nas grandes regiões geográficas (1988) ou nas RMs (1996). Em 1988, a região Nordeste apresenta a maior taxa de *pedidos* (74,9%) nos contatos com políticos, contra o menor percentual desse tipo de relação da região Sul (54%). Inversamente, a região Nordeste apresentou a mais baixa taxa de *reivindicação* (9,3%) e de *dar sugestões* (7,8%), enquanto a região Sul registrou a taxa mais elevada de *reivindicação* (18,4%), seguida da região Sudeste (17%). É importante observar que o índice dos que se relacionam com políticos para *dar sugestões* é mais ou menos o mesmo para o conjunto das regiões brasileiras e gira em torno de 12%. A alternância nesse padrão se faz apenas no Nordeste, onde se observa uma reduzida taxa média de engajamento para *sugerir* de 7,8% e na região Sudeste, que apresenta leve queda desse padrão para 11,8% (Gráfico 21).

Gráfico 21 - Proporção de pessoas que fizeram contatos com políticos e governantes, segundo o motivo do contato, pelas grandes regiões do País - Brasil 1988

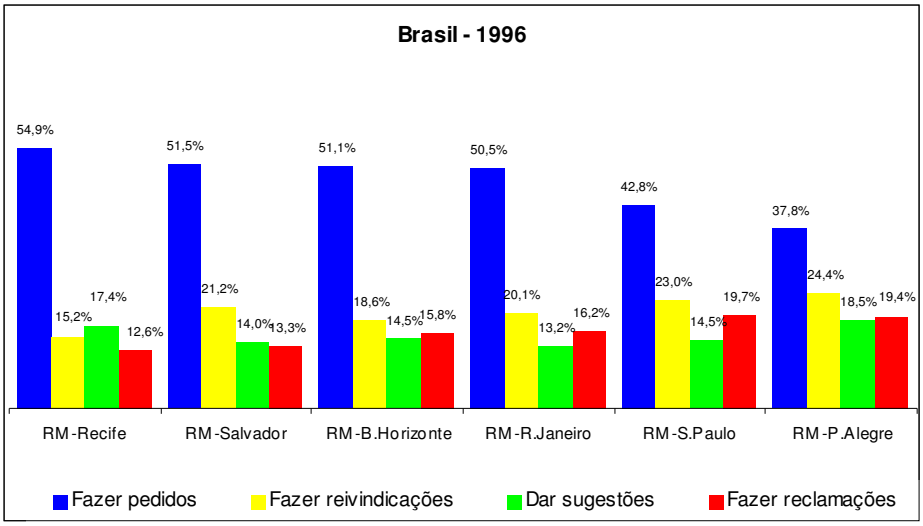


Fonte: IBGE/PNAD, 1988. Suplemento. Cálculo: IVO, A (1999)

Acompanhando essa diferenciação regional quanto ao padrão de relacionamento entre cidadãos e políticos, no Brasil, os dados de 1996 revelam que a RM de Porto Alegre é a que apresenta as mais baixas taxas de contato político para *fazer pedidos*

(37,8%), enquanto a RM de Salvador apresenta uma taxa de 51,5%, só sendo superada pela RM de Recife (54,9%). Os índices de mobilização dos cidadãos para *fazer pedidos* reduzem-se proporcionalmente no Sul, onde, inversamente, a taxa de *reivindicação* da RM de Porto Alegre é bem maior, expressando, inclusive, valor mais elevado que aquele expresso para o conjunto da região Sul (1988). Essa tendência, provavelmente, exibe um modelo cívico-democrático mais participativo em Porto Alegre. Quanto a *dar sugestões*, verifica-se um comportamento mais heterogêneo segundo as diversas RMs analisadas: a RM de Porto Alegre registra a maior taxa de engajamento e contato político para *dar sugestões* (18,5%), seguida pela RM do Recife, que exibe uma taxa de 17,4%, enquanto as demais RMs do país apresentam taxas de sugestões mais baixas, em torno de 14%, com uma proporção ainda menor (13,2%) para o Rio de Janeiro (Gráfico 22).

Gráfico 22 - Proporção de pessoas que fizeram contatos com políticos e governantes, segundo o motivo do contato por Regiões Metropolitanas (RMs) - Brasil 1996



Fonte: IBGE/PME, abr., 1996, Suplemento. Cálculo: IVO, A (1999)

Ou seja, para o conjunto das RMs do país, um tipo de interação de caráter *reivindicativo* (aquela que se associa a uma estrutura de direitos do cidadão) amplia-se na proporção inversa daqueles que se orientam para *pedidos*. Como vimos, as taxas mais

altas de contatos para *reivindicar* estão em Porto Alegre (com 24%), S. Paulo (com 23%), seguindo-se por Salvador (com 21%). No conjunto do país, ela varia entre 15% a 24% e se organiza a partir da matriz sindical corporativa, complementando a rede da clientela (*fazer pedidos*), mais predominante. A matriz da denúncia ou *reclamação* apresenta taxa mais elevada em S. Paulo e Porto Alegre, com 20% e 19%, respectivamente, sendo a mais baixa em Recife e Salvador, ambas com 13%.

Finalmente, a matriz de engajamento mais ativo, tipificada pelas relações para *dar sugestões*, se configura como de baixa taxa de participação para o conjunto das RMs, porém mais elevada em Porto Alegre, com um índice de 18%, seguindo-se, paradoxalmente, por Recife, onde 17% se articulam com políticos *para sugerir*, ao mesmo tempo em que a região metropolitana ainda mantém a mais elevada taxa de *fazer pedidos*. Merece análise, neste contexto, a situação da RM do Rio de Janeiro, que apresenta as mais baixas taxas de relação política voltada para *sugerir*, de 13%.

É interessante notar a peculiaridade da RM do Recife, que combina dois padrões de relação díspares e nem sempre coerentes na gramática política do país, se considerarmos o conjunto das RMs e as grandes Regiões geográficas do país: (i) apresenta a maior participação de clientela, expressa na taxa de quase 55% dos que "*fazem pedidos*"; e (ii) uma participação mais ativa e engajada, expressa numa taxa de 17% daqueles voltados para *fazerem sugestões*, ou seja, a segunda taxa mais elevada nesse tipo de relação e participação civil, só sendo superada pela RM de Porto Alegre.

Nesse sentido, essas novas regulações encontram seus limites nas variáveis da gramática política do Brasil descritas por Nunes (1997), nem sempre lineares: (i) o caráter patrimonialista e autoritário do Estado, e a conseqüente fragilidade das estruturas locais, ainda influenciadas por relações de tipo clientelista; (ii) a centralização dos dispositivos institucionais de modernização do aparelho do Estado brasileiro, via forma-

ção de círculos burocráticos do planejamento no controle da política; (iii) o compromisso corporatista do Estado populista nacional com os trabalhadores, afetado pelas mudanças produtivas. No que se refere à matriz societal e ao papel central da participação da sociedade civil, é preciso reconhecer-se, primeiro, a pouca diferenciação política da maioria dos pequenos municípios brasileiros e as acomodações do Estado democrático com as oligarquias locais, além da prevalência de uma cultura política ainda marcada por relações de tipo patrimonial e clientelista. Essas dificuldades e limitações dificultam o papel da cidadania no controle dos programas sociais. Apenas nos municípios onde existem movimentos sociais e atores organizados, as formas de controle são exercidas com maior eficácia.

O conjunto desses elementos institucionais e da matriz sociopolítica, associados ao volume e à magnitude do processo de pobreza e exclusão, como fator estrutural de formação brasileira, torna particularmente complexa a descentralização das políticas sociais. Assim, cabe questionar como garantir maior equilíbrio de forças nos sistemas de parceria entre público e privado, em espaços onde os atores sociais encontram-se pouco organizados ou desorganizados, já que a matriz que organiza politicamente essa relação encontra-se historicamente condicionada e dominada pela privatização do aparelho institucional, cujas inúmeras denúncias constituem-se em evidências.

É exatamente no âmbito desses constrangimentos entre convivência cívica, e subjetividade dos atores sociais, bem como de integração ao trabalho e ao acesso às políticas públicas, que se constróem os horizontes possíveis entre a economia e a política e se observam limites dos processos de governança local, restritos a universos microssociais.

8.5. O QUESTIONAMENTO DO ESTADO E DA SOCIEDADE PELO TERRITÓRIO[21]: a formação da "sociedade incivil"

No início de século XXI, as dimensões de exclusão social podem ser sintetizadas em dois processos: a perda do patamar alcançado nos trinta gloriosos anos, de prevalência de pleno emprego e ampliação dos direitos sociais, e o não respeito à aquisição do direito à diferença, ou melhor, a perda do lugar conquistado na responsabilidade pública e social e a discriminação quando da não realização do direito à diferença. Esse questionamento do "urbano" pelo "social", nas grandes cidades, exibe sua face mais crítica nas diversas explosões de violência urbana nas periferias das grandes metrópoles, mesmo em países de capitalismo avançado, como foi o caso dos motins de Los Angeles em 1992 e das chamadas *emeutes* (motins) parisienses, de novembro de 2005, e em São Paulo, em maio de 2006, ademais da violência que se constitui no cotidiano das cidades brasileiras.

Multiplicam-se debates em torno da violência urbana, da falta de expectativas dos jovens, do desemprego, do aumento da pobreza e da precariedade, ao mesmo tempo em que se estimulam e compartilham, inversamente, espaços modernos de consumo de massa. Essa vivência controvertida entre pobreza e falta de expectativas de inserção no trabalho, para os jovens das grandes cidades brasileiras, e o apelo ao consumo moderno de massa, dá a medida de um "vazio civilizatório", aprofundando as fraturas urbanas, pela impossibilidade de convivência nos espaços públicos compartilhados. Gradativamente, o "social", recolocado como questão resultante das mudanças no âmbito do trabalho e pelas reformas do Estado social (dos sistemas de proteção social), vai se expressar em

[21] A segunda parte desse título é a forma como Lagrange e Oberti (2006) concluem a análise das movimentações de jovens que ocorreram no território francês, entre fins de 2005 e começo de 2006, especialmente em relação às manifestações simultâneas em vários bairros de periferia e cidades francesas, em novembro de 2005.

questões relativas à reprodução das desigualdades nas cidades, indagando-se como encaminhar essa nova questão "social" com base na experiência do "lugar".

Entre as lutas urbanas da década de 80 e as manifestações de violência das décadas de 1990 e 2000, parece haver uma enorme distância, seja pelo caráter de "classe" dos primeiros, resultado da organização de atores sociais com projetos políticos frente ao Estado, seja, inversamente, pelas razões e formas de enfrentamento sobre o espaço urbano dos atuais, em confronto direto com a sociedade e o Estado. Donzelot (1999), referindo-se a essas diferenças, na França, mostra que os primeiros colocaram esses atores urbanos no âmbito da esfera pública da sociedade civil, enquanto as formas do conflito urbano contemporâneas promovem, no espaço público urbano, a *sociedade incivil*.

A violência dessas manifestações recoloca em questão o "lugar", ou melhor, o "não-lugar" dos cidadãos da periferia no espaço público da cidade. Este "não-lugar" da periferia urbana passa a se constituir num dos maiores problemas sociais contemporâneos. No caso dos países de repúblicas consolidadas, como a França, a problemática associa a perda das conquistas adquiridas de um Estado social de responsabilidade pública à discriminação das condições de "exclusão" e segregação dos "bairros problemáticos" (*les quartiers difficiles*). No Brasil, pela ausência do Estado e pelo controle de máfias privadas, que subordinam e destituem as famílias de moradores da propriedade de sua cidadania tão duramente conquistada.

As análises de Lagrange e Oberti (2006) entendem que as manifestações de rua em novembro de 2005, na França, revelam

> …certos limites de um modelo de integração de caráter universalista, fundado numa comunidade de cidadãos formalmente iguais, mas, na realidade, submetidos a tratamentos desiguais, especialmente sobre a base de uma lógica de segregação urbana e de discriminação misturadas a características sociais e etno-raciais (p.33, trad. livre nossa).

Relacionando as *émeutes* de novembro de 2005 com as de março/abril de 2006, em Paris eles acrescentam:

> As respostas dadas à crise social e urbana pretendiam continuar fiéis a uma tradição estatal republicana, cujo objetivo de mixidade e de regulação pública e institucional permanecem centrais. Entretanto, instaurando medidas que acentuam a precariedade dos jovens [a CPE[22]] sob o pretexto de favorecer o emprego, eles fizeram explodir uma revolta que se apóia sobre valores universalistas (p.33-34, trad. livre nossa).

Contrariamente às várias manifestações de violência urbana nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, na França não houve um afrontamento entre "etnias" ou "comunidades". As violências não visaram a grupos étnicos ou minorias específicas. Os jovens envolvidos nas manifestações se dirigiam ao poder público, tanto no nível nacional como no local. Ao incendiarem escolas e ginásios, estavam questionando as autoridades públicas, e não os interesses privados de grupos, ou comunidades particulares. Não se podem, portanto, considerar essas manifestações como de caráter étnico, mesmo reconhecendo que, em alguns bairros, a maioria dos jovens envolvidos nas manifestações era constituída de imigrantes de origem magrebina, turca ou africana.

Em que pese o caráter de contestação frente ao poder público, Lagrange e Oberti (2006) concluem que, diferentemente dos movimentos de março de 2006, as manifestações de novembro de 2005 não se inscrevem num mesmo registro político. Não por falta de um sentido político dado pelos seus jovens manifestantes, mas porque esse sentido político não foi admitido pelo conjunto da sociedade.

E concluem:

> …o fato dessas *émeutes* não encontrarem lugar político ou mesmo associativo caracteriza os limites da capacidade da sociedade [francesa] de realizar sua inclusão política. As instituições hesitam em reconhecer as minorias enquanto tais e esta desconsideração acentua ainda mais essas assimetrias. Situados no coração dos debates, os membros das minorias não existem sobre o plano político (p.208-209, trad. livre nossa).

[22] Em razão do CPE- *Contrat de Premier Embauche* (Contrato de Primeiro Emprego)

Contrariando a idéia de uma criminalização da pobreza, os dados levantados pelo *Atlas da Exclusão Social no Brasil* revelam que a pobreza não é o fator determinante da criminalidade. Regiões extremamente pobres no Brasil, por exemplo, apontam para baixos índices da violência, enquanto as grandes cidades, mais ou menos ricas, encontram cada vez maiores dificuldades de controlar a violência. Assim, o que determina a violência nas grandes cidades não é a pobreza, mas o abismo social entre pobres e ricos. Nas grandes cidades, a coexistência de pessoas com baixíssima renda e outras com estilo de vida diferenciado e renda extremamente elevada está na raiz do aumento da violência. As dificuldades de inserção dos jovens no trabalho aprofunda esse abismo. A essa dimensão se agrega o crescimento do crime organizado.

No âmbito da cidadania, essa transição se materializa na articulação imperfeita e contraditória entre, de um lado, a *consolidação de um direito público*, que deu forma à nova República (conjunto de leis que regulamentam a pluralidade de interesses diversificados das distintas classes, cristalizado na Constituição de 88), e, de outro, *a desregulação das políticas e dos direitos sociais***,** no âmbito do trabalho que, mesmo incompletos,[23] representaram a principal via de integração social e tiveram efeitos ampliados de proteção sobre as famílias de trabalhadores.[24] Por outro lado, essas tensões também se exibem nas fronteiras tênues entre o lícito e o ilícito, pela imposição e pelo controle de máfias privadas nesses espaços populares, como mostram Telles e Cabanes (2006).

A contradição desses processos tensiona o papel das cidades como matrizes civilizatórias e integradoras, gerando, no âmbito da representação e da prática dos atores sociais, uma "noção da cidade" como *espaço de crise e conflito social agudizados***,** aprofundando imensas fraturas, a segregação social e espacial. O "fazer política" que,

[23] No sentido de ser restrito à matriz dos trabalhadores assalariados.
[24] Ainda que se reconheça que essa redistribuição operou de forma imperfeita, especialmente nos países da América Latina, permanecendo uma matriz social de enormes desigualdades.

em décadas anteriores, estruturava-se sob o protagonismo da classe operária e pelos movimentos sociais nas lutas urbanas por moradia e pelo "direito à cidade", formando atores sociais na construção de agendas próprias de cidadania, reconverte-se em inúmeros microssistemas de governança local em torno de questões específicas e pontuais de gestão da cidade e da pobreza, mediadas por formas de concertação entre diversos atores na implementação de programas públicos.[25] Que perspectivas e possibilidades essas experiências podem representar, no sentido de projetos mais amplos, capazes de reconstruir os laços desfeitos?

Na questão social clássica, era o mercado que estava em questão. Postulavam-se políticas capazes de defender os trabalhadores e a sociedade dos efeitos adversos da acumulação. A "gestão da pobreza" nas pontas, entre pobres e quase pobres, se orienta no sentido de preservar o mercado do encaminhamento da questão social, e, ao contrário, re-mercantiliza o social, pela privatização do mercado de seguros, dos serviços sociais e do controle dos bens e serviços públicos coletivos por empresas privadas.

As diversas arenas abertas no encaminhamento da "gestão pública" são um campo aberto à pluralidade de interesses, que vão desde atores da velha cultura política, no âmbito local, à ação de megaempresas – que se fortalecem no processo de privatização dos serviços públicos – e que têm efeitos diretos sobre as condições de atendimento das demandas sociais.

A natureza pragmática e tática desses espaços híbridos, tanto pode produzir capacidades, numa agenda pública pactuada, no exercício de uma educação para a cidadania, como pode, igualmente, se transformar em espaços de disciplinamento, apaziguamento e captura dos atores sociais organizados, despolitizando, em certa medida, a "questão urbana" e "social", naqueles ambientes em que a cidadania não se encontra for-

[25] A exceção de experiências mais amplas e pactuadas, como mostramos anteriormente.

temente organizada. Ademais, a própria fragilidade financeira dos municípios, imobilizados diante da frágil capacidade de investimentos públicos, estimula parcerias público-privadas, que subordinam, muitas vezes, a prioridade das agendas sociais às lógicas do financiamento, nem sempre compatíveis (Cf. IVO, 2002).

Qual a capacidade de se recriarem, nas cidades, exatamente na territorialidade da crise social, os nexos necessários à superação da própria crise, no presente? De que forma a participação cidadã pode encaminhar a questão da integração social, num contexto marcado pelo desemprego, pela precarização e pela mercantilização de todas as esferas públicas? Como as municipalidades e as sociedades locais podem encaminhar a questão da distribuição, se ela supõe formas de solidariedade de âmbito nacional, sem o que acaba por sedimentar profundas desigualdades regionais e sociais? Ou seja, o modelo se retroalimenta numa circularidade (tautológica), que reforça a dinâmica das regiões e grupos que já dispõem de melhores condições, dificultando aqueles que apresentam as maiores taxas de exclusão de ultrapassarem essa condição.

Como reconstruir vínculos sociais em territórios e espaços tão desiguais? Como transpor a experiência local exitosa para espaços mais amplos de desenvolvimento, que reconciliem o econômico, a sociedade e a política? Essas são questões abertas, que instigam a *reinvenção social*. Lee-Smith e Stren (1991, p.23), referindo-se à *urban governance*, reafirmam a necessidade de se atentar para a forma pela qual sociedade e economia se organizam, e menos às dinâmicas institucionais do Estado. Começar com *o estado da sociedade, mais que com a sociedade do Estado.*

A questão, portanto, está na matriz social e na qualidade das relações mantidas entre Estado e sociedade civil, ou seja, na qualidade da democracia que se está construindo. Assim, observam-se alguns sentidos nos processos de *governance* em relação à questão social:

- No âmbito d diagnóstico conservador da *governabilidade*, a *questão social* se instaura como *gestão da "incivilidade"* que permeia o universo das relações sociais e do mercado. Constitui-se no paradigma da ordem, da "reforma", no sentido da reprodução e auto-sustentabilidade do sistema.
- Como *matriz societal*, orienta-se por uma *socialização do mercado e do Estado,* no sentido de incluir o conjunto da sociedade na lógica do desenvolvimento, construindo um saber e um poder enraizados nas redes associativas, sob a hegemonia da sociedade civil.
- Como *categoria de mediação*, procura criar *relações de legitimidade*, através de redes de confiança, com ênfase nas iniciativas criadoras e na força emergente da sociedade civil. Instaura-se, enfim, como um *horizonte mítico da política do possível*.

O desafio é reconstruírem-se as cumplicidades mais gerais, capazes de superar as desigualdades sociais políticas e econômicas de que se ressentem especialmente as classes trabalhadoras brasileiras.

A questão, portanto, implica localizar sob quais princípios se estrutura a ordem social e os acordos parciais e até que ponto os resultados daí resultantes são capazes de resolver a questão da eqüidade, da segurança, do bem-estar dos cidadãos. Que atores são os protagonistas desse processo?

Apreendemos a noção de governança centrada sobre a *noção de poder social* que permeia as relações entre o governo e a sociedade, como espaço do exercício solidário, *mas também conflitivo*, na criação de soluções alternativas para o tratamento dos problemas vinculados à pobreza e às desigualdades, sustentada por atores participativos.

Nesse sentido, as variáveis críticas da governança local situam-se *na matriz das desigualdades sociais e regionais, na capacidade de organização dos atores sociais e das redes mais amplas de que participam, na matriz da cultura política*, ou seja, na

forma histórica como se teceram as relações de dominação política no âmbito local, bem como na forma como elas se articulam aos jogos de forças no plano nacional e internacional. Por outro lado, e, inversamente, elas se situam no modo como se constituíram os espaços de luta e negociações desenvolvidas pelas classes trabalhadoras, com vistas ao acesso aos direitos sociais, aos mecanismos de mobilidade espacial e social e aos bens e serviços de consumo urbano.

9. CONCLUSÕES: RETOMANDO A MEADA

9.1. OS PONTOS DE PARTIDA ANALÍTICOS

A tese buscou analisar a constituição da questão social no marco das sociedades modernas urbano-industriais, como uma grande invenção social da modernidade, na qual a ambição sociológica esteve diretamente imbricada. Essa reflexividade entre a construção sociológica e as condições de estruturação das sociedades urbano-industriais, apresentada nos dois primeiros capítulos, forneceu as bases teórico-metodológicas que permitiram formular o que se entende por "questão social" e identificar os dilemas e singularidades que envolvem o encaminhamento da questão social no Brasil contemporâneo, especialmente no período compreendido entre 1980 e 2000. O desdobramento dessas questões se estruturou em duas partes:

A primeira recompôs as condições histórico-sociais que resultaram na formulação da questão social na modernidade, estruturada em torno do trabalho. Efetivamente, no plano histórico, o "social" constituiu-se como registro próprio da modernidade, centrado e estruturado em torno do *trabalho*. A centralidade do trabalho na organização das sociedades contemporâneas ligava-se, de um lado, à capacidade do movimento operário de integrar e articular interesses mais amplos da sociedade, e, de outro, à capacidade do Estado em regular o conflito dos interesses divergentes.

Por outro lado, envolveu tanto a crítica social ao utilitarismo, implícita no projeto sociológico, como o dilema da integração social diante da despossessão e do pauperismo crescente das famílias trabalhadoras, num contexto de crescimento técnico e desenvolvimento econômico crescente.

O ponto de partida dessa análise foi considerar, portanto, a sociologia como a disciplina mais implicada na vida social moderna. A compreensão da formulação da questão social na modernidade e sua articulação com a ambição sociológica, permitiram observar os momentos de *inovação social* e a complexidade inerente à questão social. Essa significou, ao mesmo tempo, articulação e mediações entre o indivíduo e a coletividade, o local e o nacional, o singular e a totalidade, as relações entre o econômico, a sociedade e o político.

A ambição de racionalidade e objetividade da sociologia, como ciência voltada para intervir sobre a realidade social, traduz a idéia de uma sociedade diretamente associada à forma do Estado nacional, o que envolve problemas de *adaptação e da ordem*, bem como de *controle social*, já que eles são a contraface institucional do ideal de integração social, ou seja, da utopia de *fazer sociedade*, no sentido de permitir padrões civilizatórios de convivência em realidades tão desiguais e marcadas por interesses tão conflitantes.

A *segunda parte da tese* entrecruza tempo e lugar. Analisa a reconfiguração da questão social no contexto contemporâneo no Brasil, particularmente no período compreendido entre as décadas de 1980 e 2000, como um problema público, situado, ao mesmo tempo, numa história particular desse país, mas também numa conjuntura determinada.

Considerando a natureza diretamente institucional do social, expresso nas políticas sociais, a análise dos seus dilemas no Brasil contemporâneo tomou por objeto, particularmente, as políticas sociais de assistência no enfrentamento da pobreza, já que essas, a partir do fim dos anos noventa, passaram a se constituir na prioridade da atenção pública sobre os mais pobres e têm implicações culturais, mas também epistemo-

lógicas, ou seja, tanto em termos do padrão prevalecente da exclusão social, como em termos das categorias analíticas que acompanham os novos paradigmas da ação social.

Considerando a perspectiva de historicidade na construção da questão social, desenvolvemos um esforço analítico (ao final da primeira parte, no Capítulo 4) de reconstrução do processo histórico da desocupação (e da exclusão social) no Brasil, de forma a resgatar algumas implicações históricas e culturais que determinaram a formação de um "*habitus precário*" brasileiro, como bem formulou Jessé Souza, que segmentou o mercado de trabalho livre, definiu formas de proteção restritas e padrões de reprodução social das famílias trabalhadores em níveis extremamente baixos, fatores que têm implicações decisivas sobre o encaminhamento da questão social no Brasil contemporâneo. Essa retrospectiva histórica da constituição dos homens livres e das teses que formularam criticamente a natureza da modernização brasileira (décadas de 60/70), permitiu observar os pontos de inflexão da formulação da questão social brasileira, os momentos de inovação e reconversão social.

Do ponto de vista analítico, as políticas sociais foram apreendidas como *objetos dinâmicos* (CEFAÏ, 1996), que resultam das condições prévias que as produziram, das forças sociais no presente, indicando que seus desdobramentos atuais condicionam suas possibilidades posteriores (TROM; ZIMMERMANN, 2001, p.283). Elas envolvem embates e deslocamentos de atores sociais e de sentidos no campo de ação da prática e estão submetidas a categorias cognitivas que emergem do processo de conhecimento, "re-conhecimento" e crítica dos problemas sociais do desemprego, da precarização, da pobreza e da exclusão social.

A abordagem analítica do período mais recente (1980-2000) considera, portanto, as descontinuidades inerentes ao desdobramento da ação pública relativa à questão

social, tentando superar o caráter linear e às vezes naturalizado dos processos históricos de construção da questão social no espaço público.

Através dos processos de *construção e desconstrução* das políticas sociais, no período de 1980 a 2000, desenvolvidos na segunda parte da tese, buscamos apreender *a questão social em construção*, no campo da ação coletiva mais ampla,[1] em torno de quatro contextos diferentes: o da redemocratização brasileira, o período dos ajustes institucionais do Estado, o de uma agenda internacional em torno da luta contra a pobreza e aquele mais recente, marcado por uma retomada do crescimento no ambiente econômico internacional, numa recuperação do emprego e numa ação de massa na implantação de políticas de transferência de renda dirigida aos mais pobres. As lógicas de *fluidez da política*, com seus momentos de rupturas e avanços, buscaram superar, portanto, um evolucionismo determinista, revelando ambigüidades e contradições sociais que resultam do embate entre forças sociais[2] que repercutem sobre o Estado nacional e sobre os limites do padrão da redistribuição nesse país.

A *noção de crise* permeia as inflexões dos processos sociais na construção da questão social: crise de inteligibilidade dos novos referenciais analíticos; crise da incapacidade de mediarem-se os interesses das classes e dos trabalhadores no interior do Estado democrático; crise do desemprego e dos sistemas de proteção social, etc.; crise de historicidades diferentes dos atores internacionais e nacionais, etc. Essas crises expressam paradoxos e dificuldades, na emergência dos novos problemas sociais de en-

[1] A *ação coletiva* aqui não se restringe aos movimentos sociais, mas diz respeito à dinâmica social com vistas à construção de problemas públicos. Seu desenvolvimento apresenta três tendências: o estudo do comportamento coletivo, a teoria da mobilização de recursos da ação e a teoria dos novos movimentos sociais. O conceito integra vários domínios da análise de redes sociais, associações, de governança, de políticas sociais, nos quadros de negociações, etc. (Cf. Chazel, 1993; Cefaï; Trom, 2001), mas significa também movimentos de hegemonia e contra-hegemonia, na dinâmica entre forças liberais e aquelas voltadas para um Estado social.

[2] Aqui apresentadas a partir das concepções de desenho do Estado social de natureza liberal e social-democrata.

frentamento da pobreza, de exclusão, da cidadania e das desigualdades sociais, tais como: os avanços da democracia e da cidadania num ambiente de constrangimentos econômicos e dessocialização do trabalho; as tendências divergentes entre um projeto político nacional, voltado para a inclusão social, e os constrangimentos políticos e econômicos resultantes da liberalização do mercado no âmbito global; os objetivos universalistas das políticas de garantia da renda e os desenhos focalizados efetivamente implantados; a aplicação dos postulados do Estado mínimo liberal, num país com um terço da população em condição de pobreza, o que significa uma ação centralizada do Estado nacional na aplicação dos programas de massa de assistência aos mais pobres, entre outros paradoxos.

A explicitação dessas ambigüidades e *crises* apresenta vantagens ou aberturas analíticas: elas possibilitam observar as contradições e rupturas no desdobramento das linhas da ação política e supõem um retorno às explicações e às formulações críticas.

9.2 A RECONVERSÃO DO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Os campos institucionais, resultantes do contrato social próprio do Estado de Bem-estar social, se estruturaram na *socialização da economia*, através da qual se reconhecia que o capitalismo não era apenas constituído por fatores de produção e pelo mercado, mas por sujeitos sociais com necessidades básicas, ou seja, por direitos da cidadania. Esse processo de socialização da economia,[3] no entanto, se traduzia no marco normativo e institucional dos Estados nacionais, na regulação da economia e na mediação do conflito entre capital e trabalho, ou seja, numa *politização do Estado.*[4]

[3] Entendido por Esping-Andersen (1990) como "desmercantilização da força de trabalho".
[4] Ver a respeito Polanyi [1944] (2000); Rosanvallon (1995); Souza Santos (1999);

As mudanças resultantes da aplicação do diagnóstico conservador da governabilidade, no encaminhamento da chamada "crise" do Estado de Bem-estar, nos anos 80 e 90, num contexto de reestruturação produtiva, desconstruíram esses pilares e operaram uma reversão dessa dinâmica, na forma de uma *dessocialização da economia* (pelo aumento crescente do desemprego e da precarização, em sociedades já submetidas a condições de pobreza, desigualdade e exclusão da proteção social), de uma perda gradativa dos direitos sociais e de uma *despolitização do Estado* quanto à mediação do conflito redistributivo, devolvendo-se ao mercado e à sociedade os termos dessa regulação.[5] Por esse processo, procedeu-se a uma *ruptura entre proteção e trabalho*, *proteção e solidariedade nacional*. Isso quer dizer que a questão da proteção passa a considerar os sujeitos fora do universo de inserção no trabalho e que a regulação do conflito redistributivo não deve comprometer a dinâmica de liberação do mercado.

Ou seja, a perspectiva neoliberal mais recente parte do suposto de que é impossível a preservação das regras que orientam a política social, no marco da concepção do Estado de Bem-estar social, devido à crise fiscal, à excessiva intervenção da esfera estatal no âmbito do mercado, aos possíveis estímulos negativos que os dispositivos institucionais geram no âmbito do comportamento dos indivíduos, alimentando, supostamente, comportamentos morais indesejáveis, como um "possível parasitismo dos trabalhadores à custa do esforço das coletividades e (ou) o uso clientelístico nas transações. Assim, segundo essa visão, a única via de retomada do crescimento consistiria em romper a articulação entre *emprego e proteção social*, sacrificando o *social*, a proteção social.

[5] Especialmente no que se refere às relações entre capital e trabalho. Em relação às ações de assistência aos mais pobres ao contrário foi mais forte.

Na década de 2000, diante dos efeitos adversos e da gravidade dos ajustes (econômicos e institucionais), a sociedade reconheceu a necessidade de refundação do Estado social, de modo a minimizar os efeitos adversos do ajuste em relação à pobreza e aos novos pobres. A solução encontrada, no âmbito dessa *refundação social* do Estado reformado, foi priorizar as políticas sociais focalizadas sobre os mais pobres, em áreas que não comprometessem diretamente o núcleo central dos ajustes e das políticas securitárias, ou seja, na relação entre capital e trabalho e na liberação dos mercados. Mas os países periféricos, como as sociedades latino-americanas, acumulavam uma dívida social imensa, expressa num grande contingente de pessoas que vivem em condições de miséria e pobreza, além da pouca tradição republicana no trato das questões públicas e das condições históricas de inserção periférica desses países nos circuitos da acumulação. Essas características recolocam criticamente a adoção de alternativas próprias dos países desenvolvidos sobre sociedades e regiões marcadas por imensas desigualdades sociais.

Do ponto de vista analítico, longe de as políticas sociais se constituírem em instrumentos naturalizados e prévios às condições de despossessão, vulnerabilidade e exclusão, seus enunciados discursivos (os julgamentos sobre o fenômeno da riqueza e pobreza), as instituições de regulação e as formas práticas de sua implantação determinam-se mutuamente. A consciência da pobreza e das desigualdades retorna à realidade, criando *estados de situação* (pobreza, vulnerabilidade, risco e exclusão) que estratificam e recortam a realidade segundo princípios de proteção e vulnerabilidade, seguro e assistência, incluídos e excluídos, etc., conforme analisamos no Capítulo 7. Assim, o desenho das situações de vulnerabilidade ou proteção observam tanto os critérios institucionais quanto determinam, ao mesmo tempo, *coletivos de destino*, que resultam de operações analíticas relativas aos instrumentos institucionais de sua regulação.

Os avanços no Programa *Bolsa Família*, a partir de 2004, ampliaram o exercício da *obrigação socializada* do poder público em relação à inserção social dos miseráveis. Permitiu, também, melhorar as condições de renda dos trabalhadores e dos cidadãos, na linha do patamar do salário mínimo, reduzindo o nível de exploração da força de trabalho daquela faixa de trabalhadores remunerados nesse patamar. Essas melhorias de renda ocorreram, no entanto, num contexto em que a renda do trabalho daqueles situados nas faixas acima de dois salários mínimos foi deteriorada, o que rompe as equações de equivalência entre os cidadãos em relação ao Estado, no âmbito da democracia, e os postulados definidos de eqüidade em relação à proteção social, segundo o próprio documento sobre Previdência social da CEPAL (2006).

9.3. A PROPRIEDADE SOCIAL DO ESTADO EM RELAÇÃO À COLETIVIDADE

A análise das categorias da ação prática – que associou processos de vulnerabilidade no trabalho, exclusão por desemprego e renda, e observou, especialmente, os limites da condição da assistência – permitiu observar etapas e processos de segmentação social da proteção social que revelam um padrão de iniqüidade da função de proteção do Estado em relação aos cidadãos, no Brasil.

Os dados analisados no Capítulo 7 identificam *zonas de exclusão* da proteção de uma parcela de cidadãos que não tem empregos e nem renda para a cotização privada e está fora do mercado, mecanismo central das políticas de integração social.

A análise das desigualdades sociais, segundo segmentos de trabalhadores ativos e inativos, rurais e urbanos, homens e mulheres, com base nas estatísticas censitárias de 1991 e 2000, exibe melhoria significativa da distribuição de renda rural, em especial dos inativos e das mulheres, o que confirma a importância dos programas universais de caráter constitucional, como a Previdência social rural, na desconcentração da renda

rural total (de 0,545 para 0,529). Ou seja, como analisa Delgado (2005), o gasto social tem caráter redistributivo, mas não corrobora a distribuição funcional da renda trabalho. Assim, na forma restritiva como foi implantado, tem caráter seletivo e penaliza particularmente os segmentos de trabalhadores urbanos, homens e da ativa.

A evolução da composição da renda familiar, por outro lado, mostra a importância relativa crescente das transferências do Estado, em relação àquelas provenientes do trabalho. Se, de um lado, esse indicador reafirma o papel redistributivo das políticas previdenciárias do Estado, pela aplicação dos direitos básicos constitucionais (BPC, aposentadoria rural), por outro, revela uma participação declinante do trabalho na reprodução das famílias.

9.4. CONSIDERAÇÕES SOBRE UM PADRÃO DE *PROTEÇÃO DEPRECIADA*

O esforço metodológico foi o de desenvolver uma análise que buscasse romper o *circuito fechado* das tautologias inscritas na formulação de objetivos amplos, mas não universais, como a luta contra a pobreza, que, ao se localizarem sobre os *coletivos de destinos* – a população-alvo dos programas na linha da pobreza –, acabam sedimentando e cristalizando essa população na condição de pobreza. Como indica Lautier (1999), ao desvincular a pobreza dos seus determinantes estruturais, separam-se os indivíduos submetidos a essa condição dos seus lugares no sistema produtivo. Assim, o diagnóstico da erradicação da pobreza desvincula os *pobres* do sistema social e da divisão do trabalho, passando a assistência a constituir-se num atributo individual para aqueles que, *moralmente* e institucionalmente, têm direito à atenção pública. Como *coletividades de destino*, são percebidos como não-forças sociais, ou seja, como uma *classe para o outro*, como analisou Bourdieu (1977).

Por outro lado, o esforço analítico também procurou romper a *circularidade tática* das microarenas de concertação dos programas públicos, que podem chegar a produzir alguns resultados, mas são insuficientes para transpor os universos restritos da concertação, ou para gerar pactuações mais amplas, que permitam enfrentar, por exemplo, as desigualdades regionais. Para tanto, a análise procurou desenvolver um *olhar cruzado*, com o objetivo de confrontar os resultados da luta contra a pobreza com os paradigmas estratégicos de focalização e mobilização da sociedade civil, em termos das desigualdades sociais, dos objetivos de bem-estar social e da distribuição. Ademais, a análise reconheceu os fluxos de determinação mútua entre os *estados da pobreza* (traduzidos na forma de renda e, portanto, de remuneração da força de trabalho) e da exclusão, associados à dinâmica da vulnerabilidade e aos processos de seletividade do mercado de trabalho. Por fim, buscamos transpor o registro das cooperações restritas das arenas de concertação, de uma visão puramente gestionária, para colocá-las numa perspectiva de construção da política voltada para objetivos mais amplos de integração social e desenvolvimento.

Conforme analisamos, os efeitos das *operações circulares*, inerentes à focalização das políticas sobre os mais pobres, resultam na reprodução de novas formas de segmentação da proteção e novas formas de discriminação e exclusão social. A *proteção depreciada*, que inclui uns e exclui outros, acaba restringindo o conflito redistributivo a pobres e quase pobres, conforme mostra a evolução inversa entre os ganhos para os trabalhadores situados no nível do salário mínimo e a perda de renda dos trabalhadores acima de dois salários mínimos, ou ao promover a passagem da indigência a uma condição de pobreza. Esse movimento convergente da renda dos trabalhadores para patamares mais baixos dificulta criar as cumplicidades necessárias para operar os objeti-

vos da distribuição, da justiça social e da coesão social, especialmente nas áreas metropolitanas.

A análise dessa transição, do período de 1980 a 2000, permitiu extrair alguns ensinamentos, conforme assinala Castel (1995, p.387): numa sociedade complexa, a solidariedade não é um dado automático, mas uma construção social. A propriedade social é, ao mesmo tempo, compatível com o patrimônio privado e necessária para se inscrever nas estratégias coletivas. O salário não pode se reduzir a valores mínimos, sob pena de transformar-se em assistência e não se revelar em condição de dignidade. A necessidade de os indivíduos terem um lugar, numa sociedade democrática, não pode se realizar sob condições de radicalização de uma mercantilização completa, já que a economia não funda a ordem econômica sozinha e, para que isso não aconteça, é necessário um papel ativo do Estado nacional. Só um ator central pode orientar as estratégias distributivas, o que envolve negociação de interesses divergentes entre os diferentes setores e o acompanhamento do cumprimento de compromissos. Nesse processo, contrariamente ao desenho do Estado mínimo, o Estado social passa a ser o interlocutor principal.

Diante de economias e sociedades altamente desiguais, como a sociedade brasileira, submetida a novas formas de vulnerabilidade, o Estado se torna o principal suporte da proteção. Mas essa relação, ao operar segundo objetivos de inserção diferenciados, não favorece um vínculo do indivíduo com um coletivo abstrato. Assim, contra a despolitização da sociedade, é preciso refundar a ação política e social a partir dos cidadãos.

9.5. UM VAZIO CIVILIZATÓRIO: a questão social e as fraturas sociais nas metrópoles

No *mundo real*, a questão social envolve a dimensão do lugar e o controle sobre o território, na identificação e regulação da pobreza dos trabalhadores que se reproduzem localmente. Ela requer políticas de *proximidade* e, como tal, operações de *equivalência* e distribuição de recursos no nível das municipalidades (DESROSIÈRES; THÉVENOT, 1988; BOLTANSKI; THÉVENOT, 1991).

A vivência controvertida entre pobreza e falta de expectativas de inserção no trabalho, para os jovens das grandes cidades brasileiras, e o apelo ao consumo moderno de massa dão a medida de um *vazio civilizatório*, especialmente nas metrópoles. O caráter seletivo do mercado de trabalho e da proteção social aprofunda as fraturas urbanas. O *social*, então, se expressa, nas cidades, muito mais pelas desigualdades sociais que pela pobreza, gerando a indagação sobre como encaminhar essa nova questão *social* com base na experiência do *lugar*.

Entre as lutas urbanas da década de 80 e as manifestações de violência das décadas 1990 e 2000, parece haver uma enorme distância, seja pelo caráter de *classe* dos primeiros, na busca por integração e na afirmação de um direito sobre a cidade, frente a um Estado social ainda inconcluso, seja, inversamente, pelas razões e formas de enfrentamento atual sobre o espaço urbano, que expressam uma completa dissociação de processos integrativos e representam mais uma reação do território fragmentado contra a sociedade de abundância e um Estado ausente.

A violência dessas manifestações recoloca o *não-lugar* dos cidadãos da periferia no espaço público da cidade. Esse *não-lugar* da periferia urbana passa a se constituir um dos maiores problemas sociais contemporâneos. Contrariando a idéia de uma criminalização da pobreza, os dados apresentados pelo *Atlas da Exclusão Social no*

Brasil de 2003 revelam que regiões extremamente pobres apresentam baixos índices da violência, enquanto as grandes cidades encontram cada vez maiores dificuldades de controlar esse fenômeno. Ou seja, a coexistência entre pessoas com baixíssima renda e sem emprego e outras com rendas e estilo de vida extremamente elevados, nas grandes cidades, está na raiz do aumento da violência e da questão social nas metrópoles contemporâneas.

A contradição desses processos tensiona o papel da cidade como matriz civilizatória, gerando, no âmbito da representação e da prática dos atores sociais, uma *noção da cidade* como *espaço de crise e conflito sociais agudizados***,** que promovem, no espaço público urbano, a *sociedade incivil*. Qual a capacidade de se recriarem, nas cidades, exatamente na territorialidade da crise social e do trabalho, os nexos necessários à superação da própria crise, no presente?

É no âmbito de *coletivos mobilizados*, como sindicatos de trabalhadores, movimentos sociais e associações de moradores, de um lado, e as municipalidades e governos estaduais e elites de empresários, de outro, que vão surgir os objetos da intervenção pública no enfrentamento da questão social urbana. Ela implica contradições relativas à evolução do não-trabalho ou do desemprego, de um lado, mas também uma exigência de generalização da pactuação no plano mais amplo do Estado nacional. As questões de residência e mobilidade em relação às políticas sociais podem exemplificar essa tensão: a escolha e seleção dos beneficiados dos programas de transferência de renda é local, mas os recursos redistributivos têm caráter nacional, de forma a produzir uma política que transcenda os tratamentos particularizados.

A assistência focalizada sobre os mais pobres (e não sobre as desigualdades) e as inúmeras arenas de concertação sobre problemas específicos retroalimentam uma circularidade (tautológica) que reforça a seletividade. Ela maximiza as possibilidades

de melhoria de regiões e grupos que já dispõem de melhores condições, dificultando as saídas daqueles que apresentam as maiores taxas de exclusão e deixando um vazio enorme sobre jovens da periferia urbana em relação aos projetos de integração e mobilidade social.

Como reconstruir vínculos sociais em territórios e espaços tão desiguais? Como recompor projetos de mobilidade e integração social em um mercado de trabalho cada vez mais seletivo? Como transpor a experiência local exitosa para espaços mais amplos de desenvolvimento, de modo a conciliar o econômico, a sociedade e a política? Essas são questões abertas, que instigam a *reinvenção social*.

9.6. DINÂMICA ECONÔMICA E ATRIBUTOS DA SOCIABILIDADE: educação, mercado de trabalho e reprodução familiar

A dinâmica da questão social não se restringe apenas à economia e ao mercado de trabalho, mas produz efeitos indesejáveis sobre a coesão social, especialmente nos países periféricos, de pouca tradição republicana e com enormes desigualdades sociais.

9.6.1. Os paradoxos da escolarização da força de trabalho

Do ponto de vista da democracia, é legítimo e necessário, como condição de cidadania, enfrentar as questões da baixa qualificação da força de trabalho, mas é ilusório deduzir que os não-empregados encontrem um emprego simplesmente porque tiveram acesso à escolarização ou à educação. A relação entre formação e emprego, hoje, se coloca de modo totalmente diferente do que ocorria nas décadas de 60 e 70, quando as demandas sobre a força de trabalho não exigiam níveis mais elevados de qualificação. Por outro lado, as respostas de acesso à escola e à formação não se traduzem, imediatamente, no atendimento das necessidades e exigências de qualificação,

gerando hiatos de tempo entre o processo de formação de mais longo prazo e as exigências imediatas do mercado de trabalho, cada vez mais seletivo quanto aos níveis de qualificação. Essas distâncias de temporalidade entre as exigências de qualificação e o tempo de formação levam a outro problema: a (des) empregabilidade de pessoas qualificadas ou com nível de escolarização média.

Antes, o setor informal do mercado de trabalho pôde manter certa organicidade com os setores dinâmicos da economia. Hoje, a segmentação no interior do emprego protegido gerou uma nova dualização do mercado de trabalho protegido: um mercado extremamente competitivo, para postos de trabalho altamente qualificados, melhor pagos e mais protegidos, e outro constituído de trabalhadores menos qualificados e mais instáveis em relação aos processos de precarização, conforme analisa Castel (1995). Esses últimos sofrem a pressão dos segmentos não protegidos, que estão fora das relações assalariadas e são beneficiários de programas de transferência de renda, orientando-se para uma tendência de redução da remuneração do trabalho. O problema, agora, como mostra Castel (p.409), não é apenas a "periferização precária", mas a "desestabilização dos estáveis". No interior do mercado de trabalho, não é possível a esse grupos desenvolverem expectativas de mobilidade interna, mas uma consciência da ruptura entre as elites empregáveis e uma massa posicionada nos estratos médios e baixos.

9.6.2. Os hiatos futuros de proteção intergeracional nas famílias

Observando-se a composição das famílias do ponto de vista das relações intergeracionais, pode-se constatar um *déficit* ou lacuna nas gerações futuras em relação ao padrão resultante da solidariedade integeracional no interior das famílias, entre as gerações atuais de idosos, que se beneficiaram dos sistemas de proteção e seguridade

plenas, e as gerações futuras de idosos (Cf. SOUZA, 2005). Ou seja, o papel que os mais idosos cumprem em relação à reprodução das famílias não poderá mais ser cumprido pela geração futura de idosos, já que essa geração hoje, em especial aqueles que se encontram na faixa dos 40 anos, não se beneficiará dos sistemas securitários plenos.

9.6.3. Segmentação social da proteção e padrão de sociabilidade dos mais pobres

Observando a reconfiguração da estrutura social, do mercado de trabalho e da inserção em sistemas de proteção e assistência, Castel (1995, p.412) distingue entre os "normais inúteis", os desempregados e os "inúteis no mundo", aqueles cidadãos incapacitados para o trabalho por idade ou doenças, que se constituem em "não-forças sociais" (p.412), com implicações sobre o plano cívico e político.

Eles estão fora do circuito das trocas produtivas, mas vinculam-se ao mercado como consumidores de produtos básicos, no limite dos mínimos sociais. Esse mercado de bens de consumo básico favorece, por sua vez, a redução do custo dos artigos de subsistência, alimentando um circuito produtivo e reprodutivo no nível da pobreza. Mas essa tendência não significa *marginalidade*, mas a forma como o padrão da acumulação contemporânea subordina segmentos de trabalhadores *inúteis*, em pobres - sujeitos do consumo. Ou seja, uma passagem do *sujeito do trabalho* para um *sujeito do consumo*, nas palavras de Francisco de Oliveira.

A ruptura com o universo do trabalho protegido, como condição real ou mesmo possibilidade, corresponderia a formas de isolamento social? Aí se observam distinções complexas. Esse processo desorganiza os cidadãos como trabalhadores, mas não os isola. Reorganiza-os como consumidores de serviços do Estado. Salvo nas situações-limite (da população de rua, por exemplo), que mostram uma expulsão das pessoas do universo do trabalho e do ambiente societário da família, o *viver do social* dessas

frações mais pobres, como mostra Castel (p.416), não representa um isolamento, mas uma depreciação do estatuto social e uma segmentação social nos níveis mais baixos. A *vivência do social*, como *assistidos*, os leva a tecerem inúmeros caminhos complexos e difíceis na demanda de acesso aos serviços sociais, que envolvem a formalização de relações jurídicas e um aprendizado de trocas, nas tramas dos *caminhos para ser ajudado*. Esses envolvem o controle eficaz de mecanismos e redes de solidariedade de tipo primário, com funcionários das instituições sociais, ex-patrões ou patroas, igrejas e outras organizações civis. O difícil é que essas estratégias de relações com os serviços são individuais e potencializadas, na maioria das vezes, por relações pessoais, e não por mecanismos institucionais eficazes ou mediado por estruturas de representação dos seus interesses. Num período caracterizado pela liberalização e celebração do empreendedorismo, nunca as intervenções do Estado, especialmente no domínio da assistência, foram tão grandes e caracterizadas por tantas intervenções e correções de percurso, na gestão das instituições. Mas, como analisa Castel (1995, p.418), a questão não é de "quantidade ou de acesso", mas das modalidades de intervenção realizadas e da qualidade dos serviços.

9.7. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES DE NATUREZA TEÓRICA

9.7.1. Da crítica social à sociedade entendida como técnica

Às utopias liberais-capitalistas e socialistas-revolucionárias, que caracterizaram a ambição sociológica do século XIX substitui-se, ideológica e politicamente, um paradigma fundado no conceito de *adaptação***,** conforme analisa Freitag (1987, p.51).

A integração societal assentada na noção de solidariedade nacional e da responsabilidade Estatal da sociologia clássica européia, perde gradativamente seu caráter mais

problemático em benefício de um conjunto de problemas locais e setoriais de "adaptação de indivíduos", grupos e categorias da vida coletiva nas modernas sociedades urbano-industriais, como analisamos no capítulo 3. A *sociologia americana* foi quem primeiro expressou esta mudança problemática, orientando-se para a profissionalização dos "estudos sociais" e das "pesquisas sociológicas" de caráter eminentemente empírico. Os clichês ou imagens da linguagem comum assumem significação de objeto nas pesquisas especializadas, efetuadas sobretudo com recortes institucionais ou a partir de problemas definidos pragmaticamente. A sociologia não estuda mais a sociedade, mas um conjunto de problemas (de adaptação) da sociedade moderna ou de eficácia dos sistemas.

Este processo esboçado com o reformismo desde o final do século XIX acelera-se com o desenvolvimento do Estado intervencionista de tipo keynesiano, o *welfare state* e com a expansão e o florescimento da sociedade corporativa e a proliferação das instâncias decisionais que ele comporta, especialmente no presente (1987, p.53). Assim produziram-se duas orientações opostas de inspiração racionalista, uma sobre a forma do estruturalismo; e outra pela tradição empiricista de uma teoria do ator e de suas relações.

Este duplo jogo entre estrutura e ator que caracteriza boa parte da sociologia da década de 70/80 é reorientado para uma perspectiva empiricista de perda de toda e qualquer normatividade no comando da ação social, mas também de todas as "finalidades" abstratas e formais que a modernidade assegurava à sua ação mais universal: justiça social; bem-comum; bem-estar.

Para Freitag (1987, p.63) isto significa, uma mudança epistemológica sob o imperativo da técnica, como exigência de um princípio de neutralidade axiológica, que não é senão o exercício do papel de legitimação ideológica e de orientação que a sociologia desempenha a serviço desta modernidade.

A orientação (neo) positivista (como norma) significa agora a dissolução teórica das ciências sociais, a perda da capacidade reflexiva e crítica em favor de uma operacionalidade imediata da técnica, do seu objeto tecnologizado, que confunde o modo operatório com a própria forma de sociedade, reificando os processos e fenômenos sociais (como o pauperismo) como estados de coisas em si mesmo, a tautologia dos objetos sociais, enfim, que leva à perda da distância reflexiva entre os modos operacionais dos sistemas institucionais, um sistema cognitivo e a própria sociedade.

A reorientação neopositivista – empiricista das ciências sociais - assume um novo valor epistemológico e metodológico, tornando-se paradoxalmente diretamente "política" e "antropológica". Política na medida em que bloqueia o papel reflexivo, gerando obstrução social, histórica, ideológica e política. E antropológica pela perda da dimensão de humanidade, já que não mais coloca o homem no centro do seu próprio projeto.

Por outro lado, no âmbito liberal, observa-se o desenvolvimento de teorias humanitárias assentadas num princípio ético de compromisso do Estado e das instituições sociais e públicas na geração de condições para o desenvolvimento de capacidades emancipatórias do indivíduo. No processo dessa dissolução teórica reaparece a tarefa de REINVENTAR, de descobrir e de elaborar uma "nova pedagogia" que recoloque o "social" no sentido da justiça e da vontade de justiça. É dentro dessa segunda tendência que ganham prestígio as teses de uma ética do desenvolvimento na luta contra a pobreza de Amartya Sem, Prêmio Nobel de Economia em 1998.

9.7.2. A crítica ao economicismo de Amartya Sen: o protagonismo da pobreza

Na crítica à abordagem da pobreza por insuficiência de renda, ele formulou, na década de 80, uma concepção de pobreza, como privação de capacidades. Essa aborda-

gem procura transformar os pobres de *sujeitos passivos* em *sujeitos ativos*, beneficiários de planos sociais e protagonistas da mudança social, através do desenvolvimento de capacidades estratégicas. Essa tese orientou os relatórios das Nações Unidas – PNUD (1997) – quanto ao desenvolvimento social e humano, induzindo a necessidade de democratização do acesso a capacidades (educação, saúde, poder, etc.) que permitam aos pobres transformarem-se em sujeitos de sua luta. Sem menosprezar fatores econômicos, suas reflexões remeteram a questão da pobreza ao campo da liberdade e da emancipação social. Para ele, não basta ter recursos econômicos, sem considerar as possibilidades de convertê-los em capacidade de ação (SEN, 2000). Inspirado nessa perspectiva, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), na década de 90, definiu *desenvolvimento humano* como o processo de alargamento das escolhas pessoais, em termos de acesso à vida longa e saudável, de aquisição de conhecimentos e dos recursos necessários a um padrão de vida adequado. Agregou a essas escolhas outras dimensões políticas, como liberdade política, garantia de direitos humanos e oportunidades de os indivíduos e cidadãos serem criativos.

9.7.3. Novas categorias sociais da ação prática: capital social e governança local

Acompanhando essas novas teses, observa-se um esforço na *formulação de categorias analíticas de estatuto intermediário***,** voltadas para desenvolver paradigmas extra-econômicos no encaminhamento e na compreensão dos problemas da pobreza. Esse imperativo de ultrapassar a dimensão da renda tem estimulado esforços que buscam captar as perspectivas integradoras de variáveis múltiplas e transpor uma visão tecnicista do problema do desenvolvimento e, neles, o da pobreza (Cf. KLIKSBERG, 2000).

A partir dessa perspectiva, numerosos autores têm concluído que o *capital social* influi fortemente no desenvolvimento social e econômico. No âmbito acadêmico, muitos estudos vêm sendo desenvolvidos (COLEMAN, 1990; PUTNAM, 1994; BAAS, 1997; JOSEPH, 1998; BULLEN; ONYX, 1998, etc.), que resgatam o papel dos determi-

nantes culturais e societários sobre o desenvolvimento institucional e o desempenho das políticas públicas.[6] Em grande parte, esses estudos ressaltam aspectos relativos a comportamentos sociais que geram confiança, arranjos horizontais com impacto positivo sobre as redes de confiança, formas de solidariedade e que melhorem a eqüidade e venham a fortalecer a democracia. Outros estudos chamam a atenção, ao contrário, para as insuficiências analíticas do enfoque do capital social, como as desatenções quanto à sua distribuição desigual, e para alguns de seus efeitos negativos, como a rejeição da influência de atores externos à comunidade ou a utilização das redes de confiança em beneficio de grupos mafiosos ou criminosos, inseridos no tecido das comunidades populares (ARRIAGADA, 2003).

Outros têm analisado os limites e implicações da *governança local* em países em desenvolvimento. No âmbito dessas análises e críticas, destacam-se os estudos desenvolvidos no âmbito da rede *Global Urban Research Initiative* (GURI).[7] Para além dessa rede, outros estudos foram desenvolvidos à mesma época, sobre a temática (DINIZ, 1996 e 1997; LE GALÈS, 1995; SOUZA, 1996, 1997; ANNALLES, 1998; PRÉTECEILLE, 1999, IVO, 2001, entre outros).

No conjunto, essas novas tendências paradigmáticas, condicionadas pelo redesenho do social, expressam a necessidade de ultrapassar-se uma abordagem puramente economicista, resgatando as dimensões socioculturais e políticas que conformam a construção e os estados de pobreza. A crítica central a essas categorias de natureza intermediária, como *capital social* e *governança*, de caráter muitas vezes normativo e difuso, é que o enfoque dos arranjos societais pode levar a uma perspectiva *comunitaris-*

[6] A apresentação da contribuição desses autores pode ser vista em Kliksberg, 2000.
[7] Coordenada por Richard Stren, da University of Toronto, por Licia Valladares e Renato Boschi no Brasil. No âmbito da produção realizada por essa rede, citamos: Lee-Smith; Strein, 1991; Melo, 1995; McCarney, 1996; McCarney *et al,* 1998; Coelho; Diniz, 1995; Valladares; Coelho, 1995; Stren, 1997; Ivo *et al*., [1997] 2000; Ivo, 1997, 1998; Duhau; Schteingart, 1997; Rodriguez; Winchester, 1998; Boschi, 1999.

ta romântica, que afasta a dimensão do conflito e das contradições do modelo de redistribuição. Por outro lado, o desconhecimento da influência da cultura política sobre as condições das desigualdades socioeconômicas pode, igualmente, induzir a percepções míticas dos dilemas das práticas políticas nas sociedades contemporâneas.

Assim, reafirma-se, nas democracias emergentes, uma nova cultura política, assentada na idéia de *solidariedade* como ideologia de base, voltada para mobilizar um conjunto de agentes políticos e sociais e legitimar sua ação política nas esferas microssociais. Conforma uma matriz organizada em forma de redes (Cf. MARTINS, 2004), reconhecendo a extrema multiplicidade e a pluralidade das relações que se estruturam através de um conjunto diversificado de valores morais e estruturas normativas, na busca de acesso a direitos coletivos (Cf. IVO, 2003). No entanto, essa solidariedade se exprime em diversas dimensões, nem sempre articuladas:

- uma *dimensão institucional*, caracterizada pelo modelo redistributivo operada pelo Estado nacional, na aplicação dos direitos sociais, e pela esfera das municipalidades em relação à distribuição de bens e serviços públicos de caráter local;
- uma dimensão *familiar*, assentada nas relações intrafamiliares e numa solidariedade intergeracional, voltada para a reprodução e proteção das famílias;
- uma *dimensão cidadã*, que envolve a ação de sujeitos políticos coletivos e se caracteriza por uma ação reivindicativa e pela identidade de valores de base, através da organização de interesses e da constituição de sujeitos políticos no espaço púbico;
- a *dimensão concertada* entre agentes públicos e diferentes setores da sociedade civil, na construção de arenas públicas de negociação e organização de interesses divergentes, ou na ação compartilhada em torno de interesses comuns, através da formação de um espaço público ampliado (Cf. IVO, 1997).

Esses estudos de redes de solidariedade (ou capital social) dos pobres, centrados nos domicílios e em relações comunitárias ou interdomiciliares urbanas, têm incorporado, recentemente, as dimensões subjetivas do mal-estar das mulheres em situação de pobreza.[8] A precariedade do trabalho, a insatisfação de necessidades alimentares, a deterioração da moradia ou do bairro, como também a fragilização das redes de solidariedade, pela capilaridade da violência nos bairros, geram situações de sofrimento emocional das mulheres chefes de família em situação de pobreza extrema (ENRÍQUEZ, 1997, 2003). Do mesmo modo, alguns estudos, no Brasil, têm observado que o protagonismo das mulheres em relação aos programas oficiais de assistência, associado ao desemprego dos homens, têm não só modificado os papéis entre homens e mulheres no interior das famílias, mas exibido situações de sofrimento dos homens pela condição de exclusão e de não reconhecimento social (Ver LÚCIO, 2007).

9.7.4. Novos paradigmas da proteção social: o paradigma do contrato, do direito e da dádiva

Chanial (2004), ao discutir o encaminhamento da questão social no contexto contemporâneo, a partir das propostas de renda mínima, identifica três paradigmas: o paradigma do contrato, o paradigma do direito e o paradigma da dádiva. Segundo Chanial, o *paradigma do contrato* é defendido atualmente por Pierre Rosanvallon. Para esse autor, nenhuma renda pode estar desconectada de uma atividade de trabalho. O segundo refere-se a um *paradigma do direito*, defendido especialmente por J. M. Ferry (1995, 1996), que justifica essa renda integrando-a na construção dos direitos democráticos. O terceiro e último paradigma, o *da dádiva*, refuta o modelo do contrato e do direito, rearticulando, ao mesmo tempo, dádiva, incondicionalidade e cidadania (CAILLÉ, 1987, 1992, 2000 *apud* CHANIAL, 2004).

[8] Agradeço a sugestão de algumas notas sobre capital social, feitas por Enrique Valencia, da Universidad de Guadalajara.

Segundo Chanial,[9] a *perspectiva do contrato* entende a renda incondicional como se fosse um direito sem contrapartida, um direito sem dever. A crítica é que sua implantação poderia criar um sistema de proteção social puramente indenizatório, na forma de um "Estado-Providência-passivo" (ROSANVALLON, 1995, p.122-125). Na base da crítica do imaginário contratuali Prêmio Nobel de economia em 1998sta está a idéia de equivalência, de que ninguém pode ter nada sem oferecer algo em troca e que a integração social pressupõe, portanto, a utilidade social ou o compromisso com a coletividade. Segundo essa perspectiva, a cidadania estaria ameaçada sempre que a reciprocidade de direitos e de deveres fosse quebrada, o que, para Rosanvallon, consiste na base de todo laço cívico. Mesmo se os direitos inerentes à cidadania pudessem justificar um direito à renda, um direito à vida, esse direito não poderia estar separado de obrigações positivas. Todo direito à renda supõe o direito ao trabalho, ou, utilizando os termos de Rosanvallon (1995), supõe um dever de inserção ou de utilidade social.[10]

O paradigma da dádiva rompe, de forma radical, com o imaginário contratualista (uma vez que, para esses autores, tem caráter econômico e utilitarista) e reafirma um duplo princípio da incondicionalidade: a incondicionalidade do valor das pessoas e aquela da própria cidadania democrática. A atribuição de uma renda desconectada da prestação de trabalho consiste, primeiramente, em reconhecer igual dignidade a todos, independentemente de sua situação profissional, possibilitando a cada um escapar da miséria e dos estigmas identitários, como também da servidão e da humilhação próprias da assistência.

Para Chanial (2004), afirmar que o pacto democrático tem um valor intrínseco já significa sugerir que ele não seja cogitado sob a figura do contrato, e que a cidadania não seja encaminhada pelo cálculo dos direitos e das obrigações. Uma pessoa é legiti-

[9] Sobre a teoria da dádiva, ver Caillé, 1998, 2002a; 2002b; Chanial, 1996, 2004; Laville; Caillé, 2001; Martins, 2002; Carvalho; Laville, 2004; Laville, 2004.
[10] Este registro da equivalência do contrato, segundo Chanial, é também o de Rawls. O imposto negativo, que complementa uma renda, supõe uma prestação de trabalho.

ma, porque primeiramente a fazemos cidadã. Em seguida é que podemos exigir dela qualquer civismo, e não o contrário. Nesse sentido, a cidadania distingue-se do registro do contrato inscrito na relação "é dando que se recebe". Ela não é paga. Ela deve ser incondicionalmente reconhecida, para que o indivíduo, autônomo, possa, de retorno, agir como cidadão. Tal é o sentido do desafio da renda incondicional da cidadania.

O esforço da busca de alternativas não é tarefa simples, por várias razões. Primeiramente, pelas dificuldades de compartilhar questões ainda pouco conhecidas, ou parcialmente desconhecidas da maioria. Em segundo lugar, porque estamos falando de uma realidade submetida a mudanças radicais, na qual algumas dessas categorias ainda não foram suficientemente submetidas à crítica. E, em terceiro, porque, no campo dessas mudanças, patinamos sobre novos princípios e novas categorias de análise que, muitas vezes, aproximam tradições de pensamento opostas, como liberalismo e socialismo, como indica Lo Vuolo (2004), a respeito da renda mínima de cidadania. Essa zona cinzenta[11] gera polissemia conceitual e pouca clareza quanto a direção da ação prática.

Esse quadro nebuloso participa, em realidade, de movimentos de construção de hegemonia e contra-hegemonia do processo de transição em curso, no qual os princípios que organizaram a formação do Estado de Bem-estar social e a construção dos paradigmas sobre os quais ele se assentou estão em questão.

Como vimos, o debate sobre a proteção e os regimes de bem-estar é antigo e multidimensional e nem sempre ganha clareza. Ele envolve discussões relativas à configuração da ordem social e à construção de novos paradigmas da modernidade, de tradições disciplinares e políticas diversas (Ulrich Beck; Anthony Giddens; Alain Tour-

[11] Refiro-me ao caráter nebuloso e ainda pouco claro, porque subordinado a contextos conceituais e valorativos distintos.

raine). Envolve também a discussão sobre os dilemas da sociedade do trabalho e os regimes de proteção social frente aos novos paradigmas tecnológicos e às mudanças demográficas (André Gorz; Claus Offe; Pierre Rosanvallon; Robert Castel; Gosta Esping Andersen, entre outros), bem como aqueles de natureza sociológica, que abordam questões relativas a processos civilizatórios e à coesão social, a partir dos pilares da "questão social" na modernidade (Castel; Rosanvallon e Fitoussi entre outros), que dizem respeito aos vínculos sociais.

As mudanças mais recentes de reestruturação da economia, nos países da América Latina, como o Brasil, ocorrem num contexto em que a cidadania não significou a completa integração da massa de trabalhadores ao regime salarial estável, em que a pobreza constitui um fenômeno estrutural de massa e não uma questão residual e (ou) emergente e em que esse estado de pobreza também está associado a dificuldades de acesso a inúmeros serviços urbanos e sociais.

Por outro lado, a diversidade de formação da cultura política, nos países latino-americanos, e as diferentes experiências de configuração dos mercados de trabalho impõem que se considere diferentemente o impacto dessas alternativas sobre as sociedades da região.

O processo de desconcentração recente da renda, no Brasil, traz implicações que merecem ser consideradas, do ponto de vista da formação de um projeto de desenvolvimento mais igualitário. Sem dúvida, as transferências monetárias representam melhoria de condições de vida (especialmente daqueles na linha da indigência) e dinamizam a economia popular dos pequenos municípios, mas não são potentes para alterar as relações sociais vigentes, de enormes desigualdades, reproduzindo uma massa de trabalhadores mantidos na esfera do autoconsumo e da *necessidade*.

As políticas sociais vinculadas à educação e à saúde – ou seja, *entitlements* –, no estágio em que se encontram, no Brasil, ainda não são suficientes para se lançar uma estratégia de desenvolvimento social com eqüidade. Informações internacionais analisadas por Antunes, Gimenez e Fagnani, para o ano de 2002, em relação aos gastos *per capita* com saúde e educação, derrubam o *mito conservador* de que o Brasil já gasta muito com políticas sociais. Analisando os patamares semelhantes das *despesas* de saúde, como porcentagem do PIB, em vários países, os autores constatam fortes e preocupantes diferenças no desempenho do Brasil, se tomarmos como referência a despesa *per capita*. Por exemplo, países como Japão, Brasil e Uganda apresentam percentuais de gastos em saúde semelhantes em relação ao PIB, respectivamente 7,9, 7,9; e 7,4%, mas a despesa *per capita* é completamente distinta: o Japão apresenta uma despesa *per capita* com saúde doze vezes superior à do Brasil e 137,5 vezes superior à de Uganda. A Coréia do Sul gasta 5% do PIB, portanto, abaixo da proporção dos gastos com saúde no Brasil, mas seu gasto *per capita* é três vezes superior ao brasileiro.

Em relação aos *gastos com educação*, os autores mostram que, ao final da década de 1990 e início da década 2000, o Brasil e a Coréia do Sul gastavam mais ou menos a mesma proporção do seu PIB, respectivamente, 4,3 e 4,2% em educação. Todavia, o gasto *per capita* sul coreano era mais que o triplo do brasileiro em relação às despesas com educação. Ademais, o padrão do gasto com educação, em termos *per capita*, nos países desenvolvidos, próximo a uma média de US$ 1.300, em 2001, era cerca de dez vezes superior ao de países como o Brasil.

Esses exemplos comparativos reafirmam a necessidade de os países periféricos ultrapassarem a *política de inserção*, (com base nos programas sociais de focalização sobre os mais pobres), dissociada de formas efetivas de integração pelo trabalho. O desa-

fio é superar o precário *estágio da necessidade* e da auto-reprodução dos trabalhadores brasileiros, para um real estágio de capacidades para a liberdade.[12]

9.8. CONCLUSÃO

A apresentação da dinâmica do tratamento da questão social foi objeto de uma inovação social e uma redescoberta teórica, no sentido de contrabalançar uma visão naturalizada e linear da reprodução social. A reflexividade entre teoria sociológica e realidade social, no campo das controvérsias a respeito da construção das políticas sociais, buscou formar uma "massa crítica" sobre a formulação da questão social como problema público.

O objetivo das análises desenvolvidas não foi exclusivamente elaborar um balanço da política de proteção social de transferência de renda, mas desenvolver uma capacidade reflexiva sobre suas possibilidades, avanços e recuos, que compartilham um campo de controvérsias e de crítica entre a sociologia e a sociedade (no contexto contemporâneo) e concretamente sobre uma abertura de "possíveis".

A produção histórica das categorias *exclusão e pobreza* apoia-se na *denúncia de uma carência* de contingentes de pessoas, em relação a parâmetros como da acumulação e do crescimento e aos ideais de igualdade, bem-estar e crescimento, conforme analisam Trom e Zimmermann (2001, p.285). A idéia de *despossessão* está, então, no centro da formulação da questão social. Os ideais de *posse* – ter trabalho, ter renda, ter educação, ter moradia, ter terra, ter saúde, ter segurança –representam expressões da *normalidade econômica e social*, a ponto de a força de trabalho e a proteção constituírem-se em propriedades individuais e sociais. A questão social, portanto, se define em relação a essa norma econômica e social.

[12] Utilizando o próprio paradigma de Amartya Sen.

O tratamento específico do não-trabalho e da pobreza se dá num contexto de formação do mercado de trabalho, delimitando novas categorias da ação pública, seja em termos da regulação desse mercado, seja em termos de proteção dos indivíduos contra os riscos. A constituição do seu tratamento se conjuga a processos cognitivos de julgamento, segundo valores sociais e políticos, e se dá na dinâmica das instituições estatais, na recomposição entre a instância privada, os atores sociais e o Estado. Ou seja, a questão social é necessariamente multidimensional e cada instância (econômica, política e social) tem um papel particular, mas mutuamente interdependente, na reprodução da sociedade.

Dessa perspectiva, as regras inscritas nos programas de transferência de renda mínima não devem ser vistas apenas como "contratos condicionados" e restritos aos mais pobres, mas como fundos sociais de recursos comuns a todos os cidadãos, portanto, universais. Essa perspectiva coloca a cooperação como um valor da dádiva (no sentido de gerar solidariedades mais amplas) e não como estratégia, e insiste na importância de resgatarem-se valores civilizatórios do bem público, que são parte de uma aprendizagem coletiva de cidadania ampliada. Ela se renova com referência a bens públicos, dentro de parâmetros de eqüidade. Essas dimensões implicam-se mutuamente na direção de uma ressocialização da economia e da política.

REFERÊNCIAS

ACHARD, D.; FLORES, M. (Org.) *Governabilidad*: un reportage de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

AGUIAR, O. A. A questão social em Hanna Arendt. *Trans/Form/Ação*. São Paulo, v.27, n.2, p.7-20, 2004. Disponível em: <www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>

ALMEIDA, E. Programas de Garantia de Renda Mínima e Desigualdade Social. In: DOWBOR, L.; KILSZTAJN, S. (Org.) *Economia social no Brasil*. São Paulo: Editora SENAC, 2001. p.343-384.

ALMEIDA, J. *Industrialização e emprego no Brasil.* Brasília: IPEA/INPES,1974. (Coleção relatórios de pesquisa, n.24).

ALVES, G. *Trabalho e mundialização do capital*: a nova degradação do trabalho na era da globalização. Londrina: Praxis, 1999.

____. *O novo (e precário) mundo do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

ANTUNES, D.; GIMENEZ, D.; FAGNANI, E. Crescimento econômico e pobreza. *Carta Social e Trabalho*, Campinas-SP, n. 4, p.5-12, maio/ago., 2006.

ANTUNES, R. (Org.) *Neoliberalismo, trabalho e sindicatos. Reestruturação produtiva no Brasil e na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

ARENDT, H. *A condição humana.* Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

ARRIAGADA, I. Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto. *Estudios Sociológicos*. México, DF, El Colégio del México, v.21, n.63, p.557-584, sept./dic., 2003 .

AULETTA, K. *The underclass*. New York: Rondom House, 1982.

AUTÈS, M. Três formas de desligadura. In: KARSZ, S. (Coord.) *La exclusión*: bordeando sus fronteras. Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

BAAS, S. Participatory institutional development. In: CONFERENCE ON SUSTAINABLE AGRICULTURE AND SAND CONTROL IN GANSU DESERT AREA, 1997.

BACHA, E.; UNGER, R. M. *Participação, salário e voto:* um projeto de democracia para o Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BARBA C.; IVO, Anete B. L.; VALENCIA, E.; ZICCARDI, A. Research horizons: poverty in Latin America. In: OYEN, E. *The polyscopie landscape of poverty research. State of art in International poverty research*. Bergen: CROP/ISSC. International Social Science Council/ Norway: Research Council of Norwary, apr., 2005. 182p. webside: <www.crop.org>

BECK, U. *La société du risque*. *Sur la voie d´une autre modernité.* Paris: Flamarion, 2001.

BERLINK, M. T. *Marginalidade social e relações de classe em São Paulo*. Petrópolis: Vozes, 1975.

_____ *et al. Desenvolvimento da economia de Campinas*: o setor informal. Campinas: UNICAMP/OIT,1977.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UnB, 1986.

BOLTANSKI, L.; THÉVENOT, L. *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 1991

BORGES, A.; DRUCK, G. Crise global, terceirização e a exclusão no mundo do trabalho. *Caderno CRH*: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, v.6, n.19, p.22-47, 1993.

BOSCHI, R. *A arte da associação*: política de base e democracia no Brasil. São Paulo/Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1987.

_____. (Org.) *Corporativismo e desigualdade*: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991.

_____. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *DADOS - revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v.42, n.4, p.655-690, 1999.

BOUDON-BOURRICAUD. *Dictionnaire critique de la sociologie.* Paris: PUF/ Quadrige, 1982.

BOURDIEU, P. *Esquisse d´une théorie de la pratique*. Paris: Éditions du Seuil, [1972] 2000.

_____. Une classe objet. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales,* Paris, EHESS, n.17/18, p.2-5, nov., 1977.

BRAGA. R. Decifrando o enigma brasileiro: novas pistas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* São Paulo, v.19, n.56, p.139-143, 2004.

BRANDÃO, B. C. *et al*. A polícia e a força policial no Rio de Janeiro. *Série Estudos PUC,* Rio de Janeiro, n.4,1981.

BRANDÃO LOPES, J. Reestruturação produtiva, mercado de trabalho e condições de vida. *Educação e Sociedade,* São Paulo, n.45, p.180-189, 1993.

BRASIL. Presidência da República . Casa Civil. *Medida Provisória n.132, de 20 de outubro de 2003.* Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: 2003. Disponível em: <sisvan.datasus.gov.br/documentos>

_____. Presidência da República. Casa Civil. *Lei n.10.836, de 09 de janeiro de 2004.* Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil/>

_____. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto n.5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº10.836, de 09 de janeiro de 2004.* Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: 2004. Disponível em: <sisvan.datasus.gov.br/documentos>

_____. Secretaria de Comunicação Social. A rede de proteção social: fazer mais para quem precisa mais. In: *Brasil 1994-2002 – A Era do Real*, 2002. Disponível em: < www.psdb.org.br/biblioteca >

BRESCIANI, M. S. Cidade e história. In: OLIVEIRA, L. L. (Org.) *Cidade:* história e desafios. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2002. p.16-35.

BULLEN, P.; ONIX, J. Measuring social capital in five communities in NSW, Center for Australian Community Organizations and Management. *Working Paper Series,* n.41. Sidney: University of Technology. 1998 (Cit. Kliksberg, 2000)

CACCIA-BAVA, S. Comunidades solidárias: sem espaço para a sociedade organizada. *Jornal da ABONG,* São Paulo, n.10, maio 1995.

CAILLÉ, A. Nem holismo nem individualismo metodológico: Marcel Mauss e o paradigma da dádiva. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* São Paulo, ANPOCS, v.13, n.38, 1998.

_____. *A antropologia do dom:* o terceiro paradigma*,* Petrópolis, Vozes, 2002a;

_____. A dádiva e associação. In: MARTINS, P.H. (Org.) *A dádiva entre os modernos:* discussão sobre os fundamentos e as regras do social. Petrópolis: Vozes; 2002b.

CAMPOS, A. *et al* (Org.) *Atlas da exclusão social no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2003. v.2.

CANDIA, J. M. Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. *Nueva Sociedad,* Caracas, n.156, p.116-126, jul./ago., 1998

CARDOSO, F. H. Comentario sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales,* Santiago do Chile, ELAS/ICIS, n.1/2, p.57-76, 1969.

_____; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

CARLEIAL, L. Firmas, flexibilidade e direitos no Brasil: aonde vamos parar? *S. Paulo em Perspectiva*. S. Paulo, v. 11, n. 1, p. 23-33, 1997.

CARVALHO, G.; LAVILLE, J. L. *Economia solidária:* uma abordagem internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

CARVALHO, I. M. M. de; SOUZA, G. A. A produção não-capitalista no desenvolvimento de Salvador. In: SOUZA, G. A. A.; FARIA,V. (Org.) *Bahia de todos os pobres.* Petrópolis: Vozes, 1980. p.71-101. (Cadernos CEBRAP n.34).

_____. Urbanização, mercado de trabalho e pauperização no nordeste brasileiro: Uma resenha dos estudos recentes*. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, São Paulo,* n.22, p.3-25, 2º sem., 1986.

_____. Brasil: reestruturação produtiva e condições sociais. *Caderno CRH:* revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, n.35, p.123-149, 2001.

_____. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. *S. Paulo em Perspectiva.* S. Paulo, v. 18, nº4, p. 50-61, 2004.

CARVALHO, J.M. *A construção da ordem*: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

_____. *Os bestializados*: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

_____. Entrevista. In: CORDEIRO, L.; COUTO, J. G. (Org.) *Quadro autores em busca do Brasil*: entrevistas a José Geraldo Couto. Rio de Janeiro: Rocco, 2000. p.9-29.

CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale*. *Une chronique du salariat.* Paris: Fayard, 1995.

_____. *La inseguridad social:* que es estar protegido? Buenos Aires: Manacial, 2004.

CATTANI, A. D. *Trabalho e autonomia*. Petrópolis: Vozes, 1996.

CAVALCANTI, C.; DUARTE, R. *Viabilidade do setor informal:* a demanda de pequenos serviços no grande Recife. Recife: MINTER/SUDENE; Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, 1978.

_____; _____. *À procura de espaço na economia urbana*: o setor informal de Fortaleza. Recife: SUDENE/FUNDAJ. Brasília: MTb, 1980.

CEFAÏ, D. La construction des problèmes publiques: définition de situations dans les arènes publiques. *Réseaux*, Paris, Hermes Science, n.75, p.45-60, 1996.

_____; TROM, D. (Org.) *Les formes de l´action collective*: mobilisation dans les arènes publiques. Paris: Editions de l´École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2001 (Collection raisons pratiques).

CEPAL. Comisión Económica para America Latina y el Caribe. *Panorama social da América Latina – 2002-2004*. Santiago do Chile, 2003. Disponível em: <www.cepal.cl/publicaciones>.

_____. Comisión Económica para América Latina y Caribe. *Enfrentando o futuro da proteção social*: acesso, financiamento e solidariedade. Síntese. Santiago do Chile: CEPAL, 2006.

_____. Estúdio Econômico de América Latina y el Caribe – 2006-2007. Santiago do Chile, 2007. Disponível em: <www.cepal.cl/publicaciones>.

_____. *Panorama social da América Latina – 2007*. Santiago do Chile, 2007a. Disponível em: <www.cepal.cl/publicaciones>.

_____. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006–2007.* Santiago do Chile, 2007b. Disponível em: <www.cepal.cl/publicaciones>.

CHANIAL, P. Donner aux pauvres. *Revue du M.A.U.S.S.,* Paris, n.7, 1996.

_____. Além do domínio do interesse? Dádiva, proteção social e renda da cidadania**.** *Caderno CRH*: revista do Centro de Recursos Humanos, Salvador, v.17, n.40, p.17-32, jan./abr. 2004.

CHAZEL, F. (Org.) *Action collective et mouvements sociaux.* Paris: Presses Universitaires de France, 1993.

CHALHOUB, S. *Trabalho, lar e botequim:* o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da Belle Époque. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CLEMENTE, R. Câmara do Grande ABC. Pacto de governança para uma gestão regional pública, democrática, compartilhada e responsável. In: FUJIWARA, L. M.; ALESSIO, N.; FARAH, M. *20 experiências de gestão pública e cidadania.* São Paulo: Programa de Gestão Pública e Cidadania, 1999. p.3-13.

CODES, A. L. Combate à pobreza na América latina: uma abordagem comparativa. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Pobreza e desigualdades sociais.* Salvador: SEI, 2003. p.47-64 (Série estudos e pesquisas, 63).

COELHO, M.; VALLADARES, L. Pobreza e mercado de trabalho: uma análise bibliográfica. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais,* São Paulo, n.14, p.5-27, 1982.

_____; DINIZ, E. *Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: Projeto GURI/IUPERJ, 1995. Mimeo.

COLEMAN, J. *Foundations of social theory***.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

COSTA, M. F.; VITA, A.; PRALON, E. A trajetória das políticas de assistência social no Brasil: 1930-1995. *Cadernos CEDEC,* São Paulo, n.65, 1998.

CROZIER, M.; HUNTINGTON, S. P.; WATANUKI, J. *The crises of democracy*. *Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* New York: New York University, 1975.

DEDECCA, C.; BALTAR, P. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. *Estudos Econômicos,* São Paulo, v.27, n. especial, p.65-84, 1997.

_____. Anos 90. A estabilidade da desigualdade. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 25. 2001, Caxambu.

_____; ROSANDINSCKI, E.; BARBIÈRE, C.; JUNGBLUTH, A. Salário mínimo, benefício previdenciário e as famílias de baixa renda. In: ENCONTRO DA ABEP, 15. 2006, Caxambu.

DELGADO, G. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese histórica e formas de reprodução. In: JACCOUD, L. (Org.*) Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p.19-50.

_____. Política social e distribuição de renda no Brasil. In: SEMINÁRIO SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 2005. 12p. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/Cesit/sal.Mínimo1.html> Acesso em: mar., 2007.

_____; THEODORO, M. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, L. (Org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p.409-435.

DESLEY, T.; COATE, S. Workfare versus Welfare: Incentive argumentation for work requierements in poverty-alleviation programs. *The American Economic Review,* Nashville-USA, v.82, n.1, p.249-261, mar., 1992.

DINIZ, E. Governabilidade, 'governance' e Reforma de Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista ENAP*. Rio de Janeiro, 5-21, 1996.

DINIZ, E. *Globalização, governança e Reforma do Estado*. Textos para discussão. Rio de Janeiro, v.391, p.1-15, 1997.

DESROSIÈRES, A; THÉVENOT, L. *Les catégories socio-profissionnelles*. Paris: La Découverte, 1988.

DONZELOT, J. *L´invention du social. Essai sur le declin des passions politiques*. Paris: Edition Seuil, [1984] 1994.

_____; ESTÈBE, P. *L´état animateur:* essai sur la politique de la ville. Paris: Esprit, 1991.

DONZELOT, J. La nouvelle question urbaine. *Esprit*., Paris, p.87-114, 1999. (Dossiê: Quant la ville se défait)

DRAIBE, S. Qualidade de vida e reforma de programas sociais: o Brasil no cenário latino americano. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, n.31, p.5-46,1993.

_____. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latinoamericana recente de reformas e programas. *São Paulo em Perspectiva,* São Paulo, SEADE, v.11, n.4, p.3-15, 1997.

_____. A política social do governo FHC e o sistema de proteção social. *Revista Tempo Social,* São Paulo, USP, v.15, n.2, 2003.

DRUCK, G. *Terceirização, (des)fordizando a fábrica*. Um estudo do Complexo Petroquímico. Salvador: EDUFBA/São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

_____; BORGES, A. Terceirização: balanço de uma década. *Caderno CRH*: revista Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, v.15, n.37, jul./dez., p.111-139, 2002.

DUBET, F. *La galère. Jeunes et survie*. Paris: Fayard, 1987.

_____; LAPEYRONNIE, D. *Les quartiers d´exil*. Paris: Seuil, 1992

DUHAU, E.; SCHEINGART, M. Governabilidad y pobreza en el ámbito local: México, Colombia y Centroamérica. In: RODRÍGUEZ, A; WINCHESTER, L. *Ciudades y governabilidad en America Latin.* Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1997. p.61-97 (Coleccion estudios urbanos)

_____. Las metrópolis latinoamericanas en el siglo XXI. *Cadernos IPPUR,* Rio de Janeiro, v.15, n.1, p.41-68, jan./jul., 2001.

DÜRKHEIM, E. *La division du travail social.* Lisboa: Editorial Presença, [1893] 1989.

ENGELS. *As guerras camponesas na Alemanha.* Trad. da Editora. São Paulo: Editorial Grijalbo, [1850] 1977.

ENRÍQUEZ, R. *Voces de la pobreza. Malestar emocional femenino y redes sociales. Un estudio comparativo sobre jefaturas de hogar pobres*. Guadalajara: Universidad Jesuíta de Guadalajara/ITESO, 1997. (Colección avances, n.5),

_____. El rostro actual de la pobreza urbana en México. *Comercio Exterior*, México-DF, v.53, n.6, p.532-539, jun., 2003.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism.* Cambridge: University Press, 1990.

_____. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In COELHO, V. S. (Org.) *A reforma da Previdência Social na América Latina.* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

EWALD, F. *L´état providence*. Paris: Grasset, 1986.

FASSIN, D. Exclusion, underclass, marginalidad. Figures contemporaines de la pauvrété urbaine en France, aux États Unis et en Amérique. *Révue Française de Sociologie,* Paris, v.37, p.37-75,1996.

FERRY J.M. L'allocation universelle. Paris: CERF,1995 (Cit. Chanial, 2004).

_____. Revenu de citoyenneté, droit au travail, intégration sociale, *Revue du M.A.U.S.S. Paris,* La Découverte, n.7, 1996.

FILGUEIRAS, L. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

_____; GONÇALVES, R. *A economia política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FITOUSSI,J.; ROSANVALLON, P. *Le nouvel âge des inégalités*. Paris: Seuil-Essais, 1996.

FLEURY, S. Politica social, exclusión y equidad en America Latina en los 90. *Nueva Sociedad,* Caracas, n.156, jul./ago., p.72-94, 1998.

FRANCO, M. S. de C. *Homens livres na ordem escravocrata*. São Paulo: Ed. Kairós, 1983.

FRANCO, R. *Politicas sociales y equidad*. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Pobreza e desigualdades.* Salvador: SEI, 2003. p.29-46 (Série estudos e pesquisas,63).

FREITAG, M. La crise des sciences sociales entre epistemologie et ideologie: la place de la question de la normativité dans le developpement de la connaisssance de la socété. *Bulletin du M.A.U.S.S.* - Au coeur des sociences sociales: Homo oeconomicus ou Homo sociologicus? Paris, n.22. p.13-65, juin., 1987.

FUNDAÇÃO SEADE. *Índice de vulnerabilidade juvenil*. São Paulo: 2002.

GIDDENS, A. *Les conséquences de la modernité*. Paris: Éditions Harmattan, 1994. (Trad. *As consequências da modernidade.* Oeiras: Celta, 1992)

GOMES, A. de C. *A invenção do trabalhismo*. São Paulo: Vértice/IUPERJ, 1988.

GONH, M. da G. *A força da periferia*: a luta das mulheres por creches em São Paulo. Petrópolis: Vozes,1985.

GOODMAN, D. O modelo econômico brasileiro e os mercados de trabalho: uma perspectiva regional. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p.89-116, 1975.

GORZ, A. *Métamorphoses du travail, quête du sens*. *Critique de la raison économique.* Paris: Editions Galillé, 1988.

GRAFMEYER, Y. La ségrégation spaciale. In: PAUGAM, S. (Org.), *L´exclusion:* l´état de savoir. Paris: Ed. La Découverte, 1996. p.209-217 (Coll. textes à l´appui)

GUIEYSSE; RONCAYOLO *et al.* (Org.) Metamorphoses de la ville - crise de l´urbain-futur de la ville. In: COLOQUE DE CERISY. Cerisy-la–Salle-Fr: Ed. Economica, 1987.

GUIMARÃES, A. P. *As classes perigosas*. *Banditismo urbano e rural*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

GUIMARÃES, N. Por uma sociologia do desemprego: contextos societais, construções normativas e experiências subjetivas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. S. Paulo, v. 17, nº 50, p. 103-122, 2002.

HARRINGTON, M. *The other american* . New York: MacMillan, 1962 Tradução Francesa: l´*autre Amérique:* la pauvreté aux États-Unis. Paris: Gallimard, 1967.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HIRATA, H. Reestruturação produtiva, trabalho e relações de gênero. *Revista Latinoamericana de Estudos do Trabalho,* São Paulo, ALAST, v.4, n.7, 1998.

HOFFMANN, H. *Desemprego e subemprego no Brasil*. São Paulo: Ática, 1977.

HOFFMANN, R. As transferências não são a causa principal das desigualdades da redução das desigualdades. *Econômica*, Niterói, UFF, v.7, n.2, 2005. Disponível em: < www.uff.br/cpeconomia/v7n2/rodolfo.pdf>

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. *Relações sociais e serviço social no Brasil:* esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1996.

IBGE. "Educação, Meios de Transporte, Cadastro e Associativismo" Vol. 2. In: *Participação político-social, 1988* (Rio de Janeiro: IBGE) 3 vols. 1990

_____;PME. *Associativismo, Representação de Interesses e intermediação Política*. Pesquisa Mensal de Emprego. (Rio de Janeiro: IBGE), 1997.

_____;IPEA/Fundação João Pinheiro/PNUD/ONU. *Novo atlas de desenvolvimento humano no Brasil*. Brasília: 2002. Disponível em: <www.undp.org.br/HDR/Atlas.htm

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Políticas Sociais:* acompanhamento e análise. Brasília: ago., 2003.

_____. *Políticas Sociais:* acompanhamento e análise. Brasília: n.12, fev., 2006. Anexo estatístico

_____. *Políticas Sociais:* acompanhamento e análise. Brasília: n.13, 2007. [Edição especial] Anexo estatístico**.**

IVO, Anete B. L. *Pesca, tradição e dependência. Um estudo dos mecanismos de sobrevivência de uma atividade "tradicional" na área urbano-industrial de Salvador, 1975*. 225 f. Dissertação (Mestrado de Ciências Humanas) - Universidade Federal da Bahia, 1975.

_____. A violência muda: notas sobre o estado e a cidadania do trabalhador rural. *Revista Força de Trabalho e Emprego*, Salvador, SINE-BA, v.5, p.24-27, 1985.

_____. O novo social: processo de globalização e crise do trabalho. *Caderno CRH*: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, n.24/25, jan./dez., p.11-20, 1996.

_____. Democracia, cidadania e pobreza: a produção de novas solidariedades. *Caderno CRH*: revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, n.26/27, jan./dez., p.9-17, 1997.

_____. Uma racionalidade Constrangida: uma experiência de governança urbana em Salvador. *Caderno CRH:* revista do Centro de Recursos Humanos*,* Salvador, n.26/27, p.107-145, 1997.

_____. L´expérience de gouvernance urbaine à Salvador de Bahia au Brésil. *Les Annales de la Recherche Urbaine*. Paris, Plan Urbain, Ministère de l´Equipement, des Transports et du Logément, n.80/81, dec., p 55-63,1998.

_____ *et al.* (Org.) *O poder da cidade*. *Limites da governança urbana*. Salvador: EDUFBa [1997] 2000.

_____. *Metamorfoses da questão democrática:* governabilidade e pobreza*.* Buenos Aires: CLACSO/ASDI, [1999], 2001.

_____. A governança urbana na América Latina. Espaço do conflito na institucionalidade democrática. In: FORM HABITAR AMÉRICA LATINA 2000. [Anais...] CDRom, 2002.

_____. Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Pobreza e desigualdades.* Salvador: SEI, 2003. p.7-28. (Série estudos e pesquisas,63)

_____. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SEADE, v.18, n.2, p.57-67,abr./jun., 2004.

_____. A *urban governance* e as políticas sociais: entre consentimento e emancipação In: ZICCARDI, A. (Org.) *Partcipación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local.* México: UNAM/IIS/INDS/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 2004. p.77-104

_____. The redefinition of the social issue and the rethoric on poverty during the 90. In: CIMADAMORE, A.; HARTLEY, D.; SIQUEIRA, J. (Edt.) *The poverty of the state*: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty. Buenos Aires: CLACSO/CROP, 2005. p.65-90 (republicado em português, 2006).

_____. *Inégalités, démocratie et pauvreté:* les effets politiques des programmes ciblés au Brésil. Paris: Université de Paris III, 2006. No prelo (Documentation française).

_____. Trabalho e desigualdades: o conflito redistributivo no Brasil. In: CONGRESO DA ASSOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA - ALAS, 26, ago. 2007. Guadalajara, México. 24 p.

JACCOUD, L. (Org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

JACOBI, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*: demandas por saneamento e saúde. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, n.23, p.18-34, 1980.

JAMUR, M., Solidariedade(s). *O Social em Questão,* Rio de Janeiro, PUC, v.3, n.4, p.25-60, jul./dez.,1999,

JELIN, E. A baiana na força de trabalho: atividade doméstica, produção simples e trabalho assalariado em Salvador. In: SOUZA, G. A. A. de; FARIAS, V. (Org.) *Bahia de todos os pobres.* Petrópolis: Vozes, 1980. (Cadernos CEBRAP, n.34)

_____. Formas de organização da atividade econômica e estrutura ocupacional: o caso de Salvador. *Estudos do CEBRAP*, São Paulo, n.9, p.51-79, 1974.

JENKS, C.; PETERSON, P. (Edt.) *The urban underclass*. Washington: The Brookings Institution, 1991.

JOSEPH, I. Le ressort politique de l´assistance, le moralisme et l´experience de l´induction morale. In: Les SDF. *Repésentations, trajectoires et politiques publiques*. Paris: Ministère de l´Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 2003. p.321-345,

JOSEPH, J. *Democracy´s social capital:* civil society in a new era. [S.l.], Adress. 1998.

KAHN, T. *The economics of equility*. New York: League for Industrial Democracy, 1964.

KATZ, M. The urban "underclass" as a metaphor of social transformation. In: _____. (Edt.) *The "underclss" debate. Views from history*. Princeton: Princeton University Press, 1993. p.3-33.

KLIKSBERG, B. *Falências e mitos do desenvolvimento social*. São Paulo: Cortez, 2001.

KOWARICK, L. C*apitalismo e marginalidade na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. A *espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. *Trabalho e vadiagem*: a origem do trabalho livre no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. *Revista Brasileira em Ciências Sociais*, São Paulo, v.1, n.3, p.38-50, 1987.

_____. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. Estados Unidos, França e Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n.51, p.61-85. 2003.

KRAYCHETE, E. *O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista*. 2005. 222p. Tese (Administração) Programa de Pós-graduação em Administração. UFBa. Salvador.

LABBENS, J. Le quart monde des cités d´urgence. In: PAUGAM, S. (Org.) *L´exclusion:* l´état de savoir, Paris: Ed. La Découverte, 1996. p.228-247 (Coll. textes à l´appui).

LAGRANGE, H.; OBERTI (Org.) *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006 (Collection nouveaux débats,6).

LANGOUET, G.; LEGER, A. *Public ou privé? Trajectoires et réussites scolaires*. Paris: Publidix/Editions de l´espace européan, 1991.

LANOIR, R.. *Les exclus*. Un Français sur dix. Paris: Ed. Seuls, 1974

LATOUR, B. *Changer de société- refaire de la sociologie*. Paris: La Decouverte, 2006.

LAUTIER, B. Les Malheureux sont les puissants de la Terre.... (Répresentations et Régulations étatiques de la pauvrété en Amérique Latine). *Revue Tiers Monde,* Paris, PUF, v.36, n.142, p.383-409, avr./juin., 1995.

_____. Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser en écaltement en cours. *Cahiers des Amériques Latines*. Paris: IHEAL Editions, n.30, p.19-44, 1999.

LAVAL, C. *L´ambition sociologique*. *Revue du M.A.U.S.S.,* Paris, La Decouverte, 2002.

LAVILLE, J. L.; CAILLÉ *et al. Association, démocratie et société civile.* Paris: La Découverte/ M.A.U.S.S./ CRIDA, 2001.

_____. *Economia social y solidaria. Una visión europea*. Buenos Aires: Altamira, 2004.

LAVINAS, L.; VERSANO, Ricardo. Renda mínima: integrar e universalizar. *Novos Estudos CEBRAP,* São Paulo, CEBRAP, v. 49, p.213-229, 1997.

_____. Políticas sociais descentralizadas: limites dos programas de renda mínima e bolsa escola'. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 22, 1998, Caxambu-MG. *Anais...* Caxambu-MG: ANPOCS. 1998

_____; BARBOSA, M. L. Combater a pobreza estimulando a freqüência escolar: o estudo do caso do bolsa-escola em Recife. *Dados: revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, v.43 , n.3, p.447-478, 2000.

LAVINAS, L. *Transferir renda para quê*? Disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniao/mat/2006/08/11/285236256.asp>

LEE-SMITH, D.; STREN, R. New perspectives on African urban management. *Environment and Urbanization,* [S.l.], v.3, n.1, p.23-36, 1991.

LE GALÈS, P. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v.45, n.1, p.57-94, 1995.

LES ANNALES DE LA RECHERCHE URBAINE. *Gouvernances.* Paris, Ministère de l´Equipement, des Transports et du Logément/Plan Urbain, n.80-81., p.55- 63, dec., 1998.

LENOIR, D. L'exclusion face au droit. In: PAUGAM, S. *L'exclusion:* état de savoir. Paris: La Découverte, 1996. p.78-87

LEVY, C. *Vivre au minimum. Enquête dans l´Europe de la précarité.* Paris: La Dispute, 2003.

LEWIS, O. The culture of poverty. *Scientific American,* [S.l.], v.215, n.4, p.9-25, 1966.

LIMA, J.C.e SOARES, M. J. B. . Trabalho flexível e o novo informal. *Caderno CRH,* Salvador, v. 15,nº37, jul./dez, 163-180, 2002.

_____. Trabalho, precarização e sindicalismo: os trabalhadores e as cooperativas de trabalho. *Estudos de Sociologia* (S. Paulo), v. 11 (21), p. 59-71, 2006.

LOPES, J. S. L. *et al*. (Org.) *Mudança social no Nordeste*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. Notas críticas ao desemprego e subemprego no Brasil. *Dados: revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 18, p.135-151, 1978.

LO VUOLO, R. A modo de presentación: los conceitos del ingreso ciudadano. In: _____. *et al*. *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP, 2004. p.17-51.

LÚCIO, M. de L. *Nova periferização urbana – políticas públicas com financiamento internacional e o impacto nos direitos sociais*. Brasília: 2007. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

McCARNEY, P. L. (Org.) *Cities and governance new directions in Latin America, Asia and Africa*. Toronto: University of Toronto Press, 1996.

_____ *et al*. Hacia una definición de 'governanza'. *Proposiciones*. Santiago do Chile. Ed. SUR, n.28, p.118-155, 1998.

_____; M. HALFANI; A. RODRIGUEZ. Hacia una definición de 'governanza'. *Proposiciones*. Santiago do Chile: Ed. SUR, nº28,p. 118-155, 1998

MACHADO DA SILVA. L. *Mercados metropolitanos de trabalho manual e marginalidade,1971*. Dissertação (Mestrado) - Programa de pós-graduação em Antropologia Social do Museu Nacional/UFRJ.

_____. Notas sobre os pequenos estabelecimentos comerciais. In: LOPES, J. S. L. *et al. Mudança social no Nordeste*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____; ZICCARDI, A. Notas para uma discussão sobre movimentos sociais urbanos. *Cadernos CERU*, São Paulo, n.13, p.70-95,1983.

_____. Sobre a (des)organização do trabalho no Brasil urbano. *São Paulo em Perspectiva,* São Paulo. SEADE, v. 4 n.3/4, p.2-5, 1991.

_____. Trabalho informal: teoria, realidade e atualidade. *Tempo e Presença,* Rio de Janeiro*,* v.15 n.269, maio/jun., p.31/34, 1993.

MADDISON, A. *The world economy in the twentieth century*. Paris: Centro de Desenvolvimento da OCDE, 1989.

MALAGUTI, L. M. *Crítica à razão informal:* a imaterialidade do salário. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

MARTINE, G. *A resolução da questão social no Brasil*: experiências passadas e perspectivas futuras. In: IPES. Brasília: 1990. p.97-128.

_____; PELIANO, J. C. Migrantes no mercado de trabalho metropolitano. *Estudos para o Planejamento*, Brasília, IPEA n.19, 1978.

MARTINS, J. de S. *Exclusão social e nova desigualdade*. São Paulo: Editora Paulus, 1997.

MARTINS, P.H. (Org.) *A dádiva entre os modernos:* discussão sobre os fundamentos e as regras do social*,* Petrópolis: Vozes, 2002.

_____; MEDEIROS, E. *A economia solidária e popular***:** questões teóricas e práticas*,* Recife: Editora Bargaço, 2003.

_____. As redes sociais, o sistema da dádiva e o paradoxo sociológico. *Caderno CRH:* revista do Centro de Recursos Humanos, Salvador, v.17, n.40, p.33-49, jan./abr., 2004

MARTUCCELI, D. *Sociologies de la modernité*. L´itinéraire du XXe. Siècle. Paris: Gallimard, 1999.

MARX, K. *El Capital. Libro I.* México: Siglo XXI, [1867], 1975. Disponível em: <www.ucm.es> Acesso em: 23 set., 2007.

_____; ENGELS, F. *O manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Editora Escriba, [1848] 1968.

_____; _____. *A ideologia alemã* (Fuerbach). Trad.José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editorial Grijalbo, [1845] 1977.

MATA, M. *Concentração de renda, desemprego e pobreza no Brasil: análise de uma amostra de municípios em 1970*. Brasília: IPEA/INPES, 1979. (Coleção relatórios de pesquisa, n.41)

MATTOSO, J. *O Brasil desempregado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MELO, M. A. A seguridade e a crise do mundo do trabalho. *São Paulo em Perspectiva,* São Paulo, SEADE, v. 9, n.4, p.40-46, 1995.

MERRICK, T. Employment and earnings in the informal sector in Brazil: the case of Belo Horizonte. *Journal of Developing Areas*, [S.l.], n.10, 1976.

MICRO ROBERT. *Dictionnaire du français primordial*. Paris, 1980.

MIGIONE, E. Fragmentação e exclusão: a questão social na fase atual de transição das cidades nas sociedades industriais avançadas. *Dados; revista de Ciências Sociais,* São Paulo, v. 4, n.4, p.673-700, 1998. O*n-line.*

MOSER, C. *Confronting crises:* a summary of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban Communities. Washington D.C.: World Bank, 1996. (ESD studies and monographs series n.7)

MURREY, C. *Losing ground. American social policy 1950-1980.* New York: Basic Books, 1984.

MYRDAL, G. *Challenge to affluence*. New York: Pantheon Books, 1962.

_____. *Asian drama an inquiry into the poverty of nations*. London: Pelican Books, 1977.

NABUCO, J. *O abolicionista*. [1884] Disponível em: <www.cultutabrasil.org/oabolicionismo.htm> Acesso em: dez., 2007.

NUN, J. Superpopulación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, [México], v.5, n.2, p.178-236, 1969.

_____. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.

NUNES, E. *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar Editores/ Brasília: ENAP, 1997.

NURKSE, R. *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. Londres: Blakcwell, 1963.

OBERTI, M. La relégation urbaine, regards européens. In: PAUGAM, S. (Org.), *L´exclusion*: l´état de savoirs. Paris: Ed. La Découverte, 1996. p.237-247 (Coll. textes à l´appui).

_____. Homogénéiser ou différencier et spécialiser les contextes scolaires? In: LAGRANGE, H.; OBERTI (Org.) *Émeutes urbaines et protestations*. Une singularité française. Paris: Presses de Sciences Po., 2006 . p.147-176.

OCAMPO, J. A. Media década perdida. *Columna de Opinión*, ago., 2002. Disponible em: <www.cepal.org>.

OFFE, C. *O capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica à razão dualista. 2.ed. *Seções CEBRAP* São Paulo, p.7-78, [1972], 1976.

_____. Vanguarda do atraso e atraso da vanguarda: globalização e neoliberalismo na América Latina. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGIA – ALAS, 21. 1997, São Paulo.

_____. O governo FHC e as políticas sociais. *Jornal da ABONG*, São Paulo, n.10, maio, 1995.

_____. A derrota da vitória. *Novos Estudos CEBRAP,* São Paulo, n.50, p.13-21,mar., 1998.

_____. *Crítica à razão dualista/O Ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2003.

OSMONT, A. La 'gouvernance': concept mou, politique ferme. *Annales de la Recherche Urbaine,* Paris, Plan Urbanisme Construction Architecture, n.80-81, p.19-26, 1998.

PAOLI, M. C. *Desenvolvimento e marginalidade*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1974.

PARK, R. Human migration and the marginal man. *American Journal of Sociology*, [S.l.], n. 33, p.881-893, 1928.

PAUGAM, S.; SHULTHEIS, F. Naissance d´une sociologie de la pauvrété. In: SIMMEL, G. *Les pauvres*. (Introdução). Paris: Presses Universitaires de France. Quadrige, p.1-34, 1998.

_____. *La disqualification sociale.* Essai sur la nouvelle pauvrété. Paris: Presses Universitaires de France/ Quadrige, 1991

_____. (Org.) *L´exclusion*: l´état de savoirs. Paris: La Découverte, 1996. (Collection textes à l´appui).

_____. *Les formes élémentaires de la pauvrété.* Paris: PUF, 2005.

PELIANO, J. C. Setor informal ou pobreza urbana? In: SIMPÓSIO SOBRE O PROGRESSO DA PESQUISA DEMOGRÁFICA DO BRASIL: migrações internas. *Anais ...,* 1977. Rio de Janeiro:

PEREIRA, L. *Estudos sobre o Brasil contemporâneo*. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1971.

PERLMANN, J. *O mito da marginalidade.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PERRIN, G. Refections on fifty years os social security. *International Labor Review*, [S.l.], n.99, 1969.

PERROT, J. C. *Une histoire intellectuelle de l´économie politique XVII-XVIII siècles*. Paris: Editions EHESS, 1992

PETERSON, P. The urban underclass and the poverty paradox. In: _____; JENKS, C. (Edt.) *The urban underclass*. Washington: The Brookings Institution, 1991. p.3-27

PINÇON-CHARLOT M.; PRÉTÉCEILLE, E.; RENDU. P. Ségrégation urbaine. Classes sociales et équipements collectifs en region parisienne. *Anthropos,* Paris, 1986.

PNAD. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios. Coordernação de Trabalho e Rendimento. *Síntese de Indicadores 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

PNUD. Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento. *Relatório do desenvolvimento para a erradicação da pobreza.* Lisboa: Trinova Editora, 1997.

_____. Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento. *A Democracia na América Latina.* Rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos. Trad. Mônica Hirts. São Paulo: LM & X, 2004.

POLANYI, K. *A grande transformação. As origens da nossa época.* Rio de Janeiro: Elsevier, [1944] 2000.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*: exclusão, desemprego e precarização no final do século. São Paulo: Contexto, 1999.

_____. *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade*: novos caminhos para a inclusão social. São Paulo: Cortez Editora/ Perseu Abramo, 2002.

_____; AMORIM, R. (Org.) *O atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

PRADO JÚNIOR, C. *Formação do Brasil contemporâneo. Colônia*. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1942.

PRANDI, R. *O trabalhador por conta própria sob o capital*. São Paulo: Símbolo, 1978.

PRÉTECEILLE, E.; RIBEIRO. L. C. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80*. Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.14, n.40, p.143-162, jun., 1999.

_____. Inégalités urbaines, gouvernance, domination? Reflexions sur l'agglomération parisienne. In: BALME, R.; FAURE; MALIBEAU (Dir.) *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique.* Paris: Presses de Sciences Po, 1999. Chap.II. p.57-76,

_____. A evolução da segregação social das desigualdades urbanas. O caso da metrópole parisiense nas últimas décadas. *Caderno CRH:* revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, v.16, n.38, jan-jul, p.27-48, 2003.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia*. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, [1994]. 1996.

RAMALHO, J. R. Terceirização e prática sindical. *Tempo e Presença,* Rio de Janeiro, v.15, n.269, 1993.

_____; MARTINS, H. *Terceirização e negociação no mundo do trabalho.* São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. Trabalho precário, desemprego e pobreza: a nova face do mundo industrializado nos anos 1990. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, v.18, n.288, 1996.

_____. Trabalho e emprego – futuro sombrio no Brasil. *Revista Tempo e Presença.* Rio de Janeiro, v. 20, nº297, p. 11-13,1998

_____. Trabalho e sindicato: posições em debate na sociologia hoje. *Dados: revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, v. 43, n.4, 2000. On-line

RAMOS, A. R .N.; NASCIMENTO, A. D. *Resgatando a infância:* a trajetória do PETI na Bahia. Salvador: UNICEF/MOC, 2001.

REIS, E. P. Reflexões sobre o 'Homo Sociologicus'. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* São Paulo, v.4, n.11, p.23-33, out., 1989.

_____. Desigualdade e solidariedade. Uma releitura do familismo amoral de Banfield. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, p. 35-48, 1995

_____. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. In: Henriques, Ricardo(Org.) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000, p. 487-500

ROCHA, S. Texto. In: COLÓQUIO MONDIALISATION ÉCONOMIQUE ET GOUVERNEMENT DES SOCIÉTÉS: AMÉRIQUE LATINE, UN LABORATOIRE?" Paris, 2000. Disponível em: <http://greitd.free.fr>.

_____. *Pobreza no Brasil. Afinal do que se trata?* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

RODRIGUEZ, A.; WINCHESTER, L. *Ciudades y governabilidad en America Latina*. Santiago do Chile: Ed. SUR, 1997. 159p.

ROSANVALLON, P. *La nouvelle question sociale*. *Répenser l´Etat–providence*. Paris: Ed. Seuil,1995.

_____. *Le libéralisme économique.* Paris: Seuil. 1996.

RUSSO, O. O Cras e a nova assistência social. *Jornal Correio do Estado. Campo Grande*-MS, 19 jun. 2006. Disponível em: < www.fomezero.gov.br>

SALAMA, P.; VALIER J. Mesures des pauvretés et de l' appauvrissement. *Revue Tiers-Monde,* Paris, v.36, n.142, avr./juin., 1995.

_____.; DESTREMEAU, B. *O tamanho da pobreza. Economia política da distribuição de renda.* Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2001.

SALAZAR, G. De la participación ciudadana: capital social constante y capital variable (explorando senderos trans-liberais). *Proposiciones,* Santiago do Chile*,* n.28, p.156-183, 1998.

SANTANA, M. A.; RAMALHO, J. R. (Org.) *Além da fábrica*: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

SANTOS, M. *A natureza do espaço.* São Paulo: HUCITEC, 1996**.**

SANTOS, W. G**.** dos. *Cidadania e justiça.* Rio de Janeiro: Campus, 1994.

_____. Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. *Novos Estudos CEBRAP,* São Paulo, CEBRAP, n.20, mar., 1998.

SASSEN, S. *As cidades na economia globalizada.* São Paulo: Editora Nobel, 1998.

SCHNAPPER, D. Intégration et exclusion dasn les sociétés modernes. In: PAUGAM, S. (Org.) *L´exclusion*: l´état de savoirs. Paris: Ed. La Découverte, 1996. p.23-31. (Coll. textes à l´appui)

_____. Préface. In: PAUGAM, S. *La disqualification sociale.* Paris: PUF (Essai), 2002. p.9-11.

SCHWARTZMAN, S. *Pobreza, exclusão social e modernidade*: uma introdução ao mundo contemporâneo. São Paulo: Augurium Editora, 2004.

SDI/USP. *O Brasil é um ornitorrinco para Chico de Oliveira. E a universidade, seu ovo.* Sala de Imprensa. São Paulo: FFCH/USP, 2003. Disponível em: <http://fflch.usp.br/sdi/imprensa>. Acesso em: jan., 2008.

SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SHAPIRA, M. F. As políticas de luta contra a pobreza na periferia de Buenos Aires, 1984-1994. *Caderno CRH:* revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, n.26/27, p.41-73, jan./dez., 1997.

SILVA, E. *As queixas do povo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SILVA, L. M. e. Crítica à razão dualista/O ornitorrinco. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.20, n.57, p.177-180, fev., 2005.

SIMMEL, G. *Les pauvres.* Paris: Presses Universitaires de France, [1907] 1998

SINGER, P. A economia urbana de um ponto de vista estrutural: o caso de Salvador. In: SOUZA, G. A.; FARIA, V. *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis: Vozes,1980. (Cadernos CEBRAP n.34)

SMITH, A. *et al*. *A riqueza das nações*: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, [1776] 1985.

SOUTO DE OLIVEIRA, J.; PRADO, R. P. O biscateiro como uma categoria de trabalho: uma análise antropológica. In: IPEA/IPLAN. *Sistemas de informação para políticas de emprego*. Brasília: 1975. p.329-368,

SOUZA, C. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *S. Paulo em Perspectiva.* S. Paulo, v. 10, nº3, p. 103-112, 1996

_____. Governo e governance. In: CEPEC/UNICEF/Itaú, (Org.) *ONG:* sua função social. São Paulo: 1997. p.9-15.

SOUZA SANTOS, B. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Orgs.) *Os sentidos da democracia.* Rio de Janeiro: Vozes/NEDIC/FAPESB,1999.

SOUZA, G. A. A.; FARIA, V. *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis: Vozes,1980. (Cadernos CEBRAP n.34)

_____. Implicações sociais dos novos padrões de reprodução demográfica na Bahia. *Caderno CRH:* revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, v.18, n.43, p.71-86, jan./abr., 2005.

SOUZA, J. *A construção social da subcidadania:* para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SOUZA, P. R.; TOKMAN, V. E. El sector informal urbano. In: TOKMAN, V.; SOUZA, P. R. *El empleo en América Latina*: problemas económicos, sociales y políticos. México: Siglo Veintiuno, 1976. p.61-83,

SPIX; MARTIUS. *Viagens através do Brasil.* São Paulo: Edições Melhoramentos, 1968. p.197

SPOSATI, A. Exclusão social abaixo da linha do Equador. In: SEMINÁRIO EXCLUSÃO SOCIAL. São Paulo: PUC, 1998.

_____. *Mapa da exclusão/inclusão social na cidade de São Paulo 2000. São Paulo:* EDUC/Pólis, 2001.

STREN, R., Investigaciones sobre gobierno urbano en el mundo en desarollo: hacia un nuevo enfoque del conocimiento comparativo operacional. In: RODRIGUEZ, A; WINCHESTER, L. *Ciudades y governabilidad en America Latina.* Santiago do Chile: Ed. SUR, 1997.159p.

SUPLICY, E. M. *Renda de cidadania*: a saída é pela porta. 2.ed. revista. São Paulo: Cortez/Editora da Fundação Perseu Abramo, 2002.

TELLES, V. Questão social: afinal do que se trata? *São Paulo em Perspectiva,* São Paulo, SEADE, v.10, n.4, p.85-95, 1996.

_____. A nova questão social brasileira. *Revista Praga,* São Paulo, v.6, p.106-117, 1998.

_____; CABANES, R. (Org.) *Nas tramas da cidade. Trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas/IRD, 2006.

THEODORO, M.; DELGADO, G. Política social: universalização ou focalização; subsídios para o debate. *Políticas sociais. Acompanhamento e análise*. Brasília, IPEA, n.7, p. 122-126, 2003.

THÉRET, B. *Régimes économiques et l'ordre politique.* Paris: PUF, 1992.

THOMAS, H. *La production des exclusion. Politiques sociales et processus de désocialisation socio-politique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1997.

TOCQUEVILLE, A. de. Mémoire sur le paupérisme. *Oeuvres complètes*. Mélanges: [1835] 1958. tome XVI, p.117-139.

TOURAINE, A. *Critique de la modernité*. Paris: Fayard, 1992.

TROM, D.; ZIMMERMANNN, B. Cadres et institution des problèmes publiques. In: CEFAÏ, D.; TROM, D. (Org.) *Les formes de l´action collective*: mobilisation dans les arènes publiques. Paris: Editions de l´École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2001 (Collection raisons pratiques)

TROTSKY, L. *El pensamiento vivo de Karl Marx.* Trad. Luís Echavarri. Buenos Aires: [1948] 1968.

VALLADARES, L. Cem anos repensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. (Org.) *Corporativismo e desigualdade*: a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1991. p.81-112.

VALLADARES, L.; COELHO, M. *Governabilidade e pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

VAN PARIJS, P. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI. In: SUPLICY, E. M. *Renda de cidadania*: a saída é pela porta. 2.ed. revista. São Paulo: Cortez/ Editora da Fundação Perseu Abramo, 2002. p.92-230.

VAN ZANTEN, A. L´*école et l´espace local*. *Les enjeux des zones d´éducation prioritaires.* Lyon: Presses Universitaires de Lion, 1990.

_____. Fabrication et effets de la ségrégation scolaire. In: PAUGAM, S. (Org.) *L´exclusion:* l´état de savoir. Paris: Ed. La Découverte, 1996. p.281-291. (Coll. textes à l´appui)

_____; PAYET, J.P.; ROULLAEAU-BERGER, L. *L´école dans la ville*. *Accords et désaccords autour d´un projet politique*. Paris: l´Harmatann, 1994.

VELTZ, P. *Mondialisation, villes et territoires*. *L´économie d´archipel*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

VÉRAS, M. Sociedade urbana: desigualdade e exclusão social. *Caderno CRH:* revista do Centro de Recursos Humanos da UFBA, Salvador, v.16, n.38, jan./jun., p.79-114, 2003.

VIANNA, F. J. O. *Evolução do povo brasileiro*. São Paulo: Monteiro Lobato Editores, 1923.

VIANNA, M. L. T. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil:* estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, UCAM/IUPERJ, 2000.

VENDENBERGHE, F. *As Sociologias de Georg Simmel*. Trad. Marcos Roberto Flamínio Peres. São Paulo: EDUSC/ Belém: EDUFPA, 2005.

WACQUANT, L. Pour en finir avec le mythe des 'cités-ghéttos'. Les différences entre la France et les États-Unis. *Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, n.54, p.20-29, 1992.

_____. *Les prisions de la misère*. Paris: Éditions Raisons d´Agir, 1999.

WANDERLEY, L. E. W. (Org.) *Desigualdade e questão social*. São Paulo: EDUC, 1997.

WILSON, W. *The truley disavantaged. The inner city, the underclass and public policy.* Chicago: The University of Chicago Press, 1987.

WORLD BANK, Washington, DC. *World development report 2000/2001:* attacking poverty. New York: Oxford University Press, 2001.

_____. *World development report 1997:* the State in a Changing world. Washington, DC: 1997.