

O lugar do social

AMÉLIA COHN¹

A história brasileira atesta que pobreza e desigualdade social jamais se configuraram como questão social. Tanto assim que o estadista, tido no imaginário social como “pai dos pobres”, na realidade instituiu políticas trabalhistas, regulando a relação capital/trabalho exigida pelo projeto de industrialização de nossa economia – então defendido pela nova elite no poder. Essa regulação, a partir de 1930, deu-se pela legislação trabalhista, sindical e previdenciária, revelando que, naquela época, a questão social era entendida e restringida a quem já estava no cenário político – trabalhadores e trabalhadoras assalariados urbanos do setor privado da economia. Enquanto isso, à filantropia cabia cuidar das pessoas pobres e desassistidas, conhecida hoje como “pobreza estrutural”.

Funda-se, a partir de então, a tradição de que cabe ao Estado cuidar tão somente dos segmentos da sociedade que importam para os sucessivos projetos econômicos vigentes. Em consequência, estabelece-se no país o entendimento que ao Estado cabe cuidar dos interesses econômicos inscritos naqueles projetos, em detrimento das questões sociais.

Daí a concepção que deu suporte ao modelo de Estado desenvolvimentista: investimentos econômicos do Estado são incompatíveis com investimentos sociais. Com base nisso, gastos na área social transformam-se em gastos residuais – para os segmentos sociais em situação de extrema pobreza – ou em gastos sociais que obedecem a uma lógica econômica – para quem está no mercado.

Tais gastos acabam sendo, na prática, modalidades de financiamento que consistem em mecanismos de captação de poupança privada para investimentos estatais em áreas estratégicas da economia. É isso que ocorre ainda hoje com o destino dos recursos, por exemplo, da Previdência Social. Enquanto isto, os gastos residuais destinados às pessoas extremamente pobres e tidos como a fundo perdido, traduzem-se em políticas de cunho assistencialista e de apadrinhamento político.

O modelo de Estado desenvolvimentista, que tem suas raízes na década de 30, esgotou-se nos anos 80. Não obstante, permanece ainda hoje a concepção de que gastos na área social são incompatíveis com o projeto econômico vigente – leia-se, com a estabilidade econômica, subordinando-se, uma vez mais, o social ao econômico. No entanto, a realidade da sociedade brasileira mudou acentuadamente neste período mais recente, da mesma forma que mudou a condição do Brasil: de país subdesenvolvido para país emergente.

Acompanha essas mudanças um movimento paradoxal em nossa sociedade. A distinção entre pessoas ricas e pobres torna-se cada vez mais nítida. Basta ver o comportamento do

índice de Gini, que permanece do final dos anos 70 até o final dos anos 90 em 0,60. Ou mesmo consultar a permanência da relação de desigualdade na apropriação da renda nacional entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, que é de 27,5 e 27,2 respectivamente.² Ao mesmo tempo, dá-se a modificação da natureza da pobreza e a fratura do nosso tecido social também se processa claramente.

Com isto, verifica-se a substituição da pobreza como um fenômeno passível de ser corrigido – com o crescimento econômico e a modernização do país – pela concepção da pobreza como um fenômeno natural da modernidade, inevitável e impossível de ser sanado. Países emergentes, como o Brasil, passam a seguir os mesmos passos dos países situados acima do equador, adaptando-se à sua situação social. Em outros termos, a questão da pobreza deixa de ser social para ser analisada como constituinte da nova ordem global.

Círculo vicioso

A partir daí, desvincula-se o combate à pobreza de um projeto para a sociedade que, uma vez implementado, criaria condições objetivas no interior da sociedade para sua superação. Em consequência, a pobreza passa a ser vista como um fenômeno social passível de ser enfrentado por meio de um conjunto de políticas focalizadas e pontuais. Porém, se tais políticas aliavam de imediato a situação dos segmentos socialmente mais vulneráveis, não trazem nenhuma possibilidade de retirá-los, a médio prazo, dessa situação.

Isto porque segue a ditadura dos objetivos das políticas econômicas contra políticas sociais, traduzida não somente na persistente restrição de recursos para a área social. E, paralelamente, não se combatem as condições estruturais responsáveis pelo enorme contingente de pessoas pobres em nossa sociedade.

¹ Socióloga, pesquisadora do Cedec e docente do Deptº de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo - FMUSP.

² Kerstenetzky, C. “Brasil – a violência da desigualdade”, *Observatório da Cidadania – Relatório 2001*, n. 5.

Desde então, não mais se vincula a pobreza ao crescimento econômico, como no regime militar, expresso pelo bordão “é necessário crescer o bolo para depois redistribuir”. Mas sim ao ajuste econômico e estrutural de nossa economia na nova ordem global. É quando se vincula o impacto da estabilidade da moeda sobre a diminuição do número de pessoas pobres em nossa sociedade – esse número teria diminuído de 41,7% para 33,9% entre 1995 e 1996 – sendo que seu patamar, em 1999, permanece em torno de 34,1%.³

Mas de que pobreza se trata? Trata-se da pobreza concebida como insuficiência de renda. A partir disso, deixa-se de enfrentar exatamente as condições estruturais responsáveis pela existência da pobreza. Dentre elas, a reforma tributária e fiscal, para não mencionar a concentração da propriedade da terra.

E uma vez mais se verifica, no Brasil, a hegemonia no debate sobre a questão social de um movimento que traz para o seu interior a questão da desigualdade social igualmente crônica em nossa história. Alguns estudiosos e técnicos passam a imputar à desigualdade de renda a causa da pobreza, indicando outros instrumentos para seu combate, com ênfase na educação.

O problema é que nesta nova conjuntura do país, a educação passa a ser no máximo – ao contrário do passado – um instrumento de mobilidade social para quem já está incluído. Ou, mais remotamente, para as poucas pessoas com alguma possibilidade de ainda serem incluídas na sociedade – leia-se, no mercado. Os grupos excluídos ficam, assim, na condição de público-alvo de políticas sociais de alívio da pobreza.

Sempre pobres

A superação da pobreza e a questão da inclusão social não podem mais ser vinculadas ao trabalho. Isso por conta da nova dinâmica imposta pela opção por um modelo conservador de inserção econômica do Brasil na nova ordem global; em nome do qual, milhares de postos de trabalho são sacrificados, ao lado da precarização de outros tantos.

O combate à pobreza pela via do crescimento econômico também não mais se revela como viável, haja vista o comportamento da economia neste último período. Em decorrência, a associação entre pobreza e desigualdade se esvazia. Passa a ser discutida a partir de parâmetros restritos de cálculos econômicos sobre a distribuição de renda no país e do quanto custaria tirar determinados contingentes de pobres da situação de pobreza pela via da transferência de renda. Noutros termos, quanto custaria ao bolso das pessoas não-pobres, num exercício abstrato, a diminuição do contingente de pobres em nossa sociedade.

O processo de naturalização da pobreza que hoje se verifica, mesmo quando referida à desigualdade social, vem acompanhado do deslocamento do seu lugar no social: ela perde a condição de fenômeno social – e, portanto, de questão social. Como resultado de um pacto social mais amplo, abstrai-se sua dimensão fundamentalmente política.

Nessa condição, passa a ser objeto de programas sociais ditados por preceitos técnicos e de diagnósticos ascéticos e meramente contábeis. Perde de vista sua dimensão propriamente social e de fruto de uma relação entre pessoas pobres e não-pobres e, portanto, de fenômeno muito mais complexo envolvendo novos contratos sociais.

A partir daí se tem a presença da distinção entre “velha pobreza” e “nova pobreza”, esta referida aos segmentos vitimados pelo ajuste econômico do período recente. Assim, enquanto a primeira seria estrutural, porque parte inerente do nosso processo de acumulação; a segunda seria fruto da globalização, embasada nos preceitos neoliberais. Mas do que se trata de fato é de ambos – as velhas e as novas pessoas pobres – encontrarem-se hoje na situação de excluídas de qualquer possibilidade de inserção social.

O entendimento atual que prevalece é de que pobreza é questão de acesso à renda. Na realidade, a pobreza está relacionada não à renda e ao acesso às condições minimamente dignas de sobrevivência, mas ao mercado. Assim vinculada, cria-se um círculo vicioso: como a desigualdade é natural ao mercado, a pobreza passa a ser um fenômeno natural e, portanto, passível somente de intervenções pontuais. Leia-se por intervenções pontuais, políticas de combate à pobreza, dirigidas àquele contingente social que já se mostrou incapaz de, por si só, sobreviver no mercado.

Ao mesmo tempo, apaga-se a associação entre pobreza e possibilidade de sua solução via trabalho porque o próprio mercado não mais cria oportunidades para obtenção de renda, não cria postos de trabalho como antigamente. Com esse diapasão, o passo seguinte é associar pobreza e mercado pela dimensão de estratos diferenciados de consumo.

É a partir de tal parâmetro que a desigualdade social é incorporada nas políticas de combate à pobreza, entendidas como políticas de transferência direta ou indireta de renda. Já que a desigualdade social é agora um fato natural, nada mais resta a fazer do que aliviar a situação atual das pessoas pobres. Daí a permanência em nossa sociedade tanto do grau de desigualdade social quanto da própria magnitude da pobreza.

Diante desse movimento, pobreza e desigualdade social são transferidas para um novo lugar: a abstrata responsabilidade da sociedade, e portanto de todas e todos nós, por sua existência. Confunde-se, assim, o próprio mercado com a sociedade. Isso se dá sem um fortalecimento da esfera pública, uma vez que a responsabilidade da sociedade é concebida não só de forma abstrata mas, sobretudo, como um jamais definido “Terceiro Setor”.

3 Kertnentsky, C. *idem*.

Não é por outro motivo que o apelo atual é o de que cabe à sociedade encarregar-se das pessoas pobres – “o Estado não pode fazer tudo” – com doações individuais de uns, sejam efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas, e com a organização de novas entidades para executar programas de combate à pobreza de sua iniciativa. Tais entidades organizadas não têm mais por referência o trabalho, como era o caso, por exemplo, dos sindicatos – e sua respectiva contraposição na época, a filantropia – mas a *consciência cidadã* de cada um/a.

Outra história

O principal desafio que se impõe hoje para quem defende uma sociedade justa e democrática é, diante do “governo do mercado”,⁴ preservar e fortalecer o Estado e, sobretudo, a democracia. Esta entendida não da perspectiva restrita das instituições políticas e dos direitos civis, mas da perspectiva de uma ordem social democrática, algo que em nossa história nunca existiu.

Para tanto, tornam-se impositivos a revitalização e o fortalecimento do Estado, acompanhados da construção e consolidação da esfera pública no país. Processo no qual principalmente a esfera macro – o Estado nacional – e a esfera micro – os governos locais – passam a desempenhar papel fundamental. Trata-se, em resumo, da necessidade de se democratizar o Estado e incorporar mais a sociedade em seu interior.

Isso implicaria não só a combinação de políticas sociais de transferência de renda associada à universalização do acesso aos direitos sociais básicos (saúde, educação, trabalho etc.). Mas também a combinação desse conjunto de políticas sociais com políticas econômicas que gerem empregos, novos postos de trabalho e desconcentrem a atividade econômica dos núcleos dinâmicos da economia.

Sem essa combinação, corre-se o risco de mais uma vez isolar as políticas sociais, que se tornam, necessariamente, políticas de combate à pobreza e não de superação desta – e da desigualdade social.

Faz-se urgente buscar novas formas de articulação entre o econômico e o social, assumindo-se a questão da pobreza e da desigualdade social como um fenômeno estrutural que demanda ser enfrentado com criatividade para que não se repita, uma vez mais, a falsa distinção entre “pobreza estrutural” e “nova pobreza”.

Caso contrário, ambas continuarão a ser administradas por preceitos essencialmente técnicos, como ocorre atualmente, prevalecendo dois parâmetros básicos: a restrição de recursos para gastos na área social diante da magnitude das necessidades sociais; e a definição destas por parâmetros técnicos, e nesse sentido serem fenômenos sociais, que não podem ser restringidos a eles. Não se está aqui contrapondo técnica versus social, mas apontando-se o fato de que aquela vem tomando o lugar desta.

Barrada a possibilidade de enfrentar a pobreza e a desigualdade pela via do trabalho, e substituindo-se a dimensão política na forma de enfrentá-las, é imperioso evitar que tal substituição resulte em programas sociais que consistam na transferência de renda através de bolsas.

É o que ocorre hoje. As pessoas pobres são transformadas não em cidadãs, mas na precária situação de *bolsistas*, sem nenhuma garantia de permanência nos patamares mínimos de sobrevivência em que elas lhes mantêm. Essa modalidade de bolsas, por sua vez, tende a reforçar nossa história, transformando programas em instrumentos do nosso tradicional clientelismo, dificultando a possibilidade de se construir uma esfera pública em nossa sociedade. Enfim, torna-se tarefa crucial enfrentar com urgência a construção social da pobreza referida a patamares de consumo e da naturalização da desigualdade social, concebida como fenômeno inevitável porque inerente à globalização. ■

4 Mendonça, E. L. e Oliveira, J. S. “Pobreza e desigualdade: repensando pressupostos”, *Observatório Social – Relatório 2002*, op. cit.