

**A “NOVA QUESTÃO SOCIAL” BRASILEIRA: OU COMO AS FIGURAS DE NOSSO ATRASO VIRARAM SÍMBOLO DE NOSSA MODERNIDADE\***

**Vera da Silva Telles\*\***

**RESUMO:** O objetivo deste artigo é discutir os deslocamentos de sentido e lugar da questão social no cenário público nacional. Mais concretamente: o deslocamento da pobreza como questão e como figuração pública de problemas nacionais, de um lugar politicamente construído - lugar da ação, da intervenção e da invenção, da crítica, da polêmica e do dissenso - para o lugar não-política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da filantropia. A Constituição de 88 e as alternativas democráticas que vinham se desenhando no horizonte político do País são aqui tomadas como parâmetro para avaliar o sentido político das transformações em curso no Brasil. Por outro lado, o deslocamento das figurações públicas da pobreza interessa porque é nele que se evidencia a lógica de destituição de direitos por via do esvaziamento ou neutralização dos espaços de conflito, de representação, negociação e ação: a atual redefinição conservadora das relações entre Estado e sociedade, e em particular o novo perfil hoje proposto para as políticas sociais, estão significando mais do que o desmanche de direitos e conquistas sociais pois trata-se da erosão das referências públicas a partir dos quais direitos (e a questão pública neles implicada) podem ser formulados - trata-se do encolhimento das condições de sua enunciação. Essa dupla erosão - dos direitos e das condições de sua formulação como linguagem pública, é o núcleo do argumento desenvolvido ao longo deste texto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos, questão social, comunidade solidária, terceiro setor, refilantropização da pobreza

Nesses tempos de mudança e futuro incerto, a pobreza brasileira está no centro de nossas inquietações e perplexidades diante dos rumos da modernização brasileira no cenário de um mundo globalizado. Se durante décadas a pobreza foi figurada como sinal de um atraso que haveria,

---

\* A elaboração deste texto beneficiou-se de auxílio do CNPq para projeto integrado e também da Fundação Ford nos quadros de projeto temático desenvolvido pelo Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania, USP. Uma versão resumida foi publicada na **Revista Praga** n. 6, set., 1998.

\*\* Profª do Departamento de Sociologia da USP. Pesquisadora do Nedic-USP.

quem sabe, algum dia, de ser superado pelas forças do progresso, agora parece se fixar como realidade inescapável, dado incontornável posto pelos imperativos do mercado em tempos de aceleração econômica e revolução tecnológica. A atual modernização por que passa a sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que dramatiza enormemente nova velha e persistente questão social, vem erodindo as referências pelas quais nos acostumamos a pensar – ou imaginar – as possibilidades desse país conquistar regras de civilidade em seus padrões societários. Em torno dessas imagens de uma pobreza sem redenção possível, talvez se tenha uma chave para decifrar os dilemas que os tempos vêm abrindo ou reabrindo nesse país situado na periferia do capitalismo.

E para começar a conversa, não resisto à tentação de lembrar ROBERTO SCHWARZ (1993) quando discute em artigo no qual comenta o livro então recém-publicado de Robert Kurz (*O colapso da modernização*, 1992), o quanto o *mito da convergência providencial entre progresso e sociedade brasileira já não convence*, já que a norma civilizada na qual, desde sempre, o País se espelhou, apenas nos promete, nesses tempos de capitalismo globalizado, uma modernização que não cria o emprego e a cidadania prometidos, mas que engendra o seu avesso na lógica devastadora de um mercado que desqualifica – e descarta – povos e populações que não têm como se adaptar à velocidade das mudanças e às atuais exigências da competitividade econômica. As ambivalências e contradições de uma modernidade pretendida como projeto, a “comédia do progresso”, não é questão nova, sabemos disso<sup>1</sup> – a visada cética e demolidora em relação a essa norma civilizada que contém, no seu interior, a barbárie de todos os dias, é a operação narrativa que SCHWARZ identifica em Machado de Assis, nos mostrando com isso não apenas a genialidade do autor, mas a sua contemporaneidade.<sup>2</sup> A novidade, hoje, vem, no entanto, da desestabilização do quadro de referências pela qual essa modernidade foi, para o bem ou para o mal, pensada não apenas como possível,

---

<sup>1</sup> Ver ARANTES, 1992.

<sup>2</sup> Ver SCHWARZ, 1997.

mas como ponto certo e seguro de chegada, vencidos os obstáculos interpostos pela **má-formulação brasileira**. Mas então, é a questão que SCHWARZ nos propõe, como pensar o País se o *aspecto da modernização que nos coube, assim como a outros, for o desmanche ora em curso, fora e dentro de nós?*

Diria que essa é uma questão que nos interpela diretamente no centro de nossas questões quando fazemos (ainda?) a aposta em uma cidadania ampliada. Pois o desmanche ora em curso, para usar os termos de SCHWARZ, não diz respeito à demolição de direitos que, aqui em terras brasileiras, nunca chegaram a se consolidar como referência de uma **norma civilizada** nas relações sociais. Mas é o desmanche de um horizonte de Muro e de um conjunto de referências a partir dos quais a cidadania era (e é ainda) formulada como uma aposta política possível.

O desmanche desse horizonte dá o que pensar. De um lado, fica a sugestão de que no rumo que as coisas estão tomando, esse desmanche tem o peculiar efeito de desativar, neutralizar, o foco de inquietação que as ambivalências e contradições que os percursos históricos da modernização brasileira sempre suscitaram – o **senso das dualidades**, o mal-estar face à distância que nos separava do **moderno**. Ao que parece, ficamos finalmente modernos e as figuras de nosso atraso foram metamorfoseadas nos símbolos de nosso progresso. Hoje, no Brasil, nossa velha e persistente pobreza ganha contemporaneidade e ares de modernidade por conta dos novos excluídos pela reestruturação produtiva. Mas não só por isso: lançando mão dessa ficção regressiva do mercado auto-regulável, nossas elites podem ficar satisfeitas com sua modernidade e dizer, candidamente, que a pobreza é lamentável, porém inevitável, dados os imperativos da modernização tecnológica em uma economia globalizada. E sendo assim, entre os **resíduos** do atraso de tempos passados e as determinações da moderna economia integrada nos circuitos globalizados do mercado, a pobreza é fixada onde sempre esteve – como paisagem na qual é figurada como algo externo a um mundo propriamente social, como algo que não diz respeito aos parâmetros que regem as relações sociais e que não coloca por isso mesmo o problema das in-

justiças e iniquidades inscritas na vida social.<sup>3</sup>

Nas figuras dessa gente que não tem como ser absorvida pelas forças do progresso, o **País por subtração** não precisa mais da mediação narrativa para construir as suas imagens palatáveis e promissoras porque modernas. A subtração, mais do que evidência sociológica, vira fato bruto, sem mediação, dado da natureza desprovido por isso mesmo de algum sentido que pudesse fornecer a medida ou o parâmetro para avaliar em sentido crítico, ao menos abalar, as certezas acerca dos rumos da modernização brasileira. E esse é o outro lado do desmanche, pois nessa pobreza transformada em dado bruto da natureza há também o esvaziamento da função crítica das noções de igualdade e justiça. Mas nisso também ficamos modernos. Sabemos que aqui, em terras brasileiras, essas noções nunca tiveram função crítica – na melhor das hipóteses viram assunto de uma eterna desconversa que é, para ROBERTO SCHWARZ, a marca registrada do que ele chama de desfaçatez de classe. Pois hoje isso ganha atualidade já que em sintonia fina com esse espantoso deslizamento, em operação no mundo inteiro, do campo semântico no qual as noções de direitos e cidadania foram formuladas como promessas da modernidade, aparecendo agora como seu avesso, como figuras de atrasos e anacronismos, privilégios e corporativismos que obstam a potência modernizadora do mercado. Quanto aos desempregados e excluídos, esses não têm lugar na atual fase do capitalismo globalizado, sua pobreza apenas é evidência de sua incapacidade de se adequar ao progresso contemporâneo – são os “inempregáveis”, como disse o presidente FHC, gente que por falta de qualificação e competência se tornou dispensável no atual ciclo da modernização brasileira. Ao mesmo tempo em que estamos sendo lançados no movimento vertiginoso das mudanças do mundo atual, tudo aparece, aqui abaixo da linha do Equador, com um toque de familiaridade, apenas abalada, não pelo tamanho da tragédia social, mas por essa espécie de versão popular do neoliberalismo que é o tráfico de drogas e o crime organizado (aliás também organizado em escala global) que é a porta que

---

<sup>3</sup> Essa figuração da pobreza como natureza foi tratada por mim. In: TELLES, 1992.

restou para os excluídos forçarem a sua entrada no mercado.

Mas essa familiaridade é também enganosa. Pois essa reciclagem e atualização de nossas mazelas se dão em um campo de conflitos que será preciso averiguar. E é por esse lado que o atual desmanche nos obriga a procurar os termos pelos quais apreender os impasses atuais, para além da constatação da nossa barbárie cotidiana. O que se está aqui sugerindo é que esse campo de conflito fornece uma outra medida para avaliar o desmanche em curso. Mais ainda, circunscreve um terreno a partir do qual se pode avaliar o sentido político desse desmanche. Pois o que parece estar em jogo nisso tudo é a erosão das mediações – reais e simbólicas – pelas quais a reivindicação por direitos pode ser formulada e ganhar visibilidade pública como questão que diz respeito às regras da vida em sociedade. Esse parece ser o sentido mais devastador da atual demolição dos desde sempre precários serviços públicos e da destituição de direitos por via das atuais tendências de precarização do trabalho e desregulamentação do mercado. Para além do agravamento das condições de vida de maiorias, trata-se aqui da demolição das referências públicas pelas quais os dramas de cada um podem ser desingularizados e traduzidos não apenas como experiências compartilhadas, mas como problemas pertinentes à vida pública de um país. Essa é a operação simbólica que a linguagem dos direitos permite. Ou permitia, pois é essa linguagem que vem sendo privada de sua potência simbólica e capacidade de interpelação.

A questão não é retórica. Pois para além das garantias formais inscritas na lei, os direitos estruturam uma linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência podem ser problematizados e avaliados nas suas exigências de equidade e justiça. E isso significa um certo modo de tipificar a ordem de suas causalidades e definir as responsabilidades envolvidas, de figurar diferenças e desigualdades e de conceber a ordem das equivalências que a noção de igualdade e da justiça sempre coloca, porém como problema irreduzível à equação jurídica da lei, pois pertinente ao terreno conflituoso e problemático da vida social (EWALD,

1986). É por esse prisma que se pode avaliar o sentido democrático e universalista dos movimentos operários e sociais que agitaram a vida pública brasileira no correr dos últimos anos. Seria mesmo possível dizer que toda essa movimentação teve o efeito de reconfigurar nossa velha e persistente questão social historicamente definida entre a tutela estatal e a gestão filantrópica da pobreza. Pois projetou a questão social no cenário político brasileiro sob uma figuração plural que colocava em foco e sob o foco do debate as possibilidades de se firmar os direitos como princípios reguladores da economia e sociedade.

Sem a pretensão de esgotar o tema, vale no entanto pontuar alguns fatos e acontecimentos que caracterizam o campo de conflitos que vem se armando desde o início dos anos 80 e que tem na Constituição de 1988 um marco importante.<sup>4</sup> Para ficar apenas nos exemplos que interessam mais de perto ao tema aqui em discussão, lembremos os embates em torno no novo Texto Constitucional. Ao definir um sistema de Seguridade Social que incorpora Previdência, Saúde e Assistência Social, a nova Constituição acenou com a promessa de incorporar à cidadania uma maioria que, à margem do mercado formal de trabalho, sempre esteve fora de qualquer mecanismo de proteção social. Esse é o terreno no qual transita cerca de metade ou mais da população trabalhadora, entre desempregados e trabalhadores do mercado informal, sem contar com as crianças, idosos e mais todos os que, por razões diversas, estão fora do mercado de trabalho. Para falar apenas da população trabalhadora, os dados são impressionantes: em 1990, estimava-se que entre o desemprego e o trabalho no mercado informal, cerca de 52% da população ativa estavam desprovidas de qualquer garantia e proteção social (PNAD, 1990), formidável contingente de trabalhadores que vem sido crescendo, nos últimos anos, dos novos excluídos do mercado de trabalho por conta do efeito conjugado de crise econômica e reestruturação produtiva, chegando, em 1995, a consideráveis 59,8% da população ativa.

Essa é uma gente desprovida de qualquer sistema público de pro-

---

<sup>4</sup> O que segue retoma questões tratadas por mim in TELLES, 1998.

teção social. Mas é também uma gente, e isso é particularmente relevante para as questões que se pretende aqui enfatizar, que transita em um mundo social que **não existe** do ponto de vista legal. Não existe pois à margem das regras formais da **cidadania regulada** construídas no estreito figurino corporativo da tradição getulista e que, apesar de todas as mudanças por que passou o País nas últimas décadas, mantém operante o princípio excludente montado nos anos 30. Não deixa de ser espantosa uma arquitetura institucional que mantém e sempre manteve mais da metade da população fora e à margem do **Brasil legal**. Fora e à margem do **Brasil legal**, porém submersa em uma intrincada e obscura rede de relações que articula, à margem do mundo público das leis, miríades de organizações filantrópicas e o próprio Estado.<sup>5</sup>

Esse é o **universo da pobreza**, não porque toda essa população viva sempre e necessariamente em condições de pauperização ou miséria. Mas porque é o avesso do **mundo do trabalho** onde vigoram as regras formais do contrato de trabalho, os direitos a ele indexados e as proteções garantidas pelo Estado contra os riscos do trabalho e da vida – acidentes de trabalho, doença e invalidez, maternidade e orfandade, além das garantias e proteções negociadas por organizações sindicais nas convenções coletivas de suas respectivas categorias. E porque constitui o terreno de atuação das organizações de filantropia e benemerência que montaram, no correr das décadas, uma trama fragmentada e descontínua de serviços e programas sociais que promovem *iniciativas morais de ajuda ao necessitado, que não produzem direitos e não são judicialmente reclamáveis* (RAICHELIS, 1997, p. 7).

Retirar os programas sociais da esfera da benemerência, colocá-los na ótica dos direitos e sob a égide de políticas públicas pautadas pelos critérios universais da cidadania, romper com a invisibilidade e fragmentação em que sempre foram mantidos e organizar fóruns públicos de representação, abertos à participação da sociedade civil, foi um embate que mobilizou e continua mobilizando forças sociais diversas com o objetivo de inscrever direitos e prerrogativas no texto legal, abrir um debate

---

<sup>5</sup> A propósito ver SPOSATI, 1988 e PUC/CNAS, 1994.

público sobre os **mínimos sociais** a serem garantidos através de políticas públicas abrangentes e promover um conjunto de programas, projetos e serviços sociais capazes de garantir *certezas e segurança que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais* (SPOSATI, 1995, p. 24). A Constituição de 1988 acenava, assim, com a promessa de colocar o enfrentamento da pobreza no centro mesmo das políticas governamentais e de retirar portanto os programas sociais dessa espécie de limbo em que foram, desde sempre, confinados – fora do debate público e da deliberação política, aquém da representação política e dos procedimentos legislativos já que submersos nessa obscura trama construída pelas organizações caritativas e filantrópicas.

Mais, muito mais, do que retórica política ou objetivos genéricos, os direitos defendidos e os princípios universais da cidadania circunscreveram um duro campo de disputas aberto ainda nos tempos dos debates constituintes, prolongando-se pelos anos 90 até os dias atuais. Parte considerável desses embates deu-se em torno da regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e da criação de Fóruns e Conselhos de Assistência Social, propostos como espaços democráticos de representação, abertos à participação de organizações da sociedade civil para gestão partilhada das políticas e programas de assistência social.<sup>6</sup> E para retomar as questões que dizem respeito mais de perto aos nossos temas, os embates em torno da construção dessa nova institucionalidade democrática deram-se grandemente em torno do que se entende ou pode se entender por **mínimos sociais**. A obstrução contra a sua formulação mais ampla e universal foi poderosa, e o exemplo do direito dos idosos e deficientes a uma renda garantida é apenas um exemplo, talvez o mais evidente e conhecido: direito sacramentado na Cons-

---

<sup>6</sup> A regulamentação da Loas aconteceu 4 anos depois (em 1992) de promulgada a nova Constituição – e essa demora já é registro evidente das dificuldades e embates para inscrever e formalizar no texto legal os princípios de cidadania previstos na Constituição de 1988. Como mostra Maria Carmelita Yazbek (1995, p. 13), *a Loas é resultado de um amplo movimento da sociedade civil organizada, é resultado de mobilizações e negociações que envolveram fóruns políticos, entidades assistenciais e representativas dos usuários dos serviços de assistência social como idosos, portadores de deficiência física, crianças e adolescentes, trabalhadores do setor, universidades, ONGs e outros setores comprometidos com os segmentos excluídos da sociedade.*

tituição de 1988, o que poderia ter sido um antecedente virtuoso dos atuais programas de renda mínima, transformou-se em caso exemplar de como conquistas podem ser negadas ou desvirtuadas por conta de artifícios legais manipulados de acordo com conveniências e interesses na partilha dos recursos públicos.<sup>7</sup> O que era para ser uma política regida por critérios universalistas da cidadania virou um simulacro – caso exemplar de como, no Brasil, a exclusão se dá no modo mesmo como a lei é formulada, não nos seus princípios genéricos, mas nas formas de sua regulamentação, nos modos como tipifica situações e prescreve as condições para o acesso a direitos que em princípio a lei deveria garantir. O fato é que a definição do corte de renda mensal para o credenciamento desses indivíduos para o exercício de um direito constitucional é tão irrisório (renda mensal *percapita* de um quarto de salário mínimo) e os rituais de credenciamento tão complicados, burocráticos e vexatórios que a implantação do benefício realizou o que uma reportagem da revista *Veja* chamou, ao comentar esses e outros programas sociais, de “milagre de redução dos pobres”, uma espécie de **metodologia oficial** que consegue a proeza de fazer os pobres desaparecerem do cenário oficial, pois são poucos os que conseguem se credenciar para o acesso aos benefícios distribuídos pelo governo.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> *A Previdência Social estipulou em setenta anos a idade mínima para ter acesso a esse benefício e a fronteira da pobreza em um quarto do salário mínimo, inferior à fronteira da indigência de um salário mínimo, considerada por organismos internacionais, como as Nações Unidas. Dos 3,8 milhões de idosos abaixo da linha da pobreza (ou linha da indigência, na definição dos organismos internacionais) foram enquadrados nas condições da previdência social e cadastrados para acesso à renda mensal vitalícia apenas 500.000 pessoas, em 1997, chegando-se à decisão final de que apenas cerca de 200.000 pessoas, entre idosos e deficientes, serão atendidos neste ano! Isso implica descumprir a regulamentação recém-estabelecida pelo próprio governo, reduzindo um direito constitucional ao manejo discricionário de magros recursos para um número de idosos e deficientes indigentes, ou “pobres” no conceito do governo. A renda mensal vitalícia, benefício que sintetiza a rede de proteção aos deficientes e idosos “informais” não-rurais, de mais de setenta anos (que tenham milagrosamente sobrevivido com renda de um quarto de salário mínimo) era, de fato, o único benefício assistencial reconhecido como direito de cidadania. Este governo o repôs na vala comum dos gastos assistenciais de caráter discricionário, pela limitação extremada das condições de acesso e do número de indigentes efetivamente assistidos (LESSA et al, 1997, p. 70).*

<sup>8</sup> *A paisagem social do País continua povoada por mendigos nas calçadas e meninos nos sinais de trânsito, mas pelo menos nos papéis da burocracia pública, os miseráveis parecem um grupo em extinção. Examinando-se os programas sociais de combate à miséria, constata-se que os critérios para definir quem está na pobreza e tem direito à ajuda oficial são tão miseráveis que é difícil encontrar um brasileiro pobre o bastante para ser incluído nesses programas. O milagre da redução dos pobres virou metodologia oficial em programas oficiais dos municípios, dos Estados ou do Governo Federal (Veja. Procura-se um miserável, n. 1440, p.66-9, 17-4-96).*

Como mostra RAQUEL RAICHELIS (1997, p. 132-3), a *definição do corte de renda e idade como critérios para a concessão do benefício de prestação continuada foi o resultado de um duro embate político entre as forças organizadas da sociedade civil e os responsáveis pela política econômica do (então) governo Itamar ... e nesse embate prevaleceu a ótica liberal conservadora do critério de menor elegibilidade, do teste de meios constrangedores e da seletividade das categorias consideradas “merecedoras”*.<sup>9</sup> Cinco anos depois da regulamentação da Loas, os benefícios, serviços e programas de enfrentamento à pobreza previstos no texto legal não foram implantados, o governo insiste em reduzir ainda mais a cobertura dos benefícios aos idosos e deficientes<sup>10</sup> e a política de redução dos gastos públicos vem sistematicamente degradando a qualidade dos serviços já existentes, e isso *num momento em que a população empobrecida recorre cada vez mais aos serviços públicos gratuitos para enfrentar a sobrevivência* (YAZBECK, 1995, p. 12).

Apesar das obstruções e derrotas nas negociações em torno dos princípios norteadores da Seguridade Social, é importante no entanto notar que, aos poucos, de modo desigual e não sem dificuldades e obstáculos de todos os tipos, os Conselhos e Fundos de Assistência Social, previstos no texto legal, vêm sendo implantados em muitos estados e municípios brasileiros. Apesar de serem poucos os que estão de fato funcionando,<sup>11</sup> representam a abertura de mediações democráticas que pro-

---

<sup>9</sup> Uma das principais questões que vem mobilizando os Conselhos e Fóruns de Assistência Social em todo o país relaciona-se à definição do corte de renda e de idade relativos ao benefício de prestação continuada a idosos e deficientes físicos ... Mas o procedimento adotado tem impedido, na prática, que sejam cumpridas as próprias metas definidas pela Secretaria Nacional de Assistência Social. (RAICHELIS, 1997, p. 131, nota 1).

<sup>10</sup> Conforme reportagem da Folha de São Paulo, é intenção do atual governo reduzir ainda mais a cobertura desses benefícios, através de uma Medida Provisória que altera as regras de acesso. O argumento oficial é que o número de candidatos ao benefício superou as expectativas e que não há recursos para tanto. E mais: o argumento oficial é que esse aumento decorre do fato dos requisitos que determinam o perfil do beneficiado serem muito flexíveis e permitirem que idosos e deficientes com renda *per capita* superior a R\$ 30,00 mensais recebam a ajuda (*Governo deve reduzir ajuda a deficiente e idoso carente. Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 jul. 1997).

<sup>11</sup> Até 1997, em todos os 27 Estados da Federação já haviam sido criados Conselhos e Fundos de Assistência Social, de acordo com o prescrito na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). No âmbito municipal foram criados até esse ano 2.908 Conselhos e 2.467 Fundos. No entanto, dos 2.908 conselhos municipais de assistência social criados, apenas 1.859 (34%) estavam em funcionamento até 1997 (Cf. RAICHELIS, 1997, p. 8).

metem dar continuidade e desdobramentos aos debates e embates em torno dos princípios cidadãos para a implantação de programas e serviços sociais. E sendo assim, esse campo de conflito, estruturado em âmbito nacional, converge com uma dinâmica societária também ela atravessada por uma nova conflituosidade que, nos anos recentes, se desdobrou, como conquista de cidadania, na construção de uma tessitura democrática na interface entre Estado e sociedade.

Como bem notou FALEIROS (1996), a intensa mobilização social que marcou o País nos últimos anos terminou por atingir a tradicional clientela do Serviço Social. Moradores pobres das periferias da cidade, mulheres, negros, crianças e adolescentes, idosos e aposentados, vem se mobilizando e se organizando, transformando-se por isso mesmo sujeitos políticos que se pronunciam sobre as questões que lhes dizem respeito, exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e por isso mesmo dissolvem a figura do pobre carente e desprotegido como sempre foram vistos na sociedade, para se imporem como cidadãos que exigem direitos. A partir do final dos anos 80 e mais intensamente nos anos 90, multiplicaram-se as organizações de defesa dos direitos humanos e de luta contra formas diversas de discriminação e racismo; as lutas em defesa de crianças e adolescentes desdobram-se na implantação de conselhos de direitos e conselhos tutelares, e movimentos sociais se constituíram em interlocutores constantes nas Secretarias Sociais. E isso significa que o tradicional e obscuro universo da filantropia foi também sofrendo um processo de erosão pela existência desses vários fóruns de participação e representação, além de uma rede hoje bastante ampla e diversificada de organizações de prestação de serviços e de defesa dos direitos.

O fato é que esse processo organizativo, certamente desigual e muito diferenciado conforme cidades e regiões do País, ocorre em um terreno fertilizado pelos inúmeros movimentos sociais que, desde a década de 70, fazem parte da realidade política das cidades. Mais recentemente e tendo por referência possibilidades de uma cidadania ativa abertas pela Constituição de 1988, essa movimentação ampla e multifacetada

desdobrou-se em uma tessitura democrática, construída na interface entre Estado e sociedade, aberta às práticas de representação e interlocução pública: nos anos recentes multiplicaram-se fóruns públicos nos quais questões como direitos humanos, raça e gênero, cultura, meio ambiente e qualidade de vida, moradia, saúde e proteção à infância e adolescência se apresentaram como questões a serem levadas em conta numa gestão partilhada e negociada da coisa pública. Sob formatos diversos e representatividade também desigual, nesses fóruns políticas sociais alternativas vêm sendo elaboradas e debatidas: alternativas para a construção de moradia popular são discutidas em fóruns que articulam organizações populares, ONGs, empresários da construção civil, profissionais liberais e representantes governamentais; medidas efetivas contra a discriminação racial ou de gênero são igualmente discutidas, desde políticas sociais pautadas pelo princípio da ação afirmativa até a elaboração de instrumentos políticos e jurídicos que permitam dar efetividade a direitos garantidos (e conquistados) na Constituição de 1988; ONGs, grupos de defesa dos Direitos Humanos e até mesmo sindicatos se mobilizam em torno de programas de intervenção junto às crianças de rua, buscando alternativas que escapem à polaridade entre tutela e repressão que sempre caracterizou a ação pública junto a essa população; sindicatos elaboram e discutem em fóruns sindicais ou políticos, junto com empresários e/ou representantes de governos locais, alternativas contra o desemprego, desde políticas de requalificação de trabalhadores demitidos até apoio a microempreendimentos que atuam nas fronteiras do chamado mercado informal, ou ainda, em alguns lugares, possibilidades de constituição de cooperativas de trabalhadores que possam atuar nas brechas abertas pelos processos em curso de terceirização das indústrias.

Nesse cenário, a Campanha da Fome não foi um acontecimento menor. No correr de 1993 e 1994, os comitês se multiplicaram por todo o território nacional, organizaram perto de 3 milhões de pessoas e mobilizaram 30 milhões de brasileiros em alguma forma de apoio e contribuição. Além de suas realizações concretas, o que parecia de fato uma novidade na história desse país era um debate feito em fóruns diversos

(das universidades às ONGs, passando por empresários, técnicos, funcionários públicos e profissionais liberais) que colocava em pauta a dimensão ética envolvida no problema da miséria, interpelando a opinião pública no seu senso de responsabilidade pública e obrigação social. De fato, a Campanha desencadeou um amplo debate que mobilizou técnicos e especialistas de diversas áreas, lideranças políticas e representantes de governos locais, sobre as difíceis relações entre economia e direitos, políticas sociais e qualidade de vida. Em torno do problema da fome, tudo era então discutido em um debate que ganhou lugar nas páginas centrais da grande imprensa: questões relativas à produção e distribuição de alimentos, as relações entre saúde e nutrição, tecnologia e desenvolvimento local, soluções para as mazelas das políticas sociais existentes ou então possíveis políticas sociais alternativas envolvendo o tema das parcerias Estado-Sociedade, o papel da iniciativa privada e também das organizações não-governamentais. Naqueles anos, a questão da pobreza foi decididamente projetada no centro do debate político, e esse talvez tenha sido o maior feito da Campanha da Fome.

Mas também é preciso dizer que mais do que a acolhida generosa da população brasileira,<sup>12</sup> a promessa da Campanha da Fome ia além, muito além, de um apelo genérico à solidariedade dos brasileiros, pois estava conectada, e isso muitas vezes deixa-se de enfatizar, com o que talvez tenha sido, na história recente do País, a tentativa mais séria e articulada, não apenas de combate à fome em seus aspectos mais urgentes e emergenciais, mas de enfrentamento da pobreza. Alimentação como bem público e direito universal foi o princípio que regou a criação, em abril de 1993 (Governo Itamar Franco), do Conselho de Segurança Alimentar, o CONSEA, com a participação de 21 membros da sociedade civil e 9 de representantes governamentais.<sup>13</sup> A parceria democrática entre

---

<sup>12</sup> Pesquisa do Ibope, realizada em 1994, mostrou que 68% da população tinham conhecimento da campanha e que 32% participavam dela de alguma forma.

<sup>13</sup> Conforme esclarece Flavio Valente (1997), o CONSEA surge como resultado do processo de negociação entre o movimento (pela Ética na Política), um dos principais atores na articulação da campanha cívica pelo "impeachment" do presidente Collor e o governo Itamar Franco. Imediatamente após o "impeachment", o Movimento pela Ética na Política ... lança as primeiras sementes da Ação da Cidadania pela Fome, a Miséria e pela Vida, que vai ser o grande parceiro civil no CONSEA. Em 1993, em paralelo à criação do CONSEA e em sintonia com as demandas da sociedade civil, o Governo Federal, de forma absolutamente inédita na história do país, reconheceu o círculo vicioso formado pela fome, a miséria e a violência, e definiu o seu enfrentamento

Estado e sociedade foi definida como princípio norteador e item programático de planos de ação. E o objetivo era a elaboração de uma proposta orgânica de combate à fome que fosse além das costumeiras políticas emergenciais e assistenciais (distribuição de alimentos, por exemplo) e enfrentasse questões relativas à produção e distribuição de alimentos, passando pelo difícil problema do acesso à terra e também alternativas de geração de renda e desenvolvimento local. Em junho de 1994 foi realizada, em Brasília, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar com a participação de mais de 2.000 delegados vindos de 26 Estados e do Distrito Federal, indicados a partir de centenas de reuniões e conferências preparatórias nos estados e municípios brasileiros. Comitês da Ação da Cidadania organizados por empresas estatais, realizaram seminários e apresentaram contribuições; e as universidades públicas não ficaram, elas também, fora dessa mobilização: no Rio de Janeiro criaram o Fórum Permanente de Segurança Alimentar e as universidades paulistas realizaram um seminário no Campus da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) para elaborar propostas a serem encaminhadas na Conferência.<sup>14</sup> Além do próprio conceito de segurança alimentar, estava na pauta dos debates a relação Estado-sociedade, ações locais de cidadania, a questão agrária e o desenvolvimento rural, política agrícola, saúde, educação, geração de empregos e políticas de renda. Antônio Ibanez Ruiz, membro do CONSEA e representante do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras no Movimento pela Ética na Política, sintetiza, em artigo de abril de 1994, muito do que então era percebido como o sentido político inovador do evento:

a importância estratégica de todo esse processo que levará à conferência nacional é deixar muito claro que a discussão do que foi chamado de “segurança alimentar” passa por uma revisão profunda do atual modelo de desenvolvimento, substituindo-o por outro, que nasça desse amplo e intenso debate popular, e que permita o crescimento sustentável da economia, com equidade social. Isso implicará necessariamente a ex-

---

*como prioridade de governo. A fragilidade da base política do novo governo e sua necessidade de legitimação junto à sociedade civil, abriu amplas perspectivas para a construção de mecanismos concretos de parceria entre setores da sociedade civil organizada e setores governamentais interessados em enfrentar os graves problemas sociais enfrentados pela sociedade brasileira.*

<sup>14</sup> Cf. RUIZ, Antonio Ibanez. Cidadania e combate à fome. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 jul. 1994, p. 2.

istência de políticas públicas integradas, traduzidas em medidas concretas nos vários campos da estrutura social, da educação à saúde, da habitação ao transporte, e, sobretudo, ao pleno emprego que assegure a todo homem, toda mulher, a todas as famílias, as condições mais dignas possíveis de existência.<sup>15</sup>

Naqueles anos, sobretudo entre 1993 e 1994, a questão da pobreza estava decididamente na pauta do debate público. E mais: a novidade que isso representava na história do País era a projeção da pobreza como problema público – problema público não porque simplesmente todos falavam do tema, mas porque punha em foco as alternativas de Muro do País e porque em torno dela e a partir dela eram figurados e tematizados os desafios da cidadania e da construção democrática em uma sociedade desigual e excludente.

Mas a referência aqui à Campanha da Fome também importa porque nos dá uma medida dos rumos que o País tomou a partir daí.<sup>16</sup> Menos de dois anos depois de ter sido desencadeado, já em 1994 com o anunciado Plano Real, toda essa cartografia do debate público como que se desfez, sem deixar rastros. Questão por si só inquietante pelo que sugere da tradição de um país em que as coisas parecem, nunca, ter continuidade, por conta de uma peculiar lógica política que produz algo como um curto-circuito na dinâmica que vem **desde baixo**, da sociedade civil, provocando o desacontecimento do que então aparecia como novas realidades, novos fatos, novas possibilidades. Por certo, o legado daqueles anos continua operante na sociedade e nos experimentos democráticos que vêm se dando, mesmo que fragmentária e isoladamente em vários pontos do País. O problema é que essas experiências tendem a ser privadas de sua potência política e também simbólica no sentido de pautar o debate público e construir uma medida que possa lhes dar envergadura e

---

<sup>15</sup> RUIZ, Antonio Ibanez. A gente não quer só comida. **Folha de São Paulo**, São Paulo 13 abr. 1994, p.1-3.

<sup>16</sup> A Conferência Nacional de Segurança Alimentar não teve os desdobramentos esperados e o próprio CONSEA teve vida curta: entre as primeiras medidas do governo Fernando Henrique Cardoso, nos primeiros dias após a posse do novo presidente, em janeiro de 1995, o CONSEA foi extinto e substituído pelo Programa Comunidade Solidária, subordinado diretamente à Presidência da República, dirigido pela primeira-dama e composto por conselheiros escolhidos pelo próprio governo.

sentido político para além das suas circunstâncias locais mais imediatas. É o curto-circuito a que se fez referência. E é sob esse prisma que, talvez, possamos avaliar o efeito devastador da atual corrosão dos direitos.

Além da evidente fragilização das condições de trabalho e de vida das maiorias, a destituição dos direitos – ou, no caso brasileiro, a recusa de direitos que nem mesmo chegaram a se efetivar – significa também a erosão das mediações políticas entre o mundo social e as esferas públicas, de tal modo que estas se descaracterizam como esferas de explícito de conflitos e dissenso, de representação e negociação. E isso muda tudo no que diz respeito à questão social. Pois no cenário político atual há um deslocamento da pobreza como questão e como figuração pública de problemas nacionais, de um lugar politicamente construído – lugar da ação, da intervenção e da invenção, da crítica, da polêmica e do dissenso – para o lugar da não-política, onde é figurada como dado a ser administrado tecnicamente ou gerido pelas práticas da filantropia. O campo social é despolitizado e fixado como esfera que escapa à ação responsável, pois inteiramente dependente dessa versão moderna das leis da natureza hoje associada à economia e seus imperativos de crescimento.

Mas aqui reatamos a discussão com as questões do início desse artigo – a pobreza e suas figurações no cenário público brasileiro. Na verdade é esse deslocamento que permite requalificar o universo da pobreza. Pois trata-se de um campo político construído pela convergência de várias temporalidades: o pesado legado de um passado excludente; os movimentos sociais, as reivindicações por direitos e as promessas de uma cidadania ampliada; a reestruturação produtiva e a redefinição do poder regulador do Estado em um mundo globalizado, o que projeta as políticas sociais no centro da crise ou redefinição dos modos de regulação social, já que ganham uma nova centralidade pelo aumento crescente da população excluída do contrato mercantil e contributivo. E isso significa também reconhecer que em torno desse **mundo da pobreza** configura-se algumas das questões cruciais dos tempos que correm – terreno de enfrentamentos, embates e disputas em torno do atual reordenamento das

relações entre Estado e sociedade.

Com isso o que se está aqui propondo é que esse universo da pobreza, hoje amplificado e dramatizado, não pode ser entendido apenas como o **outro lado**, que mostra o avesso da modernização brasileira. Pois há uma operação em curso que engendra um diagrama político e um jogo social que desafia, por dentro, os termos pelos quais o problema político da cidadania pode ou poderia ser formulado.

Esse mundo da pobreza, mundo da filantropia, é o terreno, como vimos, no qual se deram alguns dos embates cruciais dos últimos anos pela conquista de uma cidadania ampliada. E é o terreno no qual a destituição de direitos, destituição real e simbólica, vem se traduzindo no que YAZBEK (1995) chama de **refilantropização da pobreza** em um cenário de redução de investimentos públicos na área social, de obstrução dos instrumentos de intervenção social previstos na Constituição de 1988 e na Loas, e de deslegitimação dos espaços de representação sempre sob suspeita de corporativismo e incompetência. Discutir os meios pelos quais essa desmontagem e essa obstrução vem se realizando no governo Fernando Henrique Cardoso nos levaria muito além dos limites desse artigo. No entanto, mesmo que seja de forma apenas indicativa, não é possível deixar de registrar que analistas e profissionais do serviço social são praticamente unânimes em dizer que o Programa Comunidade Solidária, instalado no bojo da reforma administrativa que inaugura o novo governo já no seu primeiro dia de funcionamento (1-1-95) é peça central nessa operação.<sup>17</sup> Longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira-dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema

---

<sup>17</sup> Os efeitos devastadores do governo FHC no que diz respeito à Assistência Social e à política de enfrentamento da pobreza vêm sendo enfaticamente descritos e analisados já desde o primeiro ano do governo. A propósito, ver SPOSATI (1995, 1997), YASBEK (1995a, 1995b, 1997), FALAIROS (1995, 1996), RAICHELIS (1997), RIBEIRO (1996). Os argumentos aqui desenvolvidos seguem de perto a análise crítica desses autores. Para uma análise mais detalhada e circunstanciada dos fatos e questões em pauta, remeto o leitor à leitura desses autores.

de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na Loas, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas – *os debates e propostas em fóruns, conferências, seminários e encontros não são considerados*, da mesma forma como *os esforços dos movimentos sociais em construir múltiplos conselhos de gestão paritária nas áreas da saúde, criança e adolescência, da assistência social, entre outros, e em articular fóruns e conferências municipais, estaduais e nacionais, têm sido desvalorizados* (SPOSATI, 1995).

Mais importante ainda do que a denegação de conquistas que vinham sendo alcançadas desde 1988 é o esvaziamento do campo político no qual essas conquistas vinham se processando. É esse o efeito da montagem de uma estrutura de atuação que estabelece uma articulação direta com organismos do executivo federal, de um lado e, de outro, a seleção **pelo alto** das parcerias a serem feitas no âmbito da sociedade para a execução dos programas sociais. E isso significa muito concretamente a erosão dos espaços políticos construídos e o esvaziamento da tessitura democrática a que se fez referência páginas atrás, na medida mesma em que são destituídos de eficácia e privados de ressonância pública. Seria possível argumentar que o PCS não tem e nem poderia ter tamanha força política, pois sua atuação é muito localizada, fragmentada e circunscrita a alguns poucos municípios (os mais pobres nas regiões mais atrasadas) no território nacional. No entanto, sua força não vem do impacto dos programas que chega a implementar. O problema está no campo político que circunscreve.

De um lado, como sugere VANDA COSTA RIBEIRO (1996), ao operar à margem dos instrumentos legais e jurídicos definidos na Constituição e na Loas, o PCS abre caminho para a desintegração do padrão de seguridade social (que nem mesmo chegou a consolidar-se) definido na Constituição de 1988 e prepara o terreno para a redefinição conservadora de programas sociais, de caráter compensatório e perfil seletivo e focalizado, desvinculados de uma definição jurídico-legal para a distribuição de benefícios e dissociados de instâncias democráticas de participação e de liberação políticas. Além de institucionalizar a dualização entre trabalha-

dores integrados nos circuitos modernos da economia e os **pobres** assistidos por programas sociais, esse é um modelo de proteção social que parece cristalizar a concepção hoje corrente de que pobreza é um dado inevitável, que nada existe a ser feito além da gestão da miséria para minorar seus efeitos mais perversos e também neutralizar seu eventual potencial conflitivo.

Por outro lado, sob o discurso edificante da solidariedade e sob o formato **moderno** da parceria com a sociedade civil, o PCS parece conferir validade e plausibilidade a uma redefinição conservadora das relações entre Estado e sociedade, que elide a questão dos direitos por via da transferência das responsabilidades públicas na prestação de serviços sociais para a assim chamada comunidade, seja a família, sejam as organizações não-governamentais, sejam as organizações filantrópicas tradicionais e suas formas modernas, aí incluindo a chamada filantropia empresarial. E isso significa também reconhecer que a desmontagem do campo político democrático em construção nos últimos anos não significa tão simplesmente um retorno às velhas e tradicionais práticas da **gestão filantrópica da pobreza**. É uma outra forma de gestão do social – gestão das populações pobres, poderíamos dizer, que tende a se realizar em um encapsulamento comunitário ao revés dos princípios universalistas da igualdade e da justiça social e que tem por efeito erodir a própria noção de direitos e cidadania pela neutralização da tessitura democrática construída na interface entre Estado e sociedade. E isso projeta as organizações da sociedade civil construídas nos últimos anos, aí incluindo o que muitos chamam de novas formas de associativismo identificadas com esse universo tão amplo quanto heterogêneo (e nebuloso quanto às suas características) que são as assim chamadas organizações não-governamentais, no centro mesmo dos embates e desafios atuais. Pois o que está em pauta são precisamente as mediações democráticas construídas, sem as quais a dinâmica associativa sobre a qual essa sociedade civil se estruturou corre o risco de um retraimento comunitário, encapsulado na particularidade de grupos sociais diversos. É esse retraimento e

esse encapsulamento que conferem – ou podem conferir – plausibilidade a novas formas de gestão da pobreza, entre a administração técnica das **necessidades sociais** (mas afinal, o que são essas necessidades? E quem as define?) e discurso humanitário da filantropia que faz apelo a um sentido de solidariedade constitutivo dessa trama associativa, mas bloqueia a sua dimensão política e a reduz aos termos estritos da responsabilidade moral.

É preciso que se diga que essas são tendências em curso no cenário brasileiro e não podem ser tomadas como fatos inteiramente objetivados e já consolidados. Mas não é impossível adivinhar o horizonte que vem se delineando. De um lado, o que parece estar à vista é um reordenamento comunitário de programas sociais subsidiados pelo Estado e mediados pelos critérios de eficiência e competição do mercado (FALEIROS, 1996). E é nesse terreno que entra em cena o chamado Terceiro Setor. Em nome das suas virtudes solidárias e empreendedoras, as organizações do Terceiro Setor são celebradas como alternativas eficientes, flexíveis e dinâmicas na prestação de serviços sociais. É nesses termos que o então Ministro Bresser Pereira faz a defesa das “organizações sociais”, nova figura jurídica criada em outubro de 1997, apresentada como uma forma moderna de gestão dos serviços sociais capaz de defender os direitos sociais de forma competitiva e portanto mais eficiente, ao contrário da rigidez e anacronismos próprios de um “Estado Burocrático”. E é nesses termos que faz a defesa do Terceiro Setor definido como um espaço público não-estatal no qual atividades de interesse público podem ser desenvolvidas sem os constrangimentos burocráticos do Estado e à margem dos imperativos de lucro do mercado.<sup>18</sup>

Não deixa de ser significativo o modo como a noção de espaço público não-estatal tantas vezes enunciada por Tarso Genro, para ficar no exemplo de uma figura pública conhecida por suas posições amplamente expostas ao debate público, vem sendo redefinida e submetida a uma ressignificação que elide a questão da alteridade política e o

---

<sup>18</sup> Entre os inúmeros artigos publicados na grande imprensa, cf. O Estado do século 21, **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 nov. 1996, p.1-2.

princípio da representação em espaços públicos de explicitação de conflitos e dissensos, de negociação e interlocução em torno de questões pertinentes à vida em sociedade. Mas é precisamente essa neutralização desse campo político democrático que permite um deslizamento semântico pelo qual bem público passa a ser identificado com interesses coletivos de grupos sociais e espaços públicos são traduzidos nos termos da participação comunitária.<sup>19</sup> E é essa operação semântica que permite, sob a denominação genérica de Terceiro Setor, colocar como equivalentes entidades filantrópicas (velhas e novas), organizações não-governamentais, associações de moradores e grupos comunitários de perfis diversos. Essa equivalência não é inteiramente falsa, é na verdade construída por referência a uma medida não-política que faz referência a uma noção moral de responsabilidade, entendida como dever de solidariedade em relação aos pobres. Não por acaso o discurso hoje corrente sobre o Terceiro Setor omite a tessitura democrática construída na interface entre Estado e sociedade através de espaços de participação, de representação e negociação política. Há aí um peculiar deslocamento do campo em que a noção de espaço público não-estatal é definido, de uma noção política e politicamente construída, para uma versão comunitária apresentada como terreno da solidariedade – não a solidariedade dos direitos sociais, mas como diz ALDAIZA SPOSATI (1996), a solidariedade na benemerência. Não é casual portanto a recente valorização da filantropia como figura de solidariedade e fraternidade face aos deserdados da sorte. Sinal inquietante de um cenário em que a própria noção de responsabilidade pública e de bem público vêm sendo erodidas como referências ou **idéias reguladoras** pelas quais a crítica das mazelas brasileiras pode ser formulada e imaginados outros horizontes possíveis de futuro.

Para além da retórica edificante da solidariedade, essas novas formas de gestão do social terminam também por descaracterizar a própria noção de cidadania e direitos: a cidadania passa a ser entendida como

---

<sup>19</sup> Para uma discussão sobre as diferenças entre espaço público, comum e coletivo, ver TASSIN, 1991.

participação comunitária e no lugar de sujeitos de direitos, entra em cena a figura do usuário de serviços. Como diz FALEIROS (1996), *não é através da garantia de direitos de cidadania social que os indivíduos e grupos têm acesso aos serviços*, mas por intermédio de critérios focalizados, seletivos e particularizados, estabelecidos sempre de modo *ad hoc* pelas agências, grupos comunitários ou organismos não-governamentais que os gerem. Nas situações nada hipotéticas de indivíduos ou grupos discriminados ou excluídos desses serviços, quais as instâncias pelas quais esse **direito** pode ser demandado? Não há, parece claro, nenhuma instância: a distribuição de serviços e benefícios sociais depende em tudo e por tudo da aleatoriedade da boa vontade ou competência dessas mesmas organizações. E esse é um ponto importante a ser enfatizado, pois trata-se aqui exatamente da desmontagem das mediações (institucionais e políticas) sem as quais os direitos viram uma ficção retórica: não podem ser formulados, não têm como ser reivindicados e são privados das mediações pelas quais o litígio pode ser configurado e processado nas formas possíveis de sua negociação. Esse é o aspecto pragmático da desmontagem dos campos de conflitos e, no limite, da erosão da própria política.

Na convergência entre o Programa Comunidade Solidária e as Organizações Sociais vem se configurando na verdade a desmontagem da própria idéia de bem público e responsabilidade pública. Bem sabemos que essas noções nunca chegaram a se constituir plenamente na sociedade brasileira. Mas é precisamente isso que torna a questão mais problemática. Pois trata-se da demolição das referências cognitivas e valorativas pelas quais essas noções poderiam ser formuladas como horizonte possível de futuro – esse talvez seja um dos aspectos mais devastadores da atual demolição do Estado e privatização dos serviços públicos em curso no cenário brasileiro. Pois para além de uma privação da palavra e diferente da repressão de outros tempos, trata-se do sequestro da possibilidade de sua própria enunciação, ou por outra: a possibilidade de nomeação da questão pública é obstruída. É nisso que se tem o registro do processo descrito por FRANCISCO DE OLIVEIRA (1998) quando

chama a atenção para a produção da “experiência subjetiva da desnecessidade do público”, contrapartida da anulação da política, pois é disso que se trata, que destrói as referências simbólicas de uma universalização possível. É isso o que bloqueia a possibilidade da resistência social se transformar em alternativa política. E é o que dá plausibilidade a essa mutação de sentidos pelos quais direitos são figurados como ônus e custos, privilégios e anacronismos corporativos.

Mas é pelo ângulo societário que os impasses atuais se qualificam. Sob o risco de uma simplificação exagerada, seria possível dizer que estamos testemunhando a construção de um social por enclaves. E nesse caso, esse reordenamento comunitário das **políticas sociais** (na verdade, formas de gestão do social) tem que ser visto em perspectiva com processos em curso na esfera do trabalho. Para os que ainda têm a sorte de se manterem integrados nos núcleos organizados da economia, as atuais tendências de desregulamentação e flexibilização dos direitos (e normas contratuais) estão significando a configuração de uma sociabilidade privada e privatizada que transfigura direitos em benefícios concedidos como **recompensa** às competências individuais e individualizadas nas novas práticas de gestão da força de trabalho, minando por baixo as práticas de representação pela erosão das medidas possíveis de universalização, ao mesmo tempo em que cria a desnecessidade de serviços públicos agora encapsulados nas formas diversas de um *welfare privado*. Mais do que a destituição de direitos, o que parece em jogo nessa redefinição das relações de trabalho é a erosão da própria noção de direitos. Se é possível dizer, com LE GOFF (1985), que os direitos significam (ao menos em princípio, princípio nunca inteiramente realizado e muito menos na experiência brasileira) uma regulação das relações de trabalho não sujeita aos imperativos instrumentais da economia, mas regida pelo imperativo ético de justiça e igualdade, se é nesses termos que a reivindicação por direitos atualiza, ao menos virtualmente, a vocação universalista da cidadania, essas práticas estão significando – ou podem significar – uma desfiguração da noção e da prática dos direitos por via de sua ins-

trumentalização pela racionalidade econômica do mercado, submetendo-os aos seus imperativos de eficácia e produtividade. As garantias negociadas deixam de ser conjugadas na gramática da cidadania e passam a ser percebidas sob um modo derivado do crescimento das empresas e das competências individuais para o **envolvimento e comprometimento** com as exigências de qualidade e eficácia.<sup>20</sup>

Para os demais, desempregados e todos os que transitam nas franjas do mercado de trabalho entre formas diversas e hoje crescentes de trabalho precário, resta o discurso humanitário que prega a solidariedade como dever moral em relação aos **pobres** – essa figura anônima, inteiramente construída em negativo, no registro da carência e da impotência. São os **excluídos**, essa noção que se tomou moeda corrente dos debates atuais e que constrói a imagem de uma sociedade dualizada como se fossem dois mundos separados, que correspondem, de um lado, à atual celebração da empresa como *locus* da modernidade e da riqueza e, de outro, os que não são ou não podem ser incorporados pelo mercado. Se os que provaram suas qualidades e competências no mercado merecem a recompensa dos benefícios concedidos pelas empresas, para os outros, para o mundo da pobreza, trata-se, não de garantir direitos, mas de atender suas **necessidades**. Concretamente, para esses trabalhadores a privação de direitos significa uma experiência na qual mercado parece operar com a aleatoriedade própria dos fenômenos da natureza e as adversidades do emprego e do desemprego tendem a se confundir com os azares de cada um. Sempre foi assim. É o cenário das **classes inacabadas** que se constituem nesse imenso e hoje crescente mercado informal. A novidade dos tempos atuais é que essa figura clássica de nosso **atraso** foi metamorfoseada em símbolo de nossa modernidade e referência pela qual transformam-se direitos consagrados em privilégios que nos atam aos anacronismos de tempos passados. Essa é a dimensão talvez a mais perversa da atual demolição das mediações políticas e referências públicas, demolição pela qual a modernização neoliberal hoje em curso mostra o seu lado regressivo na sua tentativa, como diz FRANCISCO DE OLIVEIRA (1998), de *fazer as relações humanas retrocederem ao estatuto de*

---

<sup>20</sup> Desenvolvi essas questões in TELLES 1996.

*tatuto de mercadoria*, ao mesmo tempo em que implode o contrato mercantil que no Brasil nunca foi sólido e nunca se generalizou como norma e medida de sociabilidade.

E é por esse ângulo que os impasses atuais se qualificam. Pois há aí questões que nos desafiam no núcleo mesmo de nossas questões: como pensar e propor direitos e cidadania em um contexto (societário, econômico e político) que desfaz as equações clássicas pelas quais essas noções foram construídas, conceitual e politicamente? Se é verdade, como sugere FRANCISCO DE OLIVEIRA, que estamos testemunhando a implosão da racionalidade burguesa por força de suas próprias contradições internas, isso nos projeta em um novo diagrama de questões que desafia os modos pelos quais nomeamos e formulamos o problema político da cidadania. Certamente a noção de direitos e cidadania são referências de valor pelas quais a barbárie dos tempos atuais pode ser nomeada, descrita e denunciada. Mas também é certo que direitos e cidadania significam um modo de nomear (e imaginar) as formas pelas quais as relações sociais podem ser reguladas e construídas regras civilizadas de sociabilidade – e é exatamente por esse ângulo que estamos sendo desafiados no núcleo mesmo de nossas questões.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Paulo Eduardo

1992 **Sentimento da dialética na experiência intelectual brasileira. Dialética e dualidade segundo Antonio Candido e Roberlo Schwarz.** Rio de Janeiro: Paz e Terra.

EWALD, François

1985 **L'État providence.** Paris: Grasset.

FALEIROS, Vicente

1996 Serviço social: questões presentes para o muro. **Revista Serviço Social e Sociedade**, [s.l.], n. 50, abr.

FALEIROS, Vicente

1997 Renda mínima: uma avaliação. In: SPOSATI, A (Org.). **Renda mínima e crise mundial.** São Paulo: Cortez.

LE GOFF, Jacques

**Du silence à la parole. Droit du travail, société, état (1830-1989).** Paris: Calligrammes.

OLIVEIRA, Francisco

1998 A vanguarda do atraso e o atraso da vanguarda. In: **OS DIREITOS do anti-**

**valor. A economia política da hegemonia imperfeita.** Petrópolis: Vozes.

PUC/CNAS

1994 **Cidadania e filantropia. Um dilema para a CNAS.** São Paulo, Núcleo de Seguridade Social da PUC-SP.

RAICHELIS, Raquel

1997 Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, ABONG, n. 21 (Série Especial, Subsídios à Conferência de Assistência Social - 3, out.).

RIBEIRO, Vanda Costa

1996 **A margem da lei:** o Programa Comunidade Solidária. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 20, São Paulo, ANPOCS (mimeo).

SCHWARZ, Roberto

1993 Ainda o livro de Kurz. **Novos Estudos**, [s.l.], n. 37, p. 137, nov.

SCHWARZ, Roberto

1997 **Duas meninas.** São Paulo: Companhia das Letras.

SPOSATI, Aldaiza

1998 **Vida urbana e gestão da pobreza.** São Paulo: Cortez.

SPOSATI, Aldaiza

1995 Assistência social: desafios para uma política pública de seguridade social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, ABONG (Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social 3, out.).

SPOSATI, Aldaiza

1997 Conjuntura da Assistência Social Brasileira. **Cadernos ABONG**, São Paulo, ABONG, n. 19 (Série Especial. Subsídios às Conferências de Assistência Social).

TASSIN, E.

1991 Espace comum ou espace public? L'antagonisme de la communauté et de la publicité. **Hermès**, [s.l.], 10.

TELLES, Vera da Silva

1992 **A cidadania inexistente:** incivilidade e pobreza. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo.

TELLES, Vera da Silva

1996 Questão social: afinal do que se trata? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 10, n. 4, out-dez.

TELLES, Vera da Silva

1998 No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. In: CACCIA-BAVA, Silvio (Org.). Programas de renda mínima no Brasil. **Cadernos Polis**. São Paulo, n. 30, p. 1-24.

YAZBEK, Maria Carmelita

1995 A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social.

**Cadernos ABONG**, São Paulo, ABONG (Subsídios à Conferência Nacional de Assistência Social, v. 3).