



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

REPENSAR AS BASES DE UM NOVO CONTRATO SOCIAL EM SOCIEDADES DESIGUAIS: REFERÊNCIAS À SOCIEDADE PORTUGUESA E BRASILEIRA

Adilson Marques Gennari

Universidade Estadual Paulista, UNESP Araraquara, SP, Brasil

E-mail: gennariadilson@gmail.com

Cristina Albuquerque

Universidade de Coimbra, Faculdade de Psicologia e de

Ciências da Educação, Portugal

E-mail: crisalbuquerque@fpce.uc.pt

Luciene Rodrigues

Universidade Estadual de Montes Claros, UniMonte, Brasil

E-mail: rluciene@unb.br

Introdução

O questionamento em torno do significado da coesão social e das condições para a sua revalidação dá um novo sentido à situação e reflexão atuais no domínio das políticas públicas e do combate às desigualdades e às injustiças sociais. Neste âmbito, as possibilidades de articulação alternativa entre o social e o econômico, preservando a equidade social e a justiça, constituem-se como os eixos fundamentais de um debate, presente quer em Portugal, quer no Brasil, sobre o redimensionamento do contrato social entre os cidadãos e entre estes e o Estado. O confronto entre o nível de desigualdades e o modelo social em vigor e em transformação nos dois países será assim o mote central do presente trabalho, que procurará discutir o aparente paradoxo decorrente do incremento e/ou da complexificação das desigualdades socioeconômicas em Portugal e Brasil, bem como as evidências de restrição das políticas sociais ou dos objetivos que visam cumprir. Tendo como *background* este debate, o trabalho que propomos pretende, assim, num primeiro momento, apresentar e discutir dados de caracterização sobre as desigualdades socioeconômicas nas sociedades portuguesa e brasileira da atualidade, para, num segundo momento, debater os pressupostos das políticas sociais nos dois países.

1. Compreender as desigualdades hoje: questões de enquadramento estrutural



Nas sociedades contemporâneas, o enfraquecimento da função integradora do trabalho coloca-nos questões de relevo no que concerne aos padrões de coesão social e econômica e à reinterpretação da cidadania social. O “neopauperismo” (associado nomeadamente aos muito baixos salários de uma parte da classe trabalhadora) e a precarização das relações sociais e laborais colocam, de fato, em primeira linha, não somente os desafios para os sistemas de proteção social de uma solidariedade “sem véus”, associada às possibilidades de manutenção de direitos e de pressupostos de dignidade para verdadeiros exércitos de desempregados sobrenumerários e de *working poors*, mas também as bases do auto e hetero reconhecimento em sociedades globalizadas e em fraturação multifacetada.

Tais questões, embora adquiram configurações específicas consoante os contextos e a capacidade dos mesmos para fazer face às exigências da globalização econômica, não deixam de comportar elementos estruturais e partilhados decorrentes da reconfiguração dos sistemas capitalistas da atualidade. Há na verdade uma mudança essencial em marcha no capitalismo. Esta mudança é abordada sob perspectivas distintas, seja como financeirização global, globalização, mundialização do capital, e/ou associada aos desafios de uma sociedade reflexiva.

É um fato que a produção atual está subsumida à lógica do capital financeiro, que conquistou liberdade de movimento global e trafega à “velocidade da luz” pelos chamados mercados. Mas aí não está o cerne da questão ou a essência da mudança. Segundo Francisco de Oliveira (2006: 274), o capitalismo atual se pauta por

um capital de imagens que torna a marca seu principal *atout* comandado por uma digitalização e molecularização que mudou radicalmente a linguagem e as referências do próprio cotidiano e permite uma forma de capital que atua como virtual, isto é, capaz de extrair mais-valia no momento do uso da força de trabalho, sem os constrangimentos da era industrial, que criaram a virtualidade da classe que, nos termos de Thompson, requer, sempre, sua própria autoinvenção. É a forma suprema do trabalho abstrato, afinal, lograda pelo sistema capitalista.

A mudança crucial está pois no fato do chamado capital virtual ter a capacidade de extrair o excedente econômico no ato do uso da força de trabalho, de maneira que o trabalho abstrato não necessita se materializar em alguma mercadoria, na forma de trabalho concreto, para depois de realizada (vendida) voltar a compor a massa de capital aumentada (valorizada).



No capital virtual, a mercadoria pode ser também virtual, assim como o próprio ambiente de trabalho, ou seja, pode ser um “serviço”, um “efeito útil”, uma “marca”, uma “imagem”, cuja produção é simultânea à realização. É assim que o capital virtual “abre mão” da fábrica para a produção de valor. Esta é a essência da revolução tecnológica em curso, que corrói as bases das relações sociais que deram sustentáculo ao Estado do Bem Estar Social. Com a radical mudança das classes e das frações de classe, se coloca a questão da reinvenção da política, da luta e das formas e possibilidades da transformação social, de par com a questão da cidadania e dos direitos sociais na “nova” sociedade capitalista.

Na avaliação de Fernandes (2000: 54) acerca do fenômeno da globalização capitalista, a

economia transacional vai condicionando progressivamente a esfera da ação dos Estados nacionais, tornados impotentes para resolver as mais diversas questões internas. A mundialização, que avança a uma velocidade vertiginosa, arrasta consigo a concentração da riqueza, e esta lança pessoas sem conta numa árdua luta contra a miséria. A decomposição social provoca tensões sociais que ameaça a estabilidade dos regimes políticos. A transacionalização da economia altera as relações de poder, deixando-as nas malhas de redes transnacionais. A mundialização põe o poder político numa relativa impotência. O mercado desenvolve-se à margem do Estado, e mesmo contra o Estado.

Neste contexto, Scott Lash (BECK *et al.*, 2000) problematiza o surgimento de um “massivo proletariado *MacDonald’s*” e questiona como seus membros poderão ser reflexivos, ou seja, lança a idéia do surgimento de um operariado de “perdedores da reflexividade” com a seguinte questão: “o que se passa com todas essas novas posições que foram ‘rebaixadas’ a um nível inferior ao da clássica classe operária?” (LASH, in BECK *et al.*, 2000: 115)

Isto posto, Lash (BECK *et al.*, 2000: 115) apresenta a ideia de que novas desigualdades emergem no capitalismo globalizado. Nesta perspectiva, para o autor, o que sustenta as estruturas sociais no mundo contemporâneo, ou seja, na reflexividade, é uma teia de redes globais e locais de estruturas de informação e de comunicação. Assim, as oportunidades de vida, ou seja, o que decidirá quem serão os ganhadores e os perdedores no mundo contemporâneo, depende da posição dos sujeitos em relação ao “modo de informação”. Ao contrário da superada produção capitalista de tipo fordista, na produção reflexiva há um contexto simultâneo de fluxo de conhecimento e fluxo de



informação, que formam a base da produção, dando ensejo ao surgimento de uma “nova classe operária reflexiva” em contraste com a “velha classe operária fordista”. O que caracteriza a nova classe operária reflexiva, segundo Scott Lash (BECK *et al.*, 2000), é que ela trabalha dentro das estruturas de informação e comunicação (C&I). Nestas estruturas, as mercadorias são produzidas e são produtos de um misto de informação e materialidade, na medida em que a acumulação de capital é cada vez mais simultaneamente acumulação de informação, de símbolos e de imagens.

Se tanto a nova classe média quanto a nova classe operária estão articuladas e são formadas nas novas estruturas de C&I e, portanto, são os vencedores da nova modernidade reflexiva, então quem são os pobres, os miseráveis, os desempregados de longa duração, os operários aquém da velha classe operária fordista, os moradores dos guetos e das periferias esquecidas pela nova sociedade de informação? O raciocínio de Lash (BECK *et al.*, 2000) encaminha-se para esta indagação e “resolve-a” com a utilização da teoria da sub-classe de W. J. Wilson. Para Lash (BECK *et al.*, 2000) emerge das profundezas da nova modernidade uma terceira classe social de “perdedores da reflexividade”, ou seja, surge também uma nova classe baixa composta por pobres, moradores dos guetos, setores polarizados e excluídos da sociedade da informação. A exclusão do acesso às estruturas de I & C é agravada pelo fato do próprio Estado moderno, poético, também pertencer a tais estruturas.

Com uma análise acerca da complexificação das desigualdades nas sociedades atuais, Castel (2006:66) observa que nas sociedades industriais estas se construíram inicialmente no quadro de oposição entre classes antagônicas. Na sociedade salarial que se efetua na Europa ocidental após o fim da II Guerra mundial até meados da década de 1970, assiste-se a certa dissolução da concepção massificada e unificada das classes sociais e da oposição entre elas. Estas transformações não põem em causa a existência de grandes categorias socioprofissionais hierarquizadas cuja interdependência constitui a estrutura da sociedade salarial. Os conflitos sociais e as desigualdades entre os grupos sociais permanecem durante os anos gloriosos”, mas o crescimento sustentado melhorou a situação de todos, com aumento da produtividade e do rendimento dos assalariados e permitiu uma gestão regulada das desigualdades (Castel, 2006:68). O Estado interveio na negociação coletiva como regulador que tenta consolidar compromissos para a manutenção da coesão social. partir de meados dos anos 1980 a problemática clássica



com relação às desigualdades agrava-se, e uma nova forma de desigualdade vai chamar a atenção (Castel, 2006:69). A massificação do desemprego e precarização das relações de trabalho fazem surgir disparidades enormes no interior das categorias socioprofissionais outrora homogêneas. Tal diferença (empregado estável / empregado com períodos de inatividade) rompe as solidariedades intracategoriais e questiona a pertença coletiva. Diante da competição social, alguns dos membros do grupo se retiram e são como que abandonados a si próprios. A desigualdade se inscreve no seio de um grupo de iguais. Trata-se de processos de individualização, de descoletivização que afetam a organização do trabalho. É cada vez mais o próprio indivíduo o responsável pela sua relação com o trabalho, devendo gerir sua trajetória profissional num contexto de concorrência exacerbada. Para Castel, os indivíduos vivem um destino coletivo, dada que a própria desqualificação social é uma dinâmica coletiva. O desemprego, a precariedade são vividos por indivíduos, e pela coletividade, que exprime o destino comum de alguns grupos sociais (Castel, 2006:73).

A compreensão destas novas formas de desigualdade, mais dinâmicas e difusas e, como tal, mais dificilmente identificáveis e mensuráveis, são tanto mais pertinentes quanto se associam a processos disseminados e complexos de exclusão social e simbólica. Ao mesmo tempo alertam para os impactos que podem associar-se a um maior apelo à ativação dos indivíduos, às exigências de um trabalho de autoprodução de si e de percursos de vida alternativos, na base das atuais medidas sociais, no caso de grupos populacionais que não dominam a informação pertinente e que não perspectivam alternativas, porque estão ausentes as estruturas de oportunidade (sociais e económicas) necessárias para esse efeito. As políticas públicas têm a este nível um papel que não podem descurar.

Toda esta reflexão tem uma importância crucial para o entendimento do significado da cidadania na nova modernidade, ou dito de outro modo, na contemporaneidade do capitalismo globalizado e informacional. Sem embargo, a cidadania torna-se um “bem de luxo” inatingível para o gigantesco contingente de membros da nova classe baixa, tanto nas periferias quanto nos centros do capitalismo global.

2.Cidadania Social: reinterpretações e paradoxos no contexto de reordenação



capitalista

Um dos paradoxos constitutivos da intervenção sociopolítica contemporânea radica no movimento duplo de, por um lado, se apelar à cada vez maior implicação dos cidadãos e da sociedade civil na construção de processos de desenvolvimento ancorados num sentido de humanidade comum e numa nova lógica de cidadania social, e por outro, o confronto das democracias atuais com a persistência e agravamento das desigualdades socioeconômicas.

No contexto europeu, a transformação dos Estados Sociais, iniciada após a década de oitenta do século XX, e particularmente acentuada na atualidade, tem apelado sobretudo à implicação ativa da sociedade civil, dos cidadãos e do mercado, numa lógica de produção mista de bem-estar social. A um Estado omnipresente, suspeito de gerar dependências perversas e pouco eficaz na superação das causas de problemas estruturais, como a pobreza ou o desemprego, sucede assim um Estado incentivador ou “animador” (DONZELOT & ESTÈBE: 1994), que coloca a ênfase na necessidade de participação dos cidadãos e das organizações do terceiro setor na construção de respostas mais adaptadas às reais necessidades, mas também potenciadoras de uma gestão mais eficiente e eficaz de recursos diferenciados. O Estado, sujeito a enormes pressões de sustentabilidade financeira e confrontado com a descrença das populações sobre os valores centrais do pacto social do pós II Guerra, remete-se cada vez mais para um papel de mero regulador e abandona progressivamente os pressupostos universalistas e intervencionistas no domínio social.

Neste contexto, a chamada “nova geração de políticas sociais”, emergente nas duas últimas décadas no contexto europeu em geral e no contexto português em particular, centra-se em pressupostos de: a) territorialização, valorizando a intervenção sócio-política nos territórios locais pelo aproveitamento das respetivas potencialidades; b) de inserção e ativação, apelando ao papel ativo dos cidadãos na (re)construção de um projeto de vida e associando a efetivação de deveres, devidamente contratualizados, à prestação de um direito, e finalmente, c) de singularização, procurando adequar as respostas sociais aos percursos de vida, às potencialidades e às expetativas, pessoais e sociais, de cada sujeito. A nova geração de políticas sociais abandona pois a lógica da homogeneização e procura valorizar a equidade e a especificidade das situações e condicionalismos sociais, pessoais e territoriais.



Deste modo, se os fundamentos de sustentação da proteção social “clássica” se encontram colocados em causa não são ainda claros os pressupostos das reformas em curso, especialmente na relação entre Estado e mercado. Na verdade, a sustentabilidade econômica dos Estados tende a remeter para segundo plano as preocupações sociais. Por outro lado, os impactos do incremento das desigualdades e da pobreza colocam desafios à própria economia e à política e determinam o sentido de cidadania. Neste contexto, a tendência, que tende a emergir sobretudo em contextos de crise econômica, para a naturalização das desigualdades¹ e de remissão para a esfera individual das explicações para questões estruturais coloca, no centro do debate, a necessidade de analisar as causas profundas das desigualdades socioeconômicas e a pertinência de não dissociar tal debate de uma reflexão sobre a preservação da cidadania social e sobre o papel do Estado nesse desiderato. Como afirma Fernandes (2000: 46),

A cidadania implica a total autonomia na condução da vida própria, sempre num dado contexto social. A disposição de recursos, aliada a essa vontade, serve a realização de projeto de vida em sociedade com plena dignidade pessoal. Unicamente desse modo, os pobres deixam de ser objecto de análise e de assistência, transformando-se em atores da sua própria existência.

Com efeito, na Europa, um “novo contrato social”, associando Estado, cidadãos, terceiro setor e mercado, numa lógica de complementaridade, começa a emergir como uma alternativa à retração do Estado na esfera social. Várias questões se colocam, no entanto, a este nível e têm sido alvo de debates acadêmicos e políticos, debates esses centrais sobretudo face a cenários de crise econômica e social como o atual: a) a necessária salvaguarda de pressupostos de equidade social e a preservação do papel do Estado e de políticas públicas como garantes fundamentais de Justiça social; b) a não substituição funcional entre as diferentes esferas de proteção, e c) a não ocultação de processos de construção de desigualdades pela dissimulação das respectivas causas e pela fragmentação dos efeitos em intervenções parcelares, de cariz individual e territorial.

3.Desigualdades estruturais *versus* políticas “conjunturais” ?

A construção e a reforma dos modelos sociais não pode assim, na nossa óptica, dissociar-se de uma análise de fundo sobre o nível, as dimensões e as características das

¹ Como afirma Giovanna Procacci (1999) centra-se a análise não no trabalho mas na motivação dos pobres para trabalhar.



desigualdades socioeconômicas em termos globais e em cada contexto local.

Portugal é atualmente o país mais desigual da União Europeia a 15 e o terceiro na União Europeia (UE) a 27². Ainda assim, o índice de Gini tem vindo a registar uma redução. Em 2009 corresponde, de acordo com dados do Eurostat, a 35,4% tendo-se verificado um decréscimo, entre 1993 e 2008, de 3,3%. No entanto, como evidenciam dados recentes de um estudo promovido em Portugal sobre desigualdades sociais (RODRIGUES, FIGUEIRAS e JUNQUEIRA, 2011), e cujos resultados preliminares foram divulgados em maio de 2011, a redução de desigualdades não ocorre ao longo de toda a distribuição de rendimento. Como é salientado, o fator determinante da redução alcançada relaciona-se com “*a melhoria das assimetrias na parte inferior da distribuição (dos rendimentos dos mais pobres) e a manutenção ou mesmo o agravamento das desigualdades entre os rendimentos mais altos*”. (RODRIGUES, FIGUEIRAS e JUNQUEIRA, 2011: 22). Por outro lado, verifica-se o aumento das desigualdades intra-categoriais e entre a população trabalhadora. De acordo com o Observatório das Desigualdades, em 2010, 12% da população empregada (mais de 500 mil trabalhadores) encontrava-se em risco de pobreza.

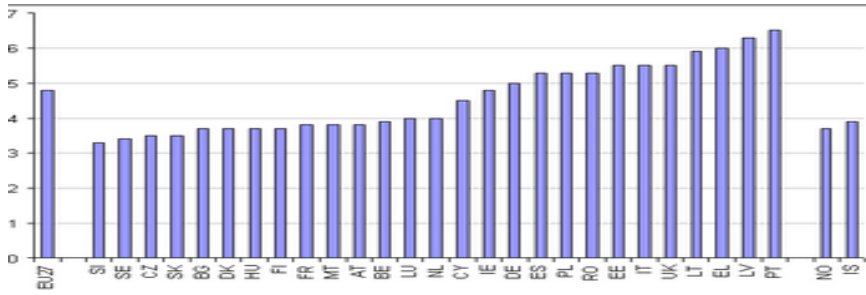
Duas conclusões parecem destacar-se perante tal diagnóstico: 1. o contributo de algumas medidas sociais para a diminuição das assimetrias nos rendimentos dos mais pobres; 2. a relevância das diferenças salariais na compreensão das desigualdades sociais em Portugal. Como se evidencia no estudo (RODRIGUES, FIGUEIRAS e JUNQUEIRA, 2011:10), em 2008,

Os 5% da população com menor rendimento auferem cerca de 1% do rendimento total e os 10% da população mais pobre recebem somente 2,7% do rendimento existente. No outro extremo da população, os 5% mais ricos detêm 18% da totalidade do rendimento por adulto equivalente gerado na sociedade. (...). De igual forma, o rendimento dos 20% de indivíduos de maiores rendimentos é cerca de seis vezes superior ao detido pelos 20% de menores rendimentos.

A desigualdade de rendimentos em Portugal é de fato a mais elevada da União Europeia como se pode observar no Gráfico 1.

Gráfico 1. Desigualdades de rendimentos no contexto da União Europeia

² O país mais desigual da UE é a Letônia, seguido da Lituânia (2009).



Fonte: Eurostat, Social inclusion statistics Income quintile share ratio (S80-S20) in the EU(%), 2007

A par destes dados, com enfoque centrado na desigualdade económica associada aos rendimentos, há que ter em consideração outros que evidenciam desigualdades que decorrem destas desigualdades salariais, ou que as potenciam, nos domínios do acesso ao emprego não precário, à saúde, à proteção social, à habitação e mesmo à educação. Verifica-se igualmente uma transformação qualitativa das desigualdades, particularmente visível no não acesso de grandes massas populacionais, com perfis muito distintos, a uma vida com qualidade e direitos; populações que vivenciam situações de precarização social e laboral com muito baixos salários (mesmo para grupos qualificados) e/ou de sobreendividamento.

No que diz respeito ao Brasil, embora seja uma das sociedades mais fluídas da América Latina, abarca um dos maiores índices de desigualdade de renda do mundo. No período recente, notam-se porém algumas mudanças positivas. Ao analisar os dados de 1981 a 2007, verifica-se que nesta última década houve uma melhora nos indicadores de concentração e desigualdade de renda, tais como proporção de pobres na população total, pessoas que se apropriam da renda equivalente aos 1% mais ricos, (índice de Gini) e, a razão entre a renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres (índice de Theil). A evolução do índice de Gini, apresentado na Tabela 1 demonstra a melhoria na sociedade brasileira, no sentido de redução das desigualdades sociais relativas à distribuição de renda., conquistada na última década.

Tabela 1: Crescimento Econômico, Inflação, Pobreza e Desigualdade de Renda no Brasil de 1997 a 2008

Ano	Taxa de Crescimento do PIB (%)	Taxa de inflação (IGP-DI/FGV) (%)	Proporção de Pobres sobre a população total (%)	Índice de Gini	Índice de Theil	Pessoas que se apropriam da renda equivalente aos 1% mais ricos - (%)	Renda domiciliar - participação dos 50% mais pobres (%)	Razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres
1997	3,38	7,48	33	0,60	0,74	27,29	12,12	24,48
1998	0,04	1,71	34	0,60	0,73	26,26	12,34	23,92
1999	0,25	19,99	34	0,59	0,71	27,29	12,69	22,95



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

2000	4,31	9,80	-	-	-	-	-	-
2001	1,31	10,40	33	0,60	0,73	25,25	12,58	23,34
2002	2,66	26,41	33	0,59	0,71	24,26	12,98	22,19
2003	1,15	7,66	34	0,58	0,69	23,29	13,22	21,42
2004	5,71	12,13	32	0,57	0,66	22,34	13,85	19,89
2005	3,16	1,23	29	0,57	0,66	21,41	14,07	19,53
2006	3,97	3,80	25	0,56	0,64	20,50	14,47	18,68
2007	5,67	7,90	23	0,56	0,62	20,50	14,74	18,09
2008	5,08	9,11	-	-	-	-	-	-

Fonte: elaboração própria com base nos dados do IPEA Data. (DATA)³

No período de 1981 a 2007, o índice de Gini brasileiro da renda familiar per capita se manteve relativamente estável, com seu valor máximo em 0,64, em 1988, reduzindo sucessivamente depois de 2002 ainda que de maneira diminuta até o patamar de 0,56. Cumpre ressaltar que, quando o valor do índice é zero, corresponde à igualdade absoluta e, quando é 1 corresponde à desigualdade total, ou seja, quando toda a renda se concentra em um único indivíduo. Outro índice bastante utilizado é o de Theil⁴, que é considerado melhor, porque reflete as desigualdades internas dos diferentes sub-grupos. O índice de Theil, referido à renda familiar per capita, tem tido um comportamento mais desigual ao longo do tempo, variando de um máximo de 0,89 em 1989 a um mínimo de 0,62 em 2007.

Uma outra maneira, de examinar a desigualdade é pela razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e a apropriada pelos 40% mais pobres. Por este índice, a desigualdade brasileira vem caindo desde 1996, quando a razão era de 24,5, até 2007, quando era de 18,9. A variação da proporção da renda apropriada pelo 1% mais rico da população no tempo, vem se reduzindo de um máximo na casa dos 30% (37,5% em 1989) com uma queda importante, situando-se em 20,3% em 2006 e 2007. Este patamar, no entanto, é ainda muito distante dos parâmetros desejados de equidade social e bem-estar. A participação dos 50% mais pobres na renda vem crescendo, porém, quando comparada aos 1% mais ricos, a distância é ainda muito grande com relação às desigualdades existentes nos países nórdicos, por exemplo⁵. Com efeito a sociedade brasileira ainda se encontra entre as mais desiguais do mundo. As tendências de descida

³ Os dados dos anos de 1991, 1994 e 2000 não estão disponíveis.

⁴ O Índice de Theil é uma medida estatística da distribuição de renda, dado pelo logaritmo neperiano da razão entre as médias aritméticas e geométricas da renda familiar per capita média. Se a razão entre as médias for igual a 1, Theil será igual a zero, indicando perfeita distribuição. Quanto maior a razão entre as médias, maior será o valor para o índice de Theil, e pior será a distribuição de renda.

⁵ A título de ilustração, enquanto na Noruega a diferença de renda entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres é de 6 vezes, no Brasil essa diferença é de 57 vezes (referente aos dados de 2006 - PNUD).



do índice de Gini não apontam para mudanças estruturais no perfil da distribuição de renda e na redução das desigualdades sociais no país. Os patamares de pobreza e desigualdade ainda estão distantes dos desejáveis para a promoção da justiça social e do bem-estar.

Um trabalho que descortina os fatores determinantes do desempenho positivo e a relevância da magnitude da queda nos indicadores de desigualdade, é o de Cacciamali & Camillo (2007), uma vez que parte dos perfis de distribuição de renda: renda domiciliar per capita total; renda do trabalho; renda das aposentadorias e pensões e renda das transferências públicas (contendo o Programa Bolsa-família), para avaliar a importância de cada um deles na composição da renda domiciliar e sua responsabilidade pela diminuição do grau de desigualdade do período de 2001 a 2006. Eles agrupam os argumentos do debate acerca da magnitude da queda da desigualdade de renda em três abordagens, segundo a importância conferida à redução do seu grau. A primeira entende que a magnitude da queda é intensa, ocasionando forte redução da pobreza, implicando ganhos de bem-estar social (BARROS et alii, 2006; HOFFMANN, 2006); a segunda, reconhece que a redução da desigualdade é significativa, mas incapaz de promover mudança estrutural da distribuição de renda no Brasil (DEDECCA, 2006); a terceira, afirma que o estreitamento do grau de desigualdade na distribuição de renda “nada tem de substancial” (SALM, 2006). De fato, segundo a avaliação de Pochmann (2004: 53), *“os ricos no Brasil, uma ínfima parcela mais rica da população, não superior a 10%, apropria-se de mais de 2/3 da riqueza nacional desde o século XVIII. E isso não foi alterado significativamente até os dias de hoje”*. É sobre tal realidade que incidiram, na última década (1999-2009), grandes mudanças nas estruturas econômicas e sociais, concomitantes às políticas econômicas e sociais de cunho neoliberal.

3.1. Desigualdades sociais e políticas sociais

No contexto europeu, Portugal construiu o seu Estado-providência tardiamente (1974) em função da anterior política ditatorial do Estado Novo. Por esse motivo, o considerável esforço financeiro despendido pelo Estado, após a implantação da Democracia, no sentido de aproximar Portugal dos padrões de desenvolvimento e proteção social da Europa, têm sido insuficientes face aos enormes desafios aos quais era necessário responder, nomeadamente nos domínios da educação, da saúde, do



emprego e da segurança social. Com efeito, segundo Amaral (2010), continua a existir uma acentuada insatisfação por parte dos portugueses em relação à persistência da pobreza e das desigualdades sócioeconômicas, principalmente por comparação com as demais realidades ou particularidades do continente europeu. Paradoxalmente, em Portugal, “*o período de maior crescimento e consolidação do Estado-providência foi também o de maior crescimento da desigualdade de rendimento.*” (AMARAL, 2010, p. 59)

Assim, os níveis de convergência com a UE estão ainda longe de estar atingidos. Isto deve-se à ausência de políticas diretamente focalizadas no combate às desigualdades e na promoção da equidade. A incidência nos efeitos e no seu controlo e a não intervenção nas causas perpetua os problemas e encerra grupos populacionais, cada vez mais vastos, numa espiral excludente difícil de suplantar (RODRIGUES, FIGUEIRAS e JUNQUEIRA, 2011)

Como se afirma no estudo já citado (RODRIGUES *et al.*, 2011), a ligeira redução da desigualdade ocorrida entre 1993 e 2008 resulta do aumento dos rendimentos dos indivíduos e famílias mais desfavorecidas e como tal o contributo das políticas sociais foi decisivo. O crescimento do salário mínimo nacional acima dos níveis de inflação, o aumento das pensões mais baixas, o rendimento social de inserção (2003), o complemento solidário para idosos (2005), são exemplos de tais medidas. Trata-se, no entanto, de políticas compensatórias, paliativas e de cariz conjuntural que em nada ou muito pouco contribuem para a resolução das questões estruturais na base das desigualdades. Prova disso é o retorno, que se estima existir hoje, após 2008 com a crise econômica internacional, a valores próximos ou superiores aos de 1993, nos níveis de pobreza e de desigualdade.

Também no Brasil, pelo menos desde 2004 até ao final desta década, os dados disponíveis da população abaixo da linha da pobreza demonstram uma melhora sensível, devido a um conjunto de ações de política social como, por exemplo, o programa Bolsa Família, a política de elevação do salário-mínimo acima dos índices de inflação, bem como a inclusão de pessoas idosas nos programas de aposentadoria, política de crédito para setores de baixa renda, políticas para redução das desigualdades de gênero, entre outras. O Programa Bolsa Família, nomeadamente, é considerado em vários círculos um programa de grande êxito na medida em que contempla



aproximadamente 11 milhões de famílias pobres, ou aproximadamente um quarto da população brasileira.

No contexto brasileiro, é um fato que a política social jamais chegou a obter o *status* de Estado do Bem Estar Social nos parâmetros historicamente conhecidos na Europa do pós-guerra. Na especificidade brasileira, o papel do Estado enquanto agente promotor do bem estar social teve seu início com as medidas concretas de política social, mais especificamente no campo do trabalho e da previdência social, nos anos trinta do século XX, no nos Governos de Getúlio Vargas. O segundo evento marcante nesta história foi representado pela Constituição de 1988, “*que colocou efetivamente a assistência social no campo das políticas públicas, vinculando-a à Previdência Social e à saúde e determinando uma atenção especial do Estado às pessoas, famílias e comunidades mais fragilizadas socialmente.*” (WEISSHEIMER, 2006: 27)

Somente nos anos 1990 medidas efetivas de resposta aos problemas da pobreza foram tomadas, como por exemplo, a criação, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, de programas como o “*Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem, Sentinela, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás.*” (WEISSHEIMER, 2006, p. 28) O passo seguinte se deu no Governo Lula da Silva com a integração de vários programas, dando ensejo ao programa Bolsa Família⁶. Isto posto, o programa Bolsa Família foi idealizado com dois objetivos:

combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres. Uma das novidades do programa em relação a iniciativas similares anteriores foi a unificação de todos os benefícios sociais do governo federal (bolsa escola, bolsa alimentação, cartão alimentação e auxílio gás) em um único programa. (WEISSHEIMER, 2006: 25) (Ministério do Desenvolvimento Social)

Sendo um programa de caráter nacional, sua administração possui também o âmbito nacional, sendo gerido pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Para viabilizar seu funcionamento em um país continental, foram instituídas parcerias com as outras esferas de governo, principalmente os estados e os municípios.

O relativo sucesso do programa bolsa família em minorar o sofrimento de

⁶Instituído “pela Medida Provisória n. 132, em novembro de 2003, o Bolsa Família é um programa federal de transferência direta de renda destinado às famílias em situação de pobreza (renda mensal por pessoa de R\$ 60,00 a R\$ 120,00) e de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 60,00).” (WEISSHEIMER, 2006: 25). Para receber o benefício, as famílias devem cumprir algumas condicionalidades, como por exemplo: “as famílias devem participar de ações no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos filhos, matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças no ensino fundamental e participar de ações de educação alimentar. Com base nas informações do Cadastro único elaborado pelas prefeituras, o MDS seleciona as famílias a serem beneficiadas. (...) A Caixa Econômica Federal é o agente operador do cadastro e do pagamento dos benefícios.” (WEISSHEIMER, 2006: 26)



milhões de pessoas miseráveis esconde, *via de regra*, alguns novos problemas que tais políticas sociais deste tipo trazem. Um dos aspectos a considerar é que tais políticas focalizadas implicam o abandono ou a substituição de políticas universais, consideradas muito dispendiosas, por políticas focadas que muitas vezes deixam de fora um contingente não desprezível de milhares de pessoas que não se encaixam nas exigências para os programas focados e não dispõe de acesso a políticas universais de seguridade social, permanecendo assim à margem.

Segundo a análise acurada de Anete Ivo (2008: 29)⁷

os dados positivos observados na queda dos indicadores das desigualdades em favor das camadas mais pobres têm por base a renda do trabalho. Significam, especialmente, que a renda dos mais pobres cresceu num ritmo mais elevado que a renda dos estratos de trabalhadores com renda média ou alta. O resultado dessa relação, no entanto, expressa também queda da renda média do trabalho, que, em 2006, ainda não havia recuperado o valor de 1996. (...) Isto significa que, apesar de o Brasil ter melhorado os indicadores das desigualdades, não alterou o seu padrão da concentração de renda e, portanto, o conflito redistributivo opera-se fundamentalmente, na base da pirâmide social, entre trabalhadores médios e aqueles com rendimentos mais altos e os setores mais pobres da sociedade.

Além disso, as informações e dados veiculados recentemente na grande imprensa, oriundos das agências e ministérios governamentais do Brasil, demonstram que os recursos despendidos pelo programa bolsa família são insuficientes para retirar a população da extrema pobreza⁸. Neste contexto, como afirma Francisco de Oliveira (2006:37), *“as políticas assistencialistas, (...) são na verdade políticas de funcionalização da pobreza.”*

4.Considerações finais

Como se verificou, tanto em Portugal como no Brasil embora se constatem reduções nas estatísticas da pobreza e da desigualdade nos últimos anos, a estrutura da pirâmide social não se alterou substancialmente. A relativa diminuição numérica das desigualdades deveu-se, num e noutro caso, à melhoria sensível do nível de vida das

⁷A obra faz uma análise detalhada das teorias que deram substrato às políticas sociais e elabora uma crítica acurada à atual forma de política social focalizada.

⁸ Segundo o terceiro levantamento realizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em setembro de 2009, a renda mediana de 65% dos beneficiários do programa de auxílio é inferior a R\$ 70, valor usado pelo governo para caracterizar a linha de extrema pobreza.



populações mais pobres, com o contributo de políticas sociais compensatórias, não se colocando em causa os pressupostos de distribuição de renda e as diferenças entre o topo e a base. A compreensão dos processos de produção e reprodução das desigualdades em sociedades desenvolvidas e globalizadas constitui-se, assim, na nossa perspetiva, como a chave de leitura para a reconstituição de um contrato social passível de integrar um novo sentido de democracia e de solidariedade. A consideração das desigualdades obriga de fato a considerar as dinâmicas (globais e contextuais) de geração social das mesmas, logo a necessidade de adoptar políticas sociais e económicas adequadas à intervenção nas causas e não somente nos efeitos. A promoção de políticas que visam somente controlar os efeitos e gerir o que se julga insuperável não permitem a concretização de resultados perenes e criam consequências perversas de individualização dos problemas sociais e de naturalização das desigualdades. A reinvenção da política e o reequilíbrio de papéis entre o Estado, os cidadãos, o terceiro sector e o mercado não pode dissociar-se de uma afirmação da intolerabilidade das desigualdades socioeconómicas e da responsabilidade partilhada de cada um desses agentes na sua resolução.

5.Referências bibliográficas

- AMARAL, Luciano. *Economia Portuguesa: as últimas décadas*. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.
- ANTUNES, R. & POCHMANN, *Dimensões do Desemprego e da Pobreza no Brasil*. http://www.interfacehs.sp.senac.br/images/artigos/140_pdf.pdf, acesso 17/3/2010.
- BECK, Ulrich, GIDDENS, Anthony e LASH, Scott, *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Oeiras: Celta Editora, 2000.
- BARROS, R. P. et al. (orgs). (2006). *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA
- CEPAL. *Panorama social de América Latina*. Nações Unidas: 2006.
- CACCIAMALI, M.C. & Camillo, V.S. (2008). Magnitude da queda da desigualdade de renda no Brasil de 2001 a 2006: uma abordagem regional por tipos de renda. In: http://www.sep.org.br/artigo/1147_1a1c121a005d5e843f947b7093de14dd.pdf. Acesso em 20/03/2011
- CASTEL, R. Classes sociais, desigualdades sociais, exclusão social. In: Casimiro Balsa, Lindomar Wessler Boneti & Marc-Henry Soulet (Org.). *Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social: Uma abordagem transnacional*. Ijuí, Ed. da Unijuí, 2006.
- DEDECCA, C. S. *A Redução da Desigualdade no Brasil: uma estratégia complexa*. Brasília: IPEA, 2006, v.2. p. 299 a 330.
- DONZELOT, Jacques e ESTEBE, Philippe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*.



- Esprit, 1994.
- EUROSTAT. Social inclusion statistics. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained, acesso 27/5/2011.
- FERNANDES, António T. “O pobre em luta pela cidadania”, p. 45. In: PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, *Pobreza, Exclusão: horizontes de intervenção*. Imprensa nacional, 2000.
- HESPANHA, Pedro. (org.) *É o (des) emprego fonte de pobreza? O impacto do desemprego e do mau emprego na pobreza e exclusão social do Distrito de Coimbra*. Coimbra: REAPN, 2007.
- HOFFMANN, R. Queda da Desigualdade da Distribuição de Renda no Brasil de 1995 a 2005 e Delimitação dos Relativamente Ricos em 2005. Brasília: IPEA, v.1, 2006. p. 93 a 105.
- IVO, Anete Brito Leal, *Viver Por um Fio: pobreza e políticas sociais*. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.
- OLIVEIRA, Francisco, “O momento Lênin”. São Paulo, *Revista Novos Estudos* 75, jul-2006.
- OLIVEIRA, Francisco, Neoliberalismo y sectores dominantes. In: Basualdo, Eduardo M. ; Arceo, Enrique, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 274.
- POCHMANN, Marcio. *Atlas da Exclusão Social*, 2004, v. 5, p. 53.
- PROCACCI, Giovanna, Los ataques a la ciudadanía social. In: Garcia, S. e Lukes, S. *Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados del bienestar*. Madrid: Siglo XXI, 1999, pp.33-41.
- RODRIGUES, Carlos Farinha, FIGUEIRAS, Rita e JUNQUEIRA, Vítor (2011). *Desigualdade em Portugal (Conclusões Preliminares)*. Lisboa: FFMS.
- SALM, C. (2006). *Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil: uma leitura crítica*. Brasília: IPEA, v.2 p. 279 a 297.
- SCHWARTZMAN, S. (2004). *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2004.
- VALOR ON LINE. <http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/05/bolsa-familia-nao-livra-a-maioria-da-extrema-pobreza.html>, acesso em 14-06-2010.
- WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias brasileira*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.