

UNESP UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
CAMPUS DE MARÍLIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

DÉBORA CRISTIANE DE ALMEIDA BORGES

**AS TRANSFORMAÇÕES DA GESTÃO DA POBREZA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

MARÍLIA
2011

DÉBORA CRISTIANE DE ALMEIDA BORGES

**AS TRANSFORMAÇÕES DA GESTÃO DA POBREZA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação de Mestrado apresentada junto ao Curso de Pós-Graduação stricto sensu em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus de Marília, na área de Concentração em Políticas Públicas e Pensamento Social, como requisito à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Luís Antônio Francisco de Souza

MARÍLIA
2011

Borges, Débora Cristiane de Almeida.
B As transformações da gestão da pobreza no Brasil:
uma análise do Programa Bolsa Família / Débora Cristiane de
Almeida
Borges. – Marília: UNESP/Marília, 2011.
115 f.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia
e Ciências, Universidade Estadual Paulista, 2011.

Bibliografia: 115 f.

Orientador: Luís Antônio Francisco de Souza.

1. Ciências Sociais 2. Políticas Públicas 3. Programa Bolsa Família
I. Débora Cristiane de Almeida Borges II. As transformações da
gestão da pobreza no Brasil: uma análise do Programa Bolsa Família

CDD

DÉBORA CRISTIANE DE ALMEIDA BORGES

**AS TRANSFORMAÇÕES DA GESTÃO DA POBREZA NO BRASIL:
UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Dissertação de Mestrado apresentada junto ao Curso de Pós-Graduação stricto sensu em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus de Marília, na área de Concentração em Políticas Públicas e Pensamento Social, como requisito à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Luís Antônio Francisco de Souza

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dra. Jolinda de Moraes Alves
Universidade Estadual de Londrina

Prof. Dr. Edemir de Carvalho
Universidade Estadual Paulista

Prof. Dr. Luís Antônio Francisco de Souza
Universidade Estadual Paulista

Prof. Dr. Marcos César Alvarez
Universidade de São Paulo

Marília, 22 de Junho de 2011.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer principalmente ao Professor Dr. Luís Antônio Francisco de Souza que acolheu minha pesquisa desde a primeira hora, mesmo sob condições institucionais e pessoais muitas vezes adversas e limitadoras. Agradeço pelo convite em integrar o Grupo de Estudo em Segurança Pública (GESP), desde sua criação em 2006. Na verdade, as primeiras idéias deste trabalho só foram amadurecendo ao longo dos anos de participação no GESP, onde travamos vários debates acadêmicos sobre os escritos de Michel Foucault, políticas públicas, metodologia, segurança pública, criminalização da pobreza, polícia, prisão, punição, e outros diversificados temas.

Professor Dr. Luis Antônio agradeço também pela orientação dada na graduação e no mestrado. Por sua persistência para que eu prosseguisse com este estudo atualíssimo e inovador. Peço desculpas pelos muitos transtornos que lhe causei em toda a minha trajetória acadêmica e ainda por não ter assumido minha face foucaultiana desde o princípio. Obrigada pelas críticas que me direcionaram para a problemática pertinente.

À toda a turma de graduação de Ciências Sociais de 2003, que de modo geral, me aturaram nas intervenções em sala de aula e me fizeram querer um pouquinho mais de intelectualidade. À Rosângela, Hércules, André. Sem os milhares de xerox que vocês me possibilitaram eu jamais teria me formado. Aos funcionários da biblioteca em geral que me serviram com material bibliográfico atualizado.

Agradeço ainda ao meu esposo Vinícius e meu filhinho Cauã, que desde os primeiros momentos vitais estive à par deste trabalho, inclusive participando das aulas do mestrado, ainda na gestação. Vinícius, obrigada por ter me ajudado muito nos momentos mais difíceis de minha formação superior, e por ter me acompanhado em todos esses anos. Sem seu carinho nos tempos de incertezas, eu possivelmente não teria prosseguido até o final.

Agradeço à minha mãe Dalva e meu pai Wilson por terem me possibilitado a vinda à Marília para estudar assuntos tão complexos e magníficos como os fenômenos da sociedade capitalista.

Por fim, agradeço à CAPES pela bolsa de mestrado que me possibilitou a exclusividade de dedicação à pesquisa.

O controle da sociedade sobre os indivíduos não se opera simplesmente pela consciência ou pela ideologia, mas começa no corpo, com o corpo. Foi no biológico, no somático, no corporal que, antes de tudo, investiu a sociedade capitalista. O corpo é uma realidade bio-política. (Michel Foucault, Microfísica do Poder).

Resumo

Muitos analistas consideram o lançamento e/ou ampliação dos programas de transferência de renda como uma inovação política nos últimos anos. Dessa forma, pretendemos descrever analiticamente como as transformações da categoria pobreza, proteção social e esfera pública promoveram uma inflexão no campo das políticas públicas. Através da pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo-conceitual, procuramos contextualizar a sistematização da seguridade social no mundo ocidental moderno bem como apontar as particularidades do Brasil. A partir dessa base conceitual, analisamos o Programa Bolsa Família, de forma a compreender quais os instrumentos e as tecnologias utilizados pelo Estado para a administração da pobreza. Nosso objetivo principal é demonstrar que as mudanças no arranjo institucional consolidadas pelo Programa permitiram a formação de uma rede de poder-saber sobre a população pobre brasileira. Para tanto, faremos uso dos conceitos de “biopolítica” e “governamentalidade”, conforme formulação dada por Michel Foucault.

Palavras-chave: Biopolítica. Gestão da Pobreza. Política Social. Pobres. Política de Transferência de Renda. Programa Bolsa Família.

SUMÁRIO

Introdução	01
Metodologia e desenvolvimento da pesquisa	03
 Capítulo 1 – As estruturas elementares da sociedade moderna e a constituição do Estado Social	 08
1.1 - A transformação da pobreza: de questão divina à criminalização da pobreza	09
1.2 – O advento da vida nos certames do espaço político	22
1.3 - Foucault e as relações de poder na modernidade	42
1.3.1 – As tecnologias de poder do século XVIII	47
1.3.2 - A biopolítica e a governamentalidade como novos instrumentos de análise do Estado	58
 Capítulo 2 - Proteção social: do sistema de seguridade social às políticas de transferência de renda	 62
2.1 - Estado-Social: políticas públicas x políticas de assistência	63
2.2 – A particularidade do sistema de proteção social brasileiro	72
 Capítulo 3 – A experiência brasileira do Programa Bolsa Família	 85
3.1 – A inflexão das políticas públicas: de bem-estar à mínimos sociais	86
3.2 - Programa Bolsa Família: formação da agenda governamental e de decisão	94
3.3 – Programa Bolsa Família: limites e potencialidades	101
 Considerações Finais	 105
Referências Bibliográficas	108

Introdução

O combate à pobreza extrema sempre fez parte da pauta de regulações de diferentes modos de produção (sociedades escravistas, feudais ou capitalistas). Mas, na sociedade capitalista recente, instituiu-se um formato inovador de políticas públicas sociais, baseada nas transferências direta de renda.

O advento das políticas de transferência de renda perpassa diversas transformações, como: a concepção da pobreza, tida atualmente como um fenômeno multidimensional e vinculado às determinações histórico-estruturais; a inflexão da categoria de proteção social que historicamente esteve situada como uma modalidade subordinada à atividade formal do trabalho e na atualmente engloba o aspecto não-contributivo; e, também as mudanças na esfera pública que deixa de ser dimensão dos direitos de cidadania para adentrar ao campo dos mínimos sociais e das responsabilidades individuais.

No caso do Brasil, a temática ganhou notoriedade com a instituição de um programa nacional de transferência de renda no Brasil – o Programa Bolsa Família, criado pela Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004. O Programa Bolsa Família introduziu na agenda política brasileira do século XXI um novo cenário para o sistema de proteção social do país. Pois, além da inovação normativa proposta pela Constituição Federal de 1988 e consolidada pela aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), esse programa estabeleceu uma nova estrutura de gestão baseada nos princípios básicos da descentralização político-administrativa e da participação popular.

A inovação normativa ocorrida no Brasil é considerada uma verdadeira revolução em termos de doutrinas, idéias e atitudes, e em decorrência dela, foram possíveis algumas alterações significativas na gestão de políticas públicas sociais. Para o cumprimento do princípio da descentralização político-administrativa, a legislação estabeleceu que os municípios passariam a ser os responsáveis pela coordenação local e pela execução direta do Programa Bolsa Família (PBF), através da operacionalização dos seus mecanismos de gestão. Para viabilizar a participação da população como um todo e da sociedade civil organizada na gestão do PBF, a legislação determinou a criação da instância de controle social.

A emergência do Programa Bolsa Família, a nosso ver, foi o reflexo não somente das idéias neoliberais, mas é decorrente da estrutura das instituições sociais que se voltaram para a efetividade de políticas públicas sociais e também para a maior capacidade do Estado de controlar a pobreza e promover o bem-estar. Nesse sentido, a nova modalidade de gestão da

pobreza e da assistência social não foi moldada pelos programas de reformas estruturais, mas pelo caráter da sociedade brasileira no início do século XXI, por seus problemas, sua cultura e suas tecnologias de poder.

O fato de nos depararmos com essa nova e desafiante realidade, nos fez indagar como se dá o funcionamento do Programa Bolsa Família, no que se refere às características distintivas de intervenção pública, tais como: critérios de seleção, cálculo da renda familiar e valor do benefício, vinculação institucional, modos de operacionalização, contrapartida exigida, formas de acompanhamento, etc. Pois, embora essa nova institucionalidade proposta pelo Programa Bolsa Família, se oriente pela perspectiva da universalização dos direitos sociais e pelos parâmetros de justiça distributiva, na concepção relativa aos beneficiários, existe uma restrição no acesso a partir dos mecanismos de focalização e de condicionalidades.

Motivados por essas questões, idealizamos uma pesquisa com o objetivo de analisar a gestão do Programa Bolsa Família, especificando os instrumentos e as tecnologias utilizadas pelo Estado para a administração da pobreza. Partimos da contribuição de Michel Foucault, para conceituar a administração da pobreza consistente no Programa Bolsa Família, pois esse programa oferece subsídios para uma pesquisa teórica sobre a biopolítica e a governamentalidade.

Trata-se, portanto, de apontar as possibilidades e limites do Programa Bolsa Família quanto à administração da pobreza brasileira, apontando o funcionamento dos instrumentos adotados como o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o controle via CadÚnico. Bem como, de identificar os dispositivos disciplinares e de bio-regulamentação implementados via condicionalidades.

Cabe ressaltar, porém, que nossa pesquisa não assume um caráter instrumental voltado à concluir se o programa atingiu ou não os efeitos esperados. Pois, não pretendemos uma análise minuciosa do Programa Bolsa Família, em nível de financiamento por exemplo. Nosso objetivo principal não é oferecer subsídios programáticos à gestão desse programa, mas tão somente problematizar algumas questões que julgamos relevantes no sentido de uma reflexão de natureza analítica, relativa às potencialidades e limites da ação governamental no âmbito da pobreza.

Metodologia e desenvolvimento da pesquisa.

A pesquisa em questão busca abordar a administração da pobreza brasileira partindo do enfoque foucaultiano. Nesse sentido, num primeiro momento, utilizamos os conceitos de biopolítica e governamentalidade, formulados por Michel Foucault, para problematizar as práticas atuais de combate à pobreza, sob o ponto de vista ético-político. No entanto, acreditamos não ser possível atingir o esperado grau de êxito na consecução deste objetivo sem um entendimento satisfatório acerca da natureza destas relações que, aqui, será o mesmo ponto de vista adotado por Foucault no âmbito daquilo que, dentro de sua vasta obra, ficou conhecido como “análítica do poder”.

Para sintetizar o pensamento de Foucault, utilizamos como principal fonte de conhecimento teórico os livros, cursos, conferências, entrevistas e resumos de aulas que retratam os termos biopolítica e governamentalidade. Recorremos, à biopolítica como uma ferramenta que possibilita uma forma específica e inovadora no tratamento das políticas públicas, tratando os dispositivos disciplinares e os biopoderes que permitem a bio-regulamentação da vida humana. A governamentalidade, por sua vez, remete à forma como o Estado moderno tornou a vida passível de ser administrada, calculada, gerida, regada e normalizada por políticas estatais.

Num segundo momento, desenvolvemos uma pesquisa bibliográfica de cunho qualitativo-conceitual, partindo da literatura internacional sobre a proteção social e a constituição do campo de políticas públicas. Além disso, realizamos uma breve leitura sobre a sistematização da Seguridade Social no mundo ocidental moderno para contextualizar as particularidades desse sistema no Brasil.

A partir dessa base conceitual, temos um terceiro momento da pesquisa, que remete ao nosso principal objetivo que foi analisar a gestão do Programa Bolsa Família para compreender quais os instrumentos e as tecnologias utilizados pelo Estado para a administração da pobreza. Temos assim que, as palavras de Paugam (2003) expressam a característica do nosso trabalho.

“O que é sociologicamente pertinente não é a pobreza em si, mas as formas institucionais que esse fenômeno assume numa dada sociedade ou num determinado meio. Em outras palavras, pode ser heurísticamente fecundo estudar a ‘pobreza’ como condição social reconhecida e os ‘pobres’ como um conjunto de pessoas cujo status social é definido por instituições especializadas de ação social que assim as designam.” (PAUGAM, 2003, p. 65)

Nesse sentido, ao especificar as estratégias de gestão da população pobre não pretendemos adotar um caráter instrumental voltando-se à concluir se o programa atingiu ou não os efeitos esperados. Pois, a nossa proposta é tão somente apontar subsídios para uma reflexão de natureza mais analítica, relativa às potencialidades e limites da ação governamental no âmbito da pobreza.

Nossa análise do Programa Bolsa Família parte de uma perspectiva sociopolítica – entendida como o foco nas instituições e procedimentos políticos e sociais através dos quais a sociedade civil interage com a autoridade pública. Trata-se de estabelecer uma relação entre social e o político sem cair na tradição legalista, exclusiva das normas.

A análise de política possibilita compreender o processo no qual essa é proposta, seus objetivos, metas, além de possibilitar a visualização crítica acerca dos interesses e jogos de poder nela implicados. A partir dessa proposição teórica pode-se desenhar a concepção e implantação da política, permitindo, não apenas a explicitação de determinantes invisibilizados, mas ainda a pontuação de alguns estrangulamentos e dificuldades, contribuindo significativamente para a reformulação de novas intervenções. (SAMPAIO, ARAUJO, 2006, p. 345)

Assim, não compartilhamos do modelo tradicional de análise que segue o formato norte-americano baseado no good government. Nosso trabalho tem como base o modelo francês, o qual trata da gestão governamental, a partir da diferenciação entre a esfera pública e a esfera estatal. É importante considerar que, conforme Melo (1999) destaca, no Brasil, inexistia uma tradição analítica no campo da administração pública, o que dificulta extremamente nossa abordagem.

Temos como objetivo central deste estudo a análise da gestão do Programa Bolsa Família, sem a pretensão, é claro, de esgotar o tema que se revela por demais complexo e carente de conhecimento acumulado. Em geral, os sociólogos se voltam para as dimensões da pobreza, tanto quantitativa quanto qualitativamente, sendo ainda incipiente o debate acerca da avaliação da administração pública da pobreza. Nesse sentido, trata-se de fomentar o debate e a reflexão crítica acerca da avaliação das políticas sociais públicas, realizado quase que exclusivamente pelas próprias agências governamentais.

Para atingir nosso objetivo, esse estudo utiliza a pesquisa qualitativa, pois nosso objeto se encontra mergulhado num universo de “significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes”, devendo assim ser interpretado pelos pesquisados. (MINAYO, 2005). Visando aprofundar o conhecimento da realidade pesquisada disponibilizamos do manuseio de um grande número de dados imprescindíveis para a pesquisa, que são provenientes de diferentes

fontes como: os estudos recentes sobre a temática e os documentos federais oficiais. Como subsídio para caracterizar o Programa Bolsa Família, utilizamos ainda a pesquisa documental (ou fontes primárias) que inclui documentos oficiais como Leis, Decretos, Medidas Provisórias, Resoluções e documentos técnicos oficiais e relatórios de pesquisas sobre o Programa Bolsa Família. (LAKATOS e MARCONI, 2001).

Tenho que destacar que, a minha relação com o tema da pobreza é fruto da participação no projeto de extensão intitulado “Mapa da exclusão/inclusão social e qualidade de vida de Marília”, coordenado pelo Prof. Dr. Edemir de Carvalho, no segundo ano de graduação em Ciências Sociais, ainda em 2004. Na ocasião, participei do processo de sistematização dos dados da pesquisa realizada como forma de mapeamento das diversificadas favelas da cidade de Marília. Essa pesquisa serviu de base para a elaboração do Plano Diretor da cidade, bem como foi referência para a 1ª Conferência Municipal da cidade de Marília, a qual estive presente.

Depois desse primeiro contato com a problemática eu pude notar que tinha um conhecimento íntimo da condição de pobreza (na realidade, minha família era da classe média baixa e cresci num bairro popular na cidade de São José do Rio Preto/SP), com muitas limitações. Me recordo das palavras de Paguam (2003, p. 67) “ O sociólogo é ‘contido’ por seu objeto e às vezes está intimamente ligado a ele. Sua intuição depende, de um lado, de sua capacidade em relacionar as experiências de sua própria condição social aos fenômenos humanos que ele deseja analisar cientificamente.”

Nesse sentido, a graduação me permitiu um olhar científico ao fenômeno que tanto me chamou a atenção, porém, como não me sentia atraída pelo trabalho de campo procurei discutir e entender a vivência dos grupos musicais da periferia, através do estudo do movimento hip hop. Na continuidade desse trabalho, as discussões sobre criminalidade e pobreza permitiram que a interpretação atingisse um novo ângulo, caracterizando uma ótica sociológica dos fenômenos da pobreza.

Nesse ínterim, em 2006, chegou a faculdade um novo professor para a disciplina de Metodologia de Pesquisa, o Prof. Dr. Luís Antônio Francisco de Souza. Na ocasião, tornei-me membro integrante de seu Grupo de Estudo em Segurança Pública (GESp), onde foram profícuos os debates acerca dos temas foucaultianos e de diversificados assuntos como políticas públicas, metodologia, segurança pública, punição, prisão, criminalização da pobreza.

Na realização desse trabalho, portanto, o resultado dessa experiência acadêmica foi muito relevante. Na minha imaginação, desejava realizar um trabalho sobre a pobreza que

tivesse um caráter inovador. Um trabalho capaz de ajudar a entender aquela realidade intrigante que continuava desconhecida, mesmo depois desse primeiro contato. Na verdade, foi apenas no curso de Mestrado que pude sintetizar as idéias que povoavam minha cabeça. A questão que passou a nortear minhas indagações foi: como a pobreza é determinada pela intervenção social pública?

A efetividade desse trabalho é decorrente dessa experiência que reuniu muitos acertos e erros, mas que se consolidou porque o Prof. Dr. Luís Antônio funcionou como um verdadeiro orientador. A condição de bolsista CAPES também foi fundamental para a dedicação exclusiva à pesquisa, e à elaboração da dissertação do curso de mestrado em políticas públicas e pensamento social.

É relevante ressaltar que, o resultado da análise não tem a pretensão de encerrar o assunto. Como em qualquer trabalho de pesquisa científica, o resultado deve ser visto de maneira provisória e aproximativa.

O resultado desse esforço de investigação está aqui condensado em três capítulos.

No capítulo 1, delineamos o processo histórico de construção social da categoria pobreza, tratando desde as formas caritativas e filantrópicas da Idade Média até a emergência da pobreza como questão social. Não pretendemos sistematizar um quadro histórico, mas simplesmente contextualizar o momento em que a pobreza passa a ser vista sob a ótica da administração pública, bem como identificar sua relação com a modernidade e a criação da esfera pública. Nesse mesmo capítulo apresentamos as bases teóricas que norteiam o trabalho acerca da contribuição de Michel Foucault.

No capítulo 2, apresentamos o desenvolvimento do mecanismo de proteção social mediante a consolidação do Estado Social, considerando a diferenciação entre políticas públicas e políticas de assistência como forma de tratar os avanços e retrocessos da intervenção estatal. Destacamos ainda, a edificação da seguridade social européia com o propósito de identificar as bases sob as quais outros sistemas de seguridade social passam a se desenvolver. Por fim, apontamos a particularidade do sistema de proteção social do Brasil, visto que, ainda hoje, o projeto de Estado Social permanece inconcluso.

No capítulo 3, procuramos demonstrar a inflexão das políticas públicas no século XXI, posto em que é o momento de difusão das políticas de transferência de renda, que tomam como parâmetros os mecanismos de focalização e de condicionalidades. Relacionamos ainda como as principais polêmicas quanto às políticas de transferência de renda repercutem nas problematizações relativas ao Programa Bolsa Família. E, especificamente, discorremos sobre as possibilidades e limites do Programa Bolsa Família quanto à administração da pobreza

brasileira, apontando o funcionamento dos instrumentos adotados como o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o controle através do CadÚnico, bem como, dos dispositivos disciplinares e de bio-regulamentação implementados via condicionalidades.

Ao final do trabalho, com base na análise do Programa Bolsa Família, esboçamos as considerações conclusivas sobre a administração da população pobre no Brasil.

Capítulo 1 – As estruturas elementares da sociedade moderna e a constituição do Estado Social

Partindo da compreensão de que a análise da categoria pobreza requer uma constante articulação entre os aspectos políticos, econômicos e sociais para a formação dos sistemas de proteção social. E, que essa complexidade da realidade e as suas sucessivas transformações históricas criam e recriam novos cenários que, certamente, exercem influência nos modelos de proteção social existente.

Procuramos, no primeiro sub-capítulo, delinear a trajetória histórica de construção social da pobreza. Analiticamente, relatamos o tratamento dispensado à pobreza na Idade Média, caracterizando as ações caritativas e filantrópicas da Igreja Católica. Posteriormente, tratamos da pobreza no século XIX, antes da sociedade industrial, para demarcar duas estratégias de intervenção: a primeira, remete à administração da pobreza através de práticas médico-higienistas, e a segunda, remete à criminalização da pobreza como uma medida coercitiva. É fundamental caracterizar esse período no contexto europeu para então estabelecer o ideário que influenciou o Brasil, durante o período histórico da colonização.

No segundo sub-capítulo, procuramos retratar a constituição do Estado Social e o momento em que a vida se inscreve no espaço político, através da compreensão de elementos fundamentais da sociedade moderna como a esfera pública, o Estado, a burocracia administrativa. Além disso, buscamos apreender a dinâmica da assistência social, do seguro social e da seguridade social.

No terceiro sub-capítulo, procuramos sintetizar as considerações de Michel Foucault sobre a temática do poder nas sociedades modernas, tendo em vista as diversas fases no qual o poder é retratado. Objetivando apresentar uma visão complementar àquela caracterizada no segundo sub-capítulo, descrevemos desde o momento da transformação do poder soberano (século XV) em poder disciplinar (séculos XVI e XVII), até o advento da biopolítica e a formação do Estado de Governo (século XVIII) com a instalação dos dispositivos de segurança, o qual é objeto específico de nossas considerações.

1.1 - A transformação da pobreza: de questão divina à criminalização da pobreza.

A expressão *pobreza* é de origem latina e, diversificou-se nas línguas vulgares a partir dos séculos XIII e XIV. Como a noção de pobreza é composta por realidades sociais dinâmicas fica difícil a apreensão das relações entre o conceito e as realidades vividas. Devido à falta de uma conotação essencial, ainda hoje a expressão *pobreza* é um termo enigmático para as ciências humanas. Geralmente, o termo é empregado em discursos oficiais e no ideário popular a partir da classificação dos indivíduos que se encontram em situação de pobreza. Dessa forma, concluímos que embora a pobreza se modifique, é através da análise das diferentes nomenclaturas dadas aos pobres ao longo da história mundial, que poderemos desnaturalizar o fenômeno da pobreza.

Durante o período medieval, as formas de produção e dominação política eram resultado da formação de grandes impérios, como o Romano e, posteriormente, pelo domínio religioso e político da Igreja cristã. A forma de escravidão predominava em conjunto com a submissão ao império. A pobreza, nesse período, era entendida como destino divino. Os pobres eram desprovidos de bens, riquezas e títulos de nobreza. A caridade e a benemerência dos “senhores” e religiosos eram a forma de entender e tratar a pobreza. O governo se restringia às ações do tipo “pão e circo”.

Na Idade Média, como não existia estratificação social, só é possível definir a pobreza considerando o limiar a partir do qual a precariedade se torna miséria. Conforme Ezequiel (1998) retrata, o estudo de Mollat é o mais complexo na identificação de fatores determinantes de pobreza, pois considera aspectos como: o biológico, quando não é dotado de condições mínimas de saúde e de sobrevivência; o econômico quando as situações conjunturais não permitem os recursos suficientes aos mais pobres; e, o sociológico, que considera a desclassificação social dos sujeitos sem meios de existência social.

Para compreender melhor a noção de pobreza na Idade Média, adotamos as etapas propostas por Mollat (1989) segundo a qual, a noção de pobreza primeiramente foi empregada como adjetivo, depois como substantivo e por último, no plural – os pobres, como expressão da inquietação social diante do elevado número de desfavorecidos. (EZEQUIEL *apud* MOLLAT, 1998).¹

¹ MOLLAT, M. **Os pobres na idade média**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

Na concepção cristã, portanto, temos a dimensão qualitativa da pobreza baseada na noção de caridade. A caridade é um atributo pessoal que garante a salvação como recompensa, tanto para ricos quanto para pobres. Ou seja, a demonstração de amor fraterno aos pobres possibilita uma vida eterna plena de amor e paz. Nessa perspectiva cristã, não se trata da igualdade dos seres humanos, mas sim de conquistar a redenção por meio da doação e da esmola, tanto a partir de ações individuais como por meio de instituições assistenciais.

Observamos que a caridade é difundida como um dever cristão, como possibilidade de demonstrar perante a sociedade um caráter nobre e bondoso e não, como possibilidade de fortalecer os laços de solidariedade entre os membros de uma comunidade. Tendo por premissa básica o amor ao próximo, ela é considerada a base que levaria homens e mulheres a terem sentimentos e virtudes que seriam inerentes à natureza humana, como a bondade, a capacidade de perdoar, de acolher, a humildade, a aceitação mútua. (SILVA, 2006, p.328)

A pobreza como um destino divino, tornava os pobres submissos aos preceitos da Igreja Católica, a qual utilizando-se de um discurso repetitivo e moral baseado na caridade, evitava o perigo de conflitos e revoltas daqueles que se encontram na miséria. Segundo Silva (2006) a negação do conflito gera uma relação do tipo de irmãos, mas não irmãos em condições de igualdade, porque um está em melhor situação social e econômica do que o outro, é uma relação de mútua aceitação porque quem tem mais conquista a redenção através da doação, enquanto quem tem menos também conquista a salvação porque aceita sem reclamar o que lhe é dado.

Já a filantropia, ou a ajuda da nobreza de forma organizada, destaca-se como elemento propulsor de uma forma específica de tratar a pobreza. Desenvolvida ainda no contexto da sociedade pré-capitalista, a filantropia emerge da necessidade de responsabilidade social perante ao grande número de pessoas sem condições de sobrevivência que migravam do campo para a cidade, no chamado êxodo rural. Esse momento foi caracterizado por Bresciani (1986) como “espetáculo da pobreza”, mas empiricamente remetia às condições de vida da população em situação de pobreza que migrava do campo para as cidades. Foi também o início do processo de constituição da sociedade ocidental moderna como “sociedade do trabalho”.

A diferença entre as ações filantrópicas e de caridade privada e as ações assistenciais era exclusivamente de finalidade. Isto significa que, a filantropia e a caridade tinham o intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem, ao passo que as ações assistenciais são associadas às políticas públicas sociais que, por sua vez, visam garantir o bem comum.

A concepção filantrópica e caritativa vai determinar a primeira forma de combate à pobreza que surge no mundo. Trata-se da chamada ‘grande internação’ ocorrida nos hospitais gerais da Europa do século XVII e início do XVIII, e que segundo Foucault (1978), marca o início da medicalização da loucura. Essa grande internação se caracteriza não apenas pela internação dos loucos, mas também de desempregados, pobres, libertinos, jovens que perturbam suas famílias, vagabundos, condenados e mendigos, formando uma população heterogênea, aparentemente sem uma unidade que a justifique. No entanto, sua familiaridade se explica pelo apelo comum à ‘culpabilidade’ moral. Todas estas figuras carregam a marca comum da ‘desrazão’, entendida aqui como aquilo que a consciência moral do século XVII rejeita por ser contrário a seus valores, ou seja, o mundo da desordem de comportamento, da não adaptação aos valores da família, da religião e da ascendente cidade burguesa.

O espaço do internamento se torna um espaço correccional e não um espaço médico-terapêutico, a partir da integração da obrigação moral à lei civil, através de formas autoritárias de coação. Conforme Foucault, na França, o aprisionamento dos pobres em casas de caridade foi organizado em 1612 pela burguesia de Lyon, e em 1656 foi fundada a Caridade de Tours. Já no âmbito da Igreja, em 1632, Vicente de Paula reorganiza o Saint-Lazare onde também mantém-se a internação de pobres e doentes.

A partir de 1657, a Igreja Católica vai desenvolver através de Vicente de Paula, o internamento dos pobres para instrução e ocupação. O pobre passa a ser tratado como sujeito moral, e a pobreza passa a ser compreendida baseando-se na dicotomia entre bem e mal. Ou seja, na região do bem estão os pobres submissos e passíveis de internamento e, na região do mal, encontram-se os pobres que são insubmissos. Os pobres, portanto, já não são objeto de conhecimento ou piedade, pois ora estão na categoria da beneficência, ora da repressão.

Nessas instituições também vão misturar, muitas vezes não sem conflitos, os velhos privilégios da Igreja na assistência aos pobres e nos ritos de hospitalidade, e a preocupação burguesa de pôr em ordem o mundo da miséria; o desejo de ajudar e a necessidade de reprimir; o dever de caridade e a vontade de punir; toda uma prática equívoca cujo sentido é necessário isolar, sentido simbolizado sem dúvida por esses leprosários, vazios desde a Renascença mas repentinamente reativados no século XVII e que foram rearmados com obscuros poderes. (FOUCAULT, 1978, p. 53)

Essas práticas se disseminaram por toda Europa, sendo expressas nas legislações inglesas instituídas no período que antecedeu a Revolução Industrial. Essas legislações correspondem ao Estatuto dos Trabalhadores (1349), Estatuto dos Artesãos (1563), Lei dos Pobres Elisabetanas (Poor Law - 1531 a 1601), Lei de Domicílio (Settlement Act – 1662) e

Speenhamland Act (1795). Além de Foucault, Castel (1998) e Polanyi (2000) também relataram o caráter repressivo e punitivo dessas legislações promulgadas até 1795.

As legislações tinham em comum o fato de estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver, além de proibir a mendicância dos pobres válidos, obrigando-os a se submeter aos trabalhos oferecidos, ou seja, o pobre tinha de aceitar qualquer trabalho e qualquer forma de remuneração. (CASTEL, 1998, p.99). Para Bresciani (1986, p. 24) “as Leis dos Pobres e as Casas de Trabalho cuidaram de convencer o homem pobre de que ainda a melhor condição que ele podia aspirar era aquela que um emprego regular lhe proporcionava”.

Polanyi (2000), da mesma forma, revela que a função principal dessas legislações eram manter a ordem de castas e impedir a livre circulação da força de trabalho, o que teria contribuído para retardar a constituição do livre mercado de trabalho, fato que só foi possível a partir da Nova Lei dos Pobres de 1834. As ações assistenciais garantiam auxílios mínimos, com alimentação, aos pobres reclusos nas workhouses (casas de trabalho) e eram associadas ao trabalho forçado.

Os critérios para acesso às workhouses eram fortemente restritivos e seletivos e poucos conseguiam os benefícios. Havia, portanto, distinção entre os pobres “merecedores”, aqueles comprovadamente incapazes de trabalhar e alguns adultos capazes mas que eram nobres empobrecidos. E, os pobres “não merecedores” refletiam todos os que possuíam capacidade, ainda que mínima, para desenvolver qualquer tipo de atividade laborativa.

Se num primeiro momento a santificação da pobreza crucificava os miseráveis em um lugar subordinado da sociedade e sua situação fazia-se indispensável, a partir dos séculos XIV e XV, a exaltação do trabalho em nome da produção de bens materiais era o presságio de uma nova ética que se consolidaria na sociedade capitalista. A concepção da pobreza mudava tanto para ricos como para pobres. Para os primeiros, significava mendicância e desordem; para os últimos, desigualdade e impotência para manter suas famílias, quitar suas dívidas e pagar seus impostos. (EZEQUIEL, 1998).

Essa inflexão na ótica da pobreza estabelecida a partir da questão do trabalho é declarada pela distinção entre pobreza e mendicância. Estabelecida entre os ingleses, conforme demonstramos acima, e também entre os autores americanos, a distinção pressupunha que “a pobreza era entendida como condição natural das pessoas, que, em situações especiais, ficavam desvalidas e merecedoras de amparo; a mendicância, por outro

lado, era uma deformação de caráter e, por isso, indigna de apoio e ajuda.” (SCHWARTZMAN *apud* KATZ, 2001, p. 15)²

Nos Estados Unidos, a noção de ‘pobre meritório’ (*undeserving poor*) remete à idéia de responsabilização individual. Ainda atualmente a demanda por benefícios públicos naquele país é tida como um sinal de fracasso individual, numa demonstração de que o estigma e a criminalização da pobreza é um grave entrave para garantir o acesso às políticas de bem estar na perspectiva do direito social, conforme veremos adiante. Aqui, basta-nos entender a lógica que marcou o advento da classificação da pobreza nos Estados Unidos.

Com efeito, os pobres evocam duas imagens distintas entre os americanos bem sucedidos. Quando eles tornam-se visivelmente patéticos, eles são os homeless; quando eles parecem ameaçadores, eles tornam-se os underclass. Embora estes grupos se sobreponham, o discurso público implicitamente classifica-os a partir do grau de responsabilidade por sua situação. Na medida em que eles permanecem suplicando ajuda e não militando politicamente, sendo objeto de caridade menos que sujeitos de protesto, os homeless tornam-se the new deserving poor”. (MAGALHÃES *apud* KATZ, 1989, p. 86)

Retomemos agora a questão das instituições de internamento ou asilos, que eram considerados inicialmente um lugar de abandono temporário, mas tornou-se um lugar de abandono definitivo ou prolongado que, garantia aos homens alimentação e profissionalização. Para as mulheres, os asilos eram uma possibilidade de dote para se casarem, ou se mãe solteira abandonada na miséria, ela poderia deixar a criança e ao mesmo tempo, ganhar um salário se oferecendo como nutriz no próprio estabelecimento³.

No Brasil, as discussões e práticas da filantropia e caridade também estão presentes. Era a Irmandade de Misericórdia, através da reafirmação dos dogmas católicos com o movimento da Contra-Reforma, quem promovia a assistência aos pobres no Brasil, por meio das instituições de beneficência mantenedoras caritativas cristãs medievais, conforme ocorria no cenário europeu, mas distinguindo-se as devidas particularidades históricas conforme revela a citação abaixo.

² KATZ, M. **From the Undeserving Poor to the Culture of Poverty, the Undeserving Poor**. New York: Pantheon Books, 1989.

³ No caso brasileiro há indícios de tratamento similar. Ver a respeito: NASCIMENTO, Anna Amélia Vieira. "A Pobreza e a Honra: recolhidas e adotadas na Santa Casa de Misericórdia da Bahia. 1700-1867". In *Revista da Academia de Letras da Bahia*, Salvador, vol. 28, 1992. GONÇALVES, Margareth de Almeida. "Dote e Casamento: as expostas da Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro". In COSTA, Albertina de Oliveira, BRUSCHINI, Cristina (Orgs.) *Rebeldia e Submissão: estudos sobre a condição feminina*. São Paulo: Vértice, 1989. GONÇALVES, Margareth de Almeida. "Expostos, Roda e Mulheres: A lógica da ambigüidade médico higienista". In ALMEIDA, Angela Mendes de (org.). *Pensando a família no Brasil: da colônia à modernidade*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: UFRJ, 1987.

Fora a Igreja Católica, através de suas irmandades e santas casas de misericórdia, ninguém parece ter pensado, no Brasil do século XIX, em criar leis e instituições para ajudar os pobres, como se tentou fazer na Inglaterra ou nos Estados Unidos. Enquanto naqueles países, ao longo do século XIX, crescia a noção de que todas as pessoas tinham direitos iguais, a sociedade e a economia brasileiras mantinham a escravidão como um componente central, onde a pobreza e a miséria humanas eram consideradas naturais e inevitáveis. (Schwartzman, 2004,p. 17)

Os princípios filosóficos-teológicos foram ativados na prática do projeto colonizador empreendido por Portugal. Nesse sentido, a relação entre a Igreja Católica e o Brasil deve ser entendida dentro desse movimento de expansão mundial, a partir de um centro europeu, chamado de movimento colonial. Considerando isso, temos que a atuação da Igreja Católica seguia as ordens de Portugal, no sentido de manipulação da população brasileira principalmente para reduzir o negro importado à condição de mão-de-obra.

Dessa forma, a Igreja Católica disseminava o ideário missionário cristão que pregava assistência material em asilos, conventos, albergues e creches, mas não assumia diretamente a assistência à população pobre. O ideal missionário tinha como principal argumento a teologia justificativa da escravidão – a teologia da transmigração-, que baseava-se na idéia de que aos negros não existia outra saída para o pecado, senão pelos meios de salvação via Igreja. (HOORNAERT, 1982, p. 71)

Já a função reguladora da sociedade brasileira desenvolveu-se através das instituições eclesiásticas dentre elas as confrarias – especialmente as Santa Casas de Misericórdia – e os conventos de franciscanos, carmelitas, beneditinos e também os conventos femininos.

Uma confraria encarregada especializada em controlar as finanças coloniais era a de Santa Casa de Misericórdia, existente nas principais vilas. A Santa Casa de Salvador era ao mesmo tempo hospital, orfanato, recolhimento para moças casamenteiras, escola de medicina, farmácia, mecenato de artistas, proprietária de prédios urbanos, fazendas e engenho, empresa funerária, capelanía. Ela era de um modo especial um banco... (HOORNAERT, 1982, p. 72)

Portugal, portanto, atribuiu às confrarias o papel de capitalização das finanças coloniais, utilizando-se do discurso da “devoção” para acumular bens emanados dos dízimos. Dessa forma, o Estado português evitava a capitalização pela burguesia local. Há de se destacar, conforme Hoornaert (1982), que os religiosos constituíram-se os primeiros burocratas do Brasil, na medida em que dedicavam na sua maioria aos negócios do dinheiro, comprando e vendendo com os juros dos empréstimos.

O modelo das esmolas dos ricos para os pobres era a forma assistida regulada por determinação real. Sendo que, o rei instituía o cofre dos órfãos para recolher ajudas, conforme Sposati (1988) constatou no livro de esmolas do governo das capitanias datado de 1771. A autora ainda relata que, o pertencimento dos ricos às irmandades e congregações garantia status. Já, o acesso às esmolas era restrito apenas aos homens e mulheres livres, pois os escravos eram cuidado pelos seus donos. Os dotes para órfãos ou para caixão eram cedidos uma única vez ou com grandes intervalos, sendo que, não poderia haver mensalidades constantes.

A pobreza e a caridade caminharam juntas na organização social da colônia brasileira, num ideário que contemplava a lógica conservadora do projeto colonizar, em que a pobreza cumpria um papel político (fidelidade dos pobres aos doadores afortunados), social (diferenciação das classes abastadas) e religioso (a noção do perdão e salvação dos pecados através da doação aos pobres). Não se registra na história colonial nenhuma indicação que denuncie a vontade e/ou iniciativas por parte do governo e da Irmandade em criar alternativas sociais mais modernas para diminuir a pobreza e o combate à situação de miserabilidade que se espalhava nas províncias. As ações efetuavam-se no sentido da mensagem cristã, que na realidade legitimava a situação dos pobres. (SIQUEIRA, 2009)

No final do século XIX, tanto no contexto europeu quanto no Brasil, as iniciativas de assistência individuais são substituídas pela institucionalização massiva, ao adotar-se a prevenção da pobreza pela influência de práticas médico-higienistas. O Estado se volta para o viver em sociedade, ou especificamente, para a vida urbana. Trata-se do período de consolidação do Estado Moderno, momento em que o tratamento dos pobres enquanto objeto de intervenção do Estado, vai implicar em profundas modificações na concepção de pobreza. Trata-se da laicização da caridade bem como da concepção de castigo moral da miséria. Assim, a miséria não é mais considerada numa dialética da humilhação e da glória, mas numa certa relação entre a desordem e a ordem que a encerra numa culpabilidade.

Segundo Coimbra e Nascimento (2005), desde o início do século XIX convivemos com teorias que buscam provar a inferioridade de determinados segmentos sociais, como as teorias racistas e o movimento eugenista. Também a antropologia criminal de Cesare Lombroso postula ser possível distinguir, com base em características anatômicas, os criminosos natos e os perigosos sociais. As afirmações de Lombroso para construir sua teoria evolucionista, são fundamentadas por dados antropométricos, onde os criminosos são tidos como tipos atávicos, isto é, são indivíduos que reproduzem física e mentalmente características primitivas do homem.

Ao longo de seus trabalhos, Lombroso incorporou à sua teoria do atavismo várias outras categorias referentes às enfermidades e às degenerações congênitas, que ajudariam a explicar as origens do comportamento criminoso, acabando mesmo por considerar igualmente as causas sociais em suas explicações. Mas ele nunca abandonou o pressuposto de que as raízes fundamentais do crime eram biológicas e que poderiam ser identificadas a partir dos estigmas anatômicos dos indivíduos. Em termos gerais, Lombroso reduziu o crime a um fenômeno natural ao considerar o criminoso, simultaneamente, como um primitivo e um doente. (ALVAREZ, 2002, p. 679)

Nesse sentido, entre os séculos XIX e XX, a pobreza passa a ser associada à ameaça física e política dando origem a uma série de enunciados médicos, psicológicos e jurídicos que propõem uma certa articulação entre pobreza, periculosidade e criminalidade. Decorre assim, a formação de um corpo científico articulado para registrar, classificar, rotular e criminalizar todo o cotidiano da população que vive na pobreza. Consolida-se um antagonismo entre a população normalizada, saudável e a população delinqüente. Consequentemente, a pobreza é relacionada à libertinagem, ou seja, à falta de disciplina e de costumes, que acarretam ainda a desorganização da família, a desordem social e na classificação dos pobres como um perigo para o Estado.

Portanto, de um lado, temos a política médica que, segundo Foucault (1985) e Donzelot (1986), já no século XVIII vão estabelecer parâmetros para uma economia social e do corpo que atua no sentido de evitar a mortalidade e o desperdício das forças que poderiam ser utilizadas para consolidar e aumentar a potência da nação. Essa prática, conforme Foucault, leva a medicina a assumir um lugar cada vez mais importante nas estruturas administrativas e na maquinaria geral do poder, transformando-a em uma técnica geral de saúde e não apenas em serviço das doenças e arte das curas.

Por outro lado, as idéias da criminologia e as práticas higienistas vão estabelecer uma política “científica” de combate à criminalidade, que se torna instrumento essencial para essa nova forma de sociedade que Foucault denominou de “sociedade disciplinar”, posto que a emergência do capitalismo industrial e as transformações sociais e políticas dele decorrentes colocam a necessidade de transformar a administração das virtualidades em um novo mecanismo de poder. As palavras de Cruz (2010) resumem perfeitamente a intervenção pública à pobreza no período de advento da industrialização.

Ao focalizar na pobreza a causa/origem de todo mal social, diferenciou-se em seu seio duas estratégias de intervenção a esta população: uma se voltando ao fortalecimento dos valores morais àqueles que se encontravam em situação de “vulnerabilidade aos vícios e as doenças”, através da administração do seu viver por especialistas. A outra, voltada àqueles que não pertenciam ao mundo do trabalho e que viviam no ócio, portadores da

delinqüência, medidas coercitivas deveriam ser implantadas. (CRUZ, et all., 2010, p. 3)

Trata-se, portanto, de viabilizar mecanismos de controle social baseados na política de tutela, nas instituições de controle e assistencialismo, nos especialistas – médicos, psicólogos, assistentes sociais -, que segundo Donzelot (1986) formariam o “exército da norma, a polícia do desvio, os gerenciadores da ordem”. Em suma, os desafios enfrentados pela elite européia, não era apenas estabelecer novas formas de controle social, mas principalmente consolidar os ideais de igualdade política e social exigidos pela sociedade organizada em torno do modelo jurídico-político contratual.

No século XIX, quando a pobreza urbana se tornou uma preocupação para as elites européias foram os profissionais ligados à imprensa, literatura, engenharia, medicina, direito e filantropia que passaram a descrever e propor medidas de combate à pobreza e à miséria. O conhecimento estava submetido a uma finalidade prática: conhecer para denunciar e agir, conhecer para propor soluções, para melhor administrar e gerir a pobreza e seus personagens; e a ciência se pôs a serviço da racionalidade, da ordem urbana e da saúde da população de suas cidades. (VALLADARES, 2005, p. 24).

No Brasil, a intervenção na pobreza baseada nas medidas higiênicas de saneamento das normas médicas ganhou visibilidade em meio às contradições do liberalismo no Primeiro Reinado. Dentre essas práticas higiênicas, Trindade (1999) revela uma forma sutil de reordenamento às famílias em torno da conservação e educação das crianças, que somado à filantropia e à assistência social garante o sucesso da higiene como instrumento de ordenação social.

Aproximando-se a segunda metade do século XIX, a filantropia caritativa não se constituía mais em prática social capaz de superar a crise emergente em face dos problemas suscitados pelos nasciturnos enjeitados, pelos portadores de lepra, pelos criminosos e alienados mentais, inclusive inválidos e velhos, que permaneciam indiferenciados frente aos mendigos. Por volta de 1850, a organização das sociedades de socorro mútuo entre imigrantes anuncia o advento de um novo capítulo na história da filantropia em São Paulo, porquanto introduz, de modo efetivo, uma política de assistência social elegendo o hospital como *locus* privilegiado de sua ação preventiva e terapêutica. (ABREU e CASTRO, p. 105)

Conforme descrito acima, a instituição de assistência mais significativa do Brasil colônia foram os hospitais públicos denominados “Santa Casa de Misericórdia”, que em princípio, tinham função assistencial mais do que terapêutica. No entanto, a proliferação de epidemias, doenças contagiosas e a insalubridade das cidades, que atingiam principalmente a

população pobre, foram estabelecendo uma noção de filantropia higiênica às instituições da Ordem de Misericórdia. (SPOSATI, 1988)

Em 1802, no Brasil, surge o Lazareto que se configura como um hospital para hansenianos. A Irmandade de Misericórdia⁴ assume a assistência asilar de meninos em 1824, e um ano depois para as meninas, além de leprosos. Apenas em 1874, ocorre o confinamento de mendigos.

É de se observar que, a lógica da filantropia higiênica atingia principalmente a questão das crianças abandonadas, desde a colônia até a crise do império, no final do século XIX. Isso porque, conforme demonstra Trindade (1999), o tipo de abandono mais comum era o de recém-nascidos, que se consubstanciava nas práticas de enjeitar as crianças expondo-as em locais onde seriam recolhidas. Comumente, as crianças eram deixadas em igrejas e conventos, e mais tarde, nas “rodas dos expostos”.

As “rodas dos expostos” foi um aspecto peculiar da sociedade brasileira e um diferenciador no trato com a infância. Autores como Jurandir Freire Costa (1989) concluíram que a roda estimulou o abandono, no Brasil colônia. A primeira roda foi criada na Bahia, em 1726, depois no Rio de Janeiro, em 1738; em São Paulo, em 1825, e em Desterro (atual Florianópolis), em 1828.

A proteção da criança seguia as normas cristãs, baseadas no dever moral. Segundo Trindade (1999) a partir de 1850, a Igreja promove a vinda da França das irmãs de caridade das ordens de São Vicente de Paula (Paris) e as Irmãs de São José de Chambery. Com a chegada dessas irmãs, observa-se uma mudança na organização e disciplina das casas de expostos e dos asilos de recolhimentos para meninos e meninas. Uma das principais mudanças foi a introdução do ensino sistemático de religião, trabalhos manuais, leitura e escrita. Essas mudanças são reflexos das transformações no interior da Igreja Católica, cuja romanização da Igreja no Brasil é um bom exemplo.

Nas práticas de Vicente de Paula, surgiram as experiências que misturavam creches e jardim de infância. As creches surgiram durante o século XIX, primeiro na América do Norte e depois na Europa. No Brasil, apareceram no início do século XX. Durante muito tempo serviram primeiramente como instrumentos de combate à pobreza e à mortalidade infantil. Paulatinamente, foram assumindo um papel de coadjuvante na viabilização da inserção de mulheres-mães no mercado de trabalho urbano industrial. Seu surgimento acompanhou a

⁴ Um estudo aprofundado sobre a atuação da Santa Casa de Misericórdia em São Paulo, ver o artigo de Mesgravis, L. “A assistência à criança desamparada e a Santa Casa de Misericórdia de São Paulo. A roda dos expostos no século XIX. In Revista de História. São Paulo, FFLCH-USP, v. 103, n. 2, 1975, p. 401-423.

estruturação do capitalismo, a crescente urbanização, a necessidade de reprodução da força de trabalho composta por seres capazes, bem nutridos, com noções de higiene e sem doenças. À creche cabia não somente guardar a criança, mas, sobretudo, aconselhar as mães sobre o cuidado para com os filhos, reforçando sua função de provedora de cuidados ao lar e aos filhos. Dessa forma, elas se ligaram estreitamente ao assistencialismo filantrópico.

Já a criminologia foi incorporada com grande entusiasmo por muitos juristas tanto no ato da Proclamação da República, como também pelo Código Penal de 1890, mas foi com a implantação do Estado Nacional que as práticas controladoras baseadas na higiene médica conquistam o seu lugar. Alvarez (2002) ressalta que a criminologia no Brasil, buscava se constituir um campo de conhecimento voltado para a compreensão da natureza do crime e do criminoso, mas também propunha-se como um conhecimento amplo acerca da vida social. Dessa forma, as idéias da criminologia fizeram parte do debate intelectual brasileiro, entre 1880 e 1930, tanto para se pensar a sociedade nacional como para realizar reformas legais e institucionais.

No século XX, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, a pobreza urbana transforma-se em motivo de inquietação para as elites, assim como foi durante a escravidão com o medo da revolta dos escravos. Nesse momento, o movimento higienista articula-se às premissas das teorias racistas, do darwinismo social e da eugenia formava-se uma “cruzada saneadora e civilizatória” contra o mal que se encontrava no seio da pobreza. A partir da ótica e da ética do capitalismo, a miséria passa a ser naturalmente percebida como advinda da ociosidade, da indolência e do vício inerentes aos pobres. (COIMBRA e NASCIMENTO, 2005)

A elite científica brasileira buscava o aperfeiçoamento da raça com o intuito de erigir uma Nação através do saneamento moral do país e do combate aos negros e mestiços, considerando que estes refletiam a degradação moral associada a pobreza e percebida como uma epidemia.

Aos poucos, vai ocorrer a substituição das explicações de patologia médica (Lombroso) pelas patologias sociais (Garófalo, Ferri e Durkheim), quando a associação crime-pobreza passa para uma espécie de interlocução científica, entre as “teorias da classe perigosa”, as “teorias da marginalidade”, e as explicações baseadas na noção de “estratégias de sobrevivência”.

Desde então, uma série de trabalhos se debruçam sobre a questão da criminalização da pobreza, tanto de tradição sociológica quanto de tradição econômica, no entanto, apontando divergências nos resultados das pesquisas. Pois, no Brasil, mesmo que o desemprego seja

considerado uma variável decisiva, não é possível evidenciar essa relação entre crime e pobreza. Conforme Misse (1995), na literatura brasileira, o primeiro ensaio contrário à correlação causal pobreza - criminalidade, foi realizado por Pezzin (1986) utilizando-se de modelos econométricos, e no ano seguinte, outro trabalho enfatiza a crítica às estatísticas oficiais (Coelho, 1988).

Depois, foi se desenvolvendo, baseado em pesquisas de campo, os principais argumentos de Coelho, por autores como Paixão (1982), Zaluar (1985, 1994 e 1999), Adorno e Bordini (1989). Para Misse, o fato da correlação entre pobreza e crime ser demonstrada por dados estatísticos não significa que o crime dos pobres tenha maior visibilidade social, maior reação moral e maior interesse público que o crime dos ricos, mas sim que pressupõe um modelo de racionalidade instrumental e cálculo utilitarista da pobreza.

O problema principal não é a pobreza, mas a criminalização dos pobres. Estudos mais recentes como de Beato e Reis (1999) e de Saporì e Wanderley (2001) contestam a relação de causalidade entre pobreza, delinquência e violência. De modo geral, as críticas atuais apontam para o aspecto do estereótipo, da correlação estatística e ainda para a causalidade direta entre os fatores. No artigo intitulado “A pobreza como fator de desordem e criminalidade” destacamos o efeito discriminatório que essa correlação crime-pobreza desencadeia nas práticas policiais e judiciais, e como desencadeou no imaginário das massas brasileiro a idéia de criminalidade em potencial, associando o comportamento dos pobres à noção de “atitude suspeita” e “medidas de segurança”.

Entretanto, o principal agravante desse quadro histórico de criminalização da pobreza é demonstrado pelo caráter discriminatório das práticas policiais e judiciais. As políticas de segurança criam um perfil criminoso e levam-nos a crer que os jovens da periferia, desempregado, com baixa escolaridade e sem perspectiva de ascensão social são potencialmente criminosos e, por isso, são presos e mortos pelas instituições de segurança. Vide a grande proporção de negros presentes nas delegacias, prisões e detenções, de negros e pobres nas estatísticas sobre letalidade nas ações da polícia. (BORGES, 2009)

Conquanto, é possível afirmar que os saberes médico-psicológicos, jurídicos e midiáticos desqualificam a população que se encontram em situação de pobreza, para “implementar estratégias específicas de controle social e ainda, de estabelecer formas diferenciadas de tratamento jurídico-penal para determinados segmentos da população” (ALVAREZ, 2002, p. 696). Se juridicamente os pobres são vistos como iguais à população não-pobre, na prática são psicologicamente categorizados como patológicos, inscrevendo-se em territórios marginais.

Em nosso país, desde o início do século XX, diferentes dispositivos sociais vêm produzindo subjetividades onde o “emprego fixo” e uma “família organizada” tornam-se padrões de reconhecimento, aceitação, legitimação social e direito à vida. Ao fugir a esses territórios modelares entra-se para a enorme legião dos “perigosos”, daqueles que são olhados com desconfiança e, no mínimo, evitados, afastados, enclausurados e mesmo exterminados. (COIMBRA E NASCIMENTO, 2005, p. 345)

Nesse sentido, Rauter (2003) afirma que a constante associação entre pobreza e marginalidade tem como fundamento a produção de técnicas de coerção e gestão das parcelas menos favorecidas. Aos jovens dessas parcelas, é reservada a gestão de suas virtualidades para que no futuro não se tornem infratores. Assim, vão se constituindo práticas de exclusão e internação entre outras práticas que garantam uma lógica capitalística apoiada em saberes técnicos, jurídicos e científicos, que acabam por tutelar as camadas mais pobres através da gestão de suas vidas, baseados no valor do trabalho como fundamental.

Bauman (1999), ao analisar a criminalização da pobreza na sociedade norte-americana, conclui que o confinamento é o mecanismo de controle e neutralização da parcela da população que não é necessária para a produção.

O que sugere a acentuada aceleração da punição através do encarceramento, em outras palavras, é que há novos e amplos setores da população visados por uma razão ou por outra como ameaça à ordem social e que sua expulsão forçada do intercâmbio social através da prisão é vista como um método eficiente de neutralizar a ameaça ou acalmar a ansiedade pública provocada por essa ameaça. (BAUMAN, 1999, p. 123)

Da mesma forma, Wacquant (2001b) afirma que os pobres se tornam supérfluos ou incongruentes pela reestruturação da relação social, assumindo lugar central no sistema dos instrumentos de governo da miséria, na encruzilhada do mercado de trabalho flexível, da caridade do Estado e do sistema penal. Na visão de Wacquant, a instituição carcerária está diretamente ligada aos organismos e programas de assistência às populações despossuídas, numa demonstração da interpenetração crescente entre os setores social e penal para a formação de um complexo comercial carcerário-assistencial.

Sua missão consiste em vigiar e subjugar, e se precisar punir e neutralizar, as populações insubmissas à nova ordem econômica segundo uma divisão sexuada do trabalho, seu componente carcerário ocupando-se prioritariamente dos homens ao passo que seu componente assistencial exerce tutela sobre (suas) mulheres e filhos. (WACQUANT, 2001b, p. 100).

Em suma, a pobreza embora seja utilizada como uma variável relacionada diretamente à criminalidade, na prática não existe essa determinação causal. Pois, diferentemente do que supõe o senso comum, a criminalidade não é um desvio praticado por uma minoria restrita,

mas, ao contrário, um comportamento de largos extratos ou mesmo da maioria dos membros de uma sociedade. (AGUIAR, 2007).

Contudo, o que procuramos reter dessa problemática sobre a criminalização da pobreza é que a desmistificação da pobreza ocorreu concomitante à um olhar regulador que vai se preocupar com a normalidade ou não de determinadas práticas em função de concepções evolutiva ou estruturais. Pois, constantemente a pobreza é tratada como uma doença moral e remetida ao campo exclusivo do mórbido, do patológico, sem qualquer referência à compreensão do fenômeno como uma manifestação normal da dinâmica de vida em sociedade.

Concordamos com Rauter (2003), no sentido de que a produção social do negativo foi uma formação social engendrada pelo capitalismo. O capitalismo, conforme nos propusemos a demonstrar aqui, foi desde o início um empreendimento de acumulação e gestão de homens, não apenas de capital. Nesse sentido, foi necessário produzir subjetividades faltosas e obedientes.

1.2 – O advento da vida nos certames do espaço político.

No final do século XIX, com o desenvolvimento tecnológico dos meios de produção e a organização das chamadas sociedades modernas a pobreza assume novos contornos. A nova pobreza, portanto, não é um fenômeno conjuntural, mas decorrente das transformações econômicas e sociais, que marcaram a passagem do mundo feudal para o capitalista. Dentre estas transformações destacam-se o advento do processo de proletarianização e a emergência das relações de produção capitalistas, bem como, a concentração de poder inerente à formação dos Estados Nacionais, que destruiu parte das instituições assistenciais e filantrópicas.

Além disso, esse período é caracterizado pelo pós-II Guerra Mundial, quando a razão da insegurança muda de fatores naturais e políticos para outros mais temíveis como os fatores econômicos e sociais. Isso porque, o aumento da insegurança e das incertezas provocados pelas transformações mundiais ocasionaram a necessidade do desenvolvimento da segurança, enquanto tecnologia do risco, e a instituição das seguranças sociais por meio dos sistemas de seguridade social. É o momento do nascimento de uma “sociedade seguracional”, segundo uma lógica da norma, à escala das populações.

A constituição do Estado Moderno vai garantir visibilidade aos pobres enquanto atores integrantes de um projeto de desenvolvimento nacional, de tal modo que se fez necessária a criação de mecanismos que combatessem a pobreza, no intuito de impedir que os indivíduos nessa situação saíssem da ordem vigente e da moral do trabalho. Pois, o que demarca a pobreza como questão social não é a falta de trabalho, mas sim a organização que passa a presidir o próprio trabalho.

É certo que, a polarização entre ricos e pobres já era evidente desde a Idade Média porém, a ampliação e generalização da pobreza entre a grande massa da população possibilitou o estabelecimento do pauperismo como um fenômeno característico do capitalismo urbano-industrial. A pobreza deixa de ser expressão de escassez para se tornar “fruto de uma sociedade que aumentava a sua capacidade de produzir riqueza.” (RAICHELIS, 2006, p.14)

Historicamente, para Castel (1998), a expressão “questão social” foi produzida sob o ponto de vista do poder, compreendida como ameaça que as lutas sociais – em particular, a classe operária - representava à ordem política e moral instituída. O desenvolvimento contraditório, que posicionava o crescimento econômico em paralelo ao surgimento do pauperismo, permitiu que o social assumisse pela primeira vez um lugar entre o sistema econômico e a ordem política, indicando a necessidade de se instituir um sistema de regulações não-mercantis.

Segundo Raichelis (2006) a questão social remete às relações entre acumulação e pobreza. Sendo que, a transformação da questão social em questão política e pública, se deu na transição do domínio privado das relações entre capital e trabalho para a esfera pública. Nesse contexto, as lutas sociais em torno do acesso à riqueza socialmente produzida deram origem à constituição das políticas públicas.

Para compreender melhor essa transformação da questão social em questão política e pública iremos retratar a ascendência do Estado Social e identificar os elementos estruturantes da era moderna, principalmente no que se refere à conceitos como o de esfera pública, proteção social e administração pública. É preciso ressaltar que a esfera social e a esfera econômico-política são inter-relacionadas, entretanto, como pretendemos definir as características do Estado Moderno como um Estado Protetor, iremos distinguir as duas esferas. Nesse sentido, nossa análise não fará referência aos conceitos de mercados, consumidores e empresas, que fundamentalmente fazem parte do âmbito econômico, a não ser a título de explicações secundárias.

Primeiramente, tomamos como referência o pensamento de Hannah Arendt (1989), para demonstrar a emergência da esfera social a partir da distinção entre as dimensões pública e privada. Para a autora, a questão social explicita a experiência de uma sociedade que fez sua entrada na modernidade, colocando os homens diante de problemas da convivência humana sem as garantias que, antes, a religião e a tradição podiam oferecer.

Assim, em períodos anteriores, a moralidade tradicional ao ser fundada pelos valores supremos dados pela cultura, tradição e religião, ou seja, se posicionava fora da contingência das interações humanas. Com a modernidade, a vida se coloca nos certames do espaço político transformando os dramas da existência em questões ligadas às regras da vida em sociedade, em outras palavras, Arendt (1989) contextualiza a questão social a partir da importância pública assumida pela questão da sobrevivência.

A formação da esfera pública, segundo a autora, implica na construção de um espaço onde a ação e o discurso de cada um pode ganhar efetividade através do “mundo comum”.

Ser visto e ouvido por outros é importante pelo fato de que todos vêem e ouvem de ângulos diferentes. É este o significado da vida pública, em comparação com a qual até mesmo a mais fecunda e satisfatória vida familiar pode oferecer somente o prolongamento ou a multiplicação de cada indivíduo, com seus respectivos aspectos e perspectivas. A subjetividade da privacidade pode prolongar-se e multiplicar-se na família; pode até mesmo tornar-se tão forte que o seu peso é sentido na esfera pública; (...) (ARENDT, 1989, p. 67).

Nesse sentido, o espaço público se constitui como um lugar de visibilidade e aparecimento da singularidade de cada um, sendo que as diferenças entre as experiências subjetivas e pessoais se entrelaçam numa trama intersubjetiva que, ao assumir um caráter político passa a ser reconhecido através da ação e da opinião. A pluralidade devido à dimensão cognitiva e valorativa expressas em opiniões distintas, através da comunicabilidade, irá seguir o princípio de discriminação segundo os critérios de relevância, importância e pertinência para constituir o “público universal” (TELLES, 1999).

Para Arendt, portanto, o espaço público é político quando efetiva o poder decorrente do fato dos homens agirem em conjunto. Poder que decorre da associação entre os homens e da troca de opiniões. Entretanto, na sociedade moderna Arendt observa a erosão da esfera pública em decorrência da instrumentalização da vida, não restando valor nem limite para uma ação.

Nesse ponto, a autora faz uso da categoria *vida activa* para ilustrar o processo de “laborização” como a atividade típica do social. Em decorrência, ela analisa a generalização

do consumo e a necessidade da formação de um governo político para administrar o desenvolvimento e o progresso.

O último estágio de uma sociedade de operários, que é a sociedade de detentores de empregos, requer de seus membros um funcionamento puramente automático, como se a vida individual realmente houvesse sido afogada no processo vital da espécie, e a única decisão ativa exigida do indivíduo fosse deixar-se levar, por assim dizer, abandonar a sua individualidade, as dores e as penas de viver ainda sentidas individualmente, e aquiescer num tipo funcional de conduta entorpecida e ‘tranquilizada’. (ARENDT, 1989, p. 335)

A *vida activa* corresponde ao ambiente em que as atividades humanas fundamentais – labor, trabalho e ação –, são relacionadas às esferas pública e privada. Como afirmamos acima, a esfera pública é o espaço onde se dão as atividades pertinentes ao mundo comum. A noção de mundo comum é um ato que requer a iniciativa de cada um, portanto, deve ser compreendido como o comum dos diferentes. A pluralidade é a diversidade e não a multiplicidade; assentada no diálogo plural.

Já a esfera privada, que anteriormente correspondia à família, na vida moderna se transformou em esfera social onde se desenvolvem as atividades pertinentes a manutenção da vida. É nesta esfera que demonstra-se a distinção e diferença do indivíduo pois os homens por meio de suas ações revelam não apenas a sua singularidade individual, mas também seus interesses específicos, objetivos e mundanos.

Tendo em vista esses princípios, Arendt sintetiza que, a condição humana na modernidade é individual e econômica e, não política e coletiva. Embora, a modernidade afirme a vida na política, se trata da vida biológica dada pelas condições de sobrevivência, do labor e do trabalho. As atividades do labor e trabalho são ligadas às necessidades vitais produzidas e introduzidas no processo da vida. A diferença está no fato de o labor assegurar a condição humana através do processo biológico e, o trabalho remeter à dimensão artificial de manutenção do ciclo vital através das atividades conexas do trabalho e consumo.

É interessante notar que Arendt vai considerar o fato de o modo de produção capitalista produzir uma relação complementar entre o Estado e a economia um obstáculo a construção de um poder através de um espaço público, no contexto da comunicação livre de violência. Em outras palavras, o conceito de político não deve referir-se apenas à formação de uma vontade comum, de um entendimento recíproco mas deve estender-se para abranger também a competição estratégica em torno do poder político e a aplicação do poder ao sistema político.

Na sociedade moderna, a erosão da esfera pública implica também na perda de liberdade, pois para a efetivação do espaço público é necessário ser politicamente organizado. A liberdade, sem a dimensão política da ação ocorre como capacidade oculta que atesta a qualidade humana de interromper os processos automáticos da vida culminados pela noção de direitos e igualdade.

Isso significa ainda que, segundo Aguiar (2004), para Arendt o conceito de sociedade civil, após a ascensão do social, “deixou de significar o campo em que a força e a violência naturais eram limitadas e superadas pela dimensão de civilidade e passou a traduzir a “historicização” e prolongamento do estado natural, o reino da sobrevivência”. Assim, a sociedade moderna consolidou a forma na qual a dependência mútua em prol da subsistência adquire importância pública.

O surgimento das sociedades de massa que os seres humanos foram despojados de suas qualidades humanas, visto que a padronização e o controle sobre o mundo humano é o principal instrumento utilizado para funcionalização e massificação dos homens. As sociedades de massas indicam que os vários grupos sociais foram absorvidos por uma sociedade única, nelas, a esfera do social atingiu após séculos de desenvolvimento, o ponto que abrange e controla, igualmente e com igual força, todos os membros da comunidade.

Social é então, para Arendt, a forma de vida que surgiu com a modernidade e na qual resultam privilegiadas a socialização e a funcionalização das atividades humanas, uma vez que o biológico priorizado impõe uma forma de organização dos homens em que eles não passam de meros meios, funções, para realização do progresso e, assim, como tais, como seres singulares, se tornam supérfluos. (AGUIAR, 2004, p. 13)

Essa hipótese de Arendt teve aplicação prática demonstrada através do exemplo da Revolução Francesa, quando a urgência da questão social, dada pela fome e pobreza, tornou insignificante a questão da liberdade e igualdade. Nesse processo, a absolutização da questão social, dada pela necessidade histórica de solucionar a pobreza, desencadeia um estreitamento do conceito de Bem Comum. Pois, anteriormente, existia um sentido idealizado da noção, proveniente da articulação entre os ideais de justiça e igualdade, numa demonstração de que “o homem é um ser naturalmente incompleto que não pode atingir o seu próprio bem, realizar-se plenamente, senão quando pertence a uma comunidade, comunidade que constitui, ela própria, um ser natural orientado para um bem próprio: o *bem comum*.” (EWALD, p. 140)

Agora, conforme a leitura de Aguiar sobre o pensamento de Arendt (1989), a esfera pública se tornou um meio para a acumulação, abundância e especulação, ou seja, um âmbito onde se tem as práticas que garantem as condições gerais para a reprodução da população. Em

suma, “o Bem Comum transformou-se nos elementos necessários ao bem-estar da população.” Transformou-se em vestuário e alimentação.

Com a ascensão da questão social, os direitos humanos passaram a ser um tema ligado ao direito civil e não ao direito público. A dignidade pressuposta nessa concepção é natural, biológica, na qual o homem não é visto como detentor de uma personalidade jurídica, como capaz de agir e falar, mas como um ser ao qual deve ser garantida a vida na sua nudez naturalística. A fonte de poder deixou de ser o cidadão e passou a ser o homem natural. Os direitos às condições para as funções possibilitadoras da manutenção da vida biológica absolutizadas eliminou ou tornou sem importância o pertencer a um corpo político, o direito à liberdade de agir e participar. (AGUIAR, 2004, p. 16)

Nesse sentido, Arendt vai apontar que a solução para a questão social é transformar a política em administração no mundo moderno, antecipando as atribuições que o Estado moderno iria adquirir no capitalismo tardio, e que será retratado por Habermas (1984) como a burocratização do poder político e por Offe (1984) como a politização do processo produtivo. “A questão social, assim, é concebida como uma questão de planejamento, administração e conhecimento especializado, passível de solução não a partir da troca de opinião e deliberação pública, mas no interior de uma perspectiva autoritária inerente à dimensão estratégica e administrativa.” (AGUIAR, 2004, p. 18)

Diversos pensadores também discutiram sobre a formação da esfera pública. Vejamos como o conceito de sociedade civil também é essencial nas discussões sobre o Estado Democrático e a criação de um novo tipo de regulação social assentado no direito do cidadão e dever do Estado.

O conceito de sociedade civil, cuja expressão *societas civilis* é a tradução em latim do conceito *komonía politike*, é tão antigo quanto a própria ciência política e foi recuperado no contexto dos processos de redemocratização do Leste Europeu e da América Latina nos anos de 1970 e 1980. De acordo com Bobbio (1987, p.35), “a sociedade civil é o espaço onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos. Estes conflitos podem ser resolvidos pelas instituições da sociedade, por meio de mediações e/ou da repressão”.

Até o século XVIII perdurou uma definição clássica na qual Estado e Sociedade apareciam fundidos. A sociedade civil era compreendida como uma “‘comunidade pública ético-política de iguais’, e cujos parâmetros de convivência se fundavam na existência de um ethos compartilhado por todos os membros da comunidade social”. (COSTA, apud COHEN e ARATO, 2002, p.38)⁵

⁵ COHEN, J.L. e ARATO, A. Sociedad civil y teoría política. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

Mais tarde essa abordagem foi reconsiderada e ficou evidenciado que o Estado não era uma extensão direta da sociedade civil, devendo o poder estatal ser limitado para se preservar a sociedade civil. Por outro lado, em oposição à visão de um Estado em que vigoram apenas as leis da natureza, a sociedade civil passa a representar a sociedade regulada por uma autoridade reconhecida. Com Hegel o conceito assume um estatuto teórico efetivo, passando a nomear “a esfera social que emerge com o advento da era moderna e que se situa entre as famílias e o Estado”. Para esse autor, a sociedade civil incorpora “tanto o sistema de necessidade e dos carenciamentos”, ou seja, a ‘esfera da economia’, como o aparato jurídico e a administração pública que devem regular o mercado e assegurar a manutenção da ordem social e a ‘corporação’.

Nesse sentido, seguindo a trajetória teórica do conceito de sociedade civil, verificamos que esse termo passa a se referir a uma esfera de interação social entre a economia e o Estado, composta antes de tudo pela esfera íntima (em especial a família), a esfera das associações (associações voluntárias), os movimentos sociais e as formas de comunicação pública. (RAMOS, 2004)

Na teoria habermasiana, a interação social é expressa através de uma distinção analítica entre a lógica do sistema capitalista e a lógica do mundo da vida, sendo que a integração se dá via uma coordenação pelos mecanismos da economia capitalista e da administração burocrática. Assim, para Habermas, o conceito de ‘esfera pública’ demonstra que fora da vida doméstica, da igreja e do governo existe um espaço onde a sociedade civil, através de seus diversos grupos, entidades, organizações e movimentos sociais promovem discussões sobre a vida, examinam idéias e elaboram argumentos.

Na análise de Habermas, a sociedade é uma esfera simultaneamente pública e política. No entanto, na modernidade ocidental ocorreu um processo de diferenciação das estruturas de racionalidade que dissociou as estruturas sistêmicas das estruturas comunicativas do mundo da vida. Dessa forma, tanto o sistema quanto o mundo da vida são perpassados pela dimensão público e privado. No sistema o público é o Estado, o privado é a economia. No mundo da vida, o público é a participação política dos cidadãos e o privado é a família.

No mundo da vida, portanto, a esfera pública é composta por sujeitos privados com opinião própria, fato que garante a possibilidade de contraposição coletiva às decisões discricionárias do poder público, que tem o Estado como instituição fundamental. (SOUZA, 2000). Nas palavras de Habermas (1984, p. 74, grifo do autor) “*a esfera pública burguesa desenvolvida baseia-se na identidade fictícia das pessoas privadas reunidas num público em seus duplos papéis de proprietários e de meros seres humanos.*”

Historicamente, segundo o autor, uma esfera pública funcionando politicamente aparece primeiro na Inglaterra na virada para o século XVIII. Isso porque, apesar de não existir um antagonismo de classes ainda, existia um novo antagonismo de interesses: o antagonismo entre os interesses restritivos do capital comercial e financeiro de um lado e os interesses expansivos do capital manufatureiro e industrial do outro. Dentre esses sujeitos com interesses antagônicos, alguns se transformam no público consciente que adquire acesso crescente nas funções de controle político.

Trata-se da constituição de uma esfera pública de conteúdo não-estatal que é fruto da transformação da função da imprensa, a qual deixa de ser informativa e se constitui um veículo de comunicação, capaz de introduzir a legitimidade discursiva do Estado. Dessa forma, a esfera ou o espaço público emerge como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos e as tomadas de posição e opiniões, pois nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos. (HABERMAS, 1997)

No século XIX, porém, Habermas vai identificar uma mudança estrutural da esfera pública que remete ao processo de democratização da vida social, pela via do fortalecimento do Estado e da sociedade civil. Nesse sentido, é que se estabelece a distinção da perspectiva clássica sobre sociedade civil, deixando esta de ser apenas redes de organizações voluntárias que são produzidas e estabelecidas no espaço que se dá entre o Mercado e o Estado, para tornar-se palco de conflitos de interesses de classes, que procuram se inscrever nos processos de decisão política, através da interação social proporcionada pela esfera pública.

Habermas expõe que o espaço público “continua estabelecendo, como órbita insubstituível de constituição democrática da opinião e da vontade coletivas, a mediação necessária entre a sociedade civil, de um lado, e o estado e o sistema político, por outro”. (apud COSTA, 2002, p.24). Mas, com a ordem democrática a esfera da sociedade civil (formação de opinião pública/família) assume um papel central na medida em que se torna “a arena onde se dá tanto o amálgama da vontade coletiva quanto a justificação das decisões políticas previamente acertadas”. (op cit, p.15) A citação de Souza (2000) sintetiza esse momento.

O século XIX, em oposição ao século XVIII, testemunha uma modificação estrutural da esfera pública com efeitos permanentes e múltiplas consequências: a ampliação do público que exige a consideração de seus interesses. As massas menos letradas do proletariado emergente que passam a pressionar pela efetivação de seus interesses de classe quebram por dentro a unidade da esfera pública burguesa. Com isso a esfera pública deixa de ser

um espaço de convencimento para ser um espaço de pressão. (SOUZA, 2000, p. 63)

Mesmo após essa transformação estrutural, a esfera pública continua sendo um princípio organizacional do ordenamento político moderno. Entretanto, a interpenetração progressiva da esfera pública com o setor privado está relacionada ao intercâmbio entre Estado e sociedade, orientado por intervenções das autoridades, fruto ainda da expansão das relações econômicas de mercado e do surgimento da esfera do “social”.

Nesse movimento de interpenetração entre Estado e sociedade, a família perde as funções elementares de tradição e orientação, resquício do privado, e se desprivatiza através das garantias públicas de seu status. O status libertatis, o status civitatis e o status familiae cedem lugar ao status naturalis que, agora, passa a ser aplicado genericamente a todos os sujeitos de direito. (HABERMAS, 1984, p. 94). Segundo Souza (Jessé) o crescente intervencionismo estatal que marca o século XIX torna impossível distinguir uma esfera social apartada da estatal, pois a família retira-se do processo de reprodução social e torna-se crescentemente privada nas suas funções na medida em que reduz-se à instância receptiva dos serviços estatais e de salário do sistema econômico.

“Os riscos clássicos, sobretudo desemprego, acidentes, velhice e falecimentos, são hoje grandemente cobertos por garantias sociais do Estado; a eles correspondem prestações fundamentais, normalmente em forma de descontos salariais. Mas essas ajudas não se endereçam à família nem se espera dela uma ajuda subsidiária num volume tal que mereça ser citado. Quanto aos assim chamados basic needs (necessidades básicas), que outrora a família burguesa tinha de sustentar como risco privado, hoje o membro individual da família é assegurado publicamente. De fato, não só se amplia o catálogo dos “riscos correntes” para além das situações de necessidades clássicas, levando a auxílios de vida de toda espécie, serviços de obtenção de moradia e de emprego, aconselhamento profissional e educacional, controle de saúde, etc; além disso, as indenizações são complementadas cada vez mais por medidas preventivas, como o que “medidas sócio-políticas preventivas são diretamente idênticas à intervenção em novas esferas, até então privadas”.”(HABERMAS, 1984, p. 184-185).

Para Habermas, é a linguagem que vai ser o instrumento de garantia da democracia, uma vez que a própria democracia pressupõe a compreensão de interesses mútuos e o alcance de um consenso. Para que a linguagem assuma este papel democrático, o pensamento habermasiano considera ser necessário o uso correto das palavras, sem qualquer relação com o uso da razão instrumento, visto que essa razão é um instrumento da ciência e, portanto, utiliza-se do conhecimento para dominação, exploração e poder.

A razão que não é instrumento de dominação, mas de democracia, foi classificada por Habermas de razão comunicativa. A razão comunicativa, além de compreender a esfera instrumental de conhecimentos objetivos, alcança a esfera da interação entre sujeitos, marcada por simbolismo e subjetivismo, experiências pessoais e a contextualização dialógica de agentes linguísticos. Através da razão comunicativa, segundo Habermas, podemos identificar a estrutura normativa como o fator principal de distinção entre os pressupostos pragmáticos da comunicação, no sentido de condições materiais e históricas da linguagem, e a estrutura universal da comunicação marcada pelo ‘círculo hermenêutico’ que agrega a filosofia analítica, a hermenêutica e a crítica.

A importância da razão comunicativa, para Habermas, está no cumprimento do papel de ser fonte do direito, além de sustentar a imposição do direito. Isto significa que, a razão comunicativa proporciona a inter-relação entre os fatos (formas de vida) e as normas estabelecidas para os mesmos. A correlação validade-faticidade é a base para a possibilidade da ordem social pois constantemente os processos de formação de consenso ameaçam a integração social.

Nesse sentido, Habermas analisa que a interpenetração entre os setores estatizados da sociedade e os setores socializados do Estado, sem a intermediação das pessoas privadas que pensam politicamente, provoca uma desorganização da esfera pública que, vai emergir nas democracias de massas uma publicidade pré-fabricada e uma opinião não pública através do comportamento eleitoral da população. Essa esfera pública politicamente ativa é investida nas instituições do Estado de Direito.

Assim que o Estado avança cada vez mais no sentido de ele mesmo tornar-se o portador da ordem social, ele precisa se assegurar, para além das definições negativas e denegatórias dos direitos liberais básicos, uma determinação positiva de como se deve realizar a “justiça” com a intervenção social do Estado. (HABERMAS, 1984, P. 261-262)

Para tratar esse contexto do discurso e argumentação dos sujeitos pela busca do consenso, passível portanto da relação validade-faticidade, Habermas vai elaborar uma esfera dinâmica consistente no ‘mundo da vida’. O mundo da vida é composto por três componentes que se apresentam anteriores a qualquer processo de entendimento: cultura; sociedade e personalidade. Conforme explicitado acima, para Habermas, dentre as várias formas de ações possíveis de serem adotadas pelos diversos sujeitos capazes de falar e agir perante outros sujeitos, duas destacam-se como excludentes: uma ação racional orientada para o sucesso, que pode ser puramente instrumental ou estratégica e uma ação racional orientada para o entendimento, que é a ação comunicativa.

O mundo da vida, portanto, não pressupõe a unificação nem a compatibilidade entre facticidade e validade, mas isso não significa a impossibilidade da integração social nem que a sociedade irá resultar num estado de animalidade selvagem; também não significa que o único recurso seja a instauração da força como critério para se manter a ordem. O que se faz urgente é um instrumento capaz de mediar a tensão existente entre facticidade e validade de modo seguro. É nesse ponto que o autor toma o direito como o instrumento capaz de amenizar seguramente a tensão entre facticidade e validade possibilitando a integração social sem recorrer à fundamentação metafísica, religiosa, transcendental. Esse posicionamento nos permite compreender que o mundo da vida se reproduz através das problematizações que surgem, pois “manifesta-se como um complexo de tradições entrelaçadas, de ordem legítima e de identidades pessoais – tudo reproduzido pelo agir comunicativo” (HABERMAS, 1997, v. I, p. 42).

O impasse que surgiu pela possibilidade do agir estratégico orientado por interesses próprios no mundo da vida não pode ser eliminado pela tradição moderna através da coerção fática, com o que a tensão se daria na própria dimensão da validade. Pois, segundo o pensamento habermasiano, a saída encontra-se no “sistema de direitos que provê as liberdades subjetivas da ação com a coação do direito objetivo” (HABERMAS, 1997, v. I, p. 47). Dessa forma, podemos dizer que não se trata de eliminar a possibilidade das liberdades subjetivas; pelo contrário, o direito moderno guarda em seu núcleo essa possibilidade (a dos direitos subjetivos privados), coagindo não mais pela força, mas pelo direito objetivo.

As esferas estatais, públicas e privadas passam a formar um único contexto funcional, o qual se reflete na indistinção entre direito público e privado a partir da privatização do Estado (acelerada pela concentração de capitais) e pela estatização da sociedade pela crescente rede assistencial e de serviços estatais que se constituem nessa época. (SOUZA, 2000, p. 64-65)

A validade do direito assume, então, uma estrutura formal dada pela coerção e pela liberdade. Por mais que a validade do direito positivo seja dada de maneira tautológica apenas por procedimentos juridicamente válidos, é a sua facticidade e validade social que lhe conferem sentido, ou seja, quanto mais se impõem entre os membros do direito, mais a validade do direito positivo adquire validade social (facticidade). Já o que dará legitimidade a uma regra jurídica é sua fundamentação, dada por um processo legislativo racional e ou por uma ótica ética ou moral. Esse processo é necessário para que se possa, pela validade jurídica da norma, garantir a legalidade do comportamento em geral. (HABERMAS, 1997, v. I, p. 52).

Se, para a proteção da sociedade civil, o direito (direito penal mais especificamente), desde Hobbes, foi legitimado pelo jusnaturalismo, Habermas percebe que é necessário

estabelecer um novo conceito de direito, pois parte da tese de que este tem uma “função instrumental de integração”. Nessa perspectiva, a compreensão moderna de direitos é endossada pela forte presença do conceito de direito subjetivo, fundamental para o exercício da liberdade e da integração social. Os direitos subjetivos fixam os limites dentro do que um sujeito está legitimado para afirmar livremente a sua vontade. Tais direitos definem iguais liberdades de ação para todos os indivíduos entendidos como portadores de direitos e pessoas jurídicas. (HABERMAS, 2001, p. 147).

A liberdade, porém, consiste em poder fazer tudo o que não cause prejuízo a outro. E, nesse sentido, a lei cumpre o papel de estabelecer os limites que assegurem aos demais membros da sociedade o desfrute dos mesmos direitos. Para amenizar essa tensão que ressurge, agora na dimensão da validade do direito, faz-se necessário avaliar a organização do poder político, ao qual cabe “impor legitimamente o direito” (HABERMAS, 1997, v. I, p. 61). Todavia, em sociedades modernas, como afirma Habermas, não são apenas valores, normas e processos de entendimento que possibilitam a integração, mas também o mercado e o poder administrativo.

O direito está ligado às três fontes da integração social. Através de uma prática de autodeterminação, que exige dos cidadãos o exercício comum de suas liberdades comunicativas, o direito extrai sua força integradora em última instância, de fontes da solidariedade social. As instituições do direito privado e público possibilitam, de outro lado, o estabelecimento de mercados e a organização de um poder do Estado, pois as operações do sistema administrativo e econômico, que se configura a partir do mundo da vida, que é parte da sociedade, completam-se em formas do direito. (HABERMAS, 1997, v. I, p. 61 - 62).

Nessa perspectiva, de organizar a convivência através da juridicização, é que o Estado constitucional se desenvolve. A máxima da legalidade expressa nas constituições se metamorfoseou conforme os períodos históricos. Assim, desde o seu nascimento e sob a forma de Estado liberal, temos o Estado dos direitos da liberdade: da separação dos poderes, das formas de governo e dos direitos individuais, civis e políticos. Com o Estado social temos o Estado dos direitos da justiça: direitos sociais e o direito ao desenvolvimento e, finalmente com o Estado democrático participativo se universalizam os direitos de liberdade e os direitos de justiça.

A definição de Estado de direito surge com as revoluções constitucionais e liberais – a Revolução Gloriosa, a Revolução Norte-Americana e a Revolução Francesa. Num primeiro momento, temos os direitos civis que passam a ser protegidos numa demonstração de que o poder político deixava de pretender origens divinas. Depois, surge o conceito de Estado,

através de pensadores como Hobbes, Locke, Voltaire e Rousseau que formularam a ideologia do contrato social, sendo este uma delegação de poder aos dirigentes políticos.

E, conforme demonstramos acima, a organização da sociedade civil abriu espaço para o surgimento das primeiras democracias modernas. As primeiras democracias foram liberais e afirmaram os direitos políticos. Já no início do século XX, as social-democracias – onde o Estado protege os direitos sociais e promove o desenvolvimento econômico –, se desenvolvem plenamente na Europa Ocidental, no Canadá e na Austrália assumindo o formato de modelo universal de Estado de Bem-Estar Social (que trataremos adiante).

Aqui, basta entender que, o Estado de direito apresenta-se no panorama jurídico-político com o papel fundamental de garantir a autonomia privada e a igualdade jurídica dos civis. O Estado deve interferir coercitivamente na sociedade para evitar a transgressão dos direitos fundamentais conquistados, e à sociedade cabe cobrar a realização de tal tarefa do Estado através do instrumento jurídico.

Assim, seja qual for a qualificação ou o adjetivo que se lhe acrescente - liberal, democrático ou social -, se não garantir nem concretizar a liberdade, se não limitar o poder dos governantes, se não elevar os direitos fundamentais ao topo da conquista inviolável da cidadania, não poderá ser considerado um Estado de direito. Na atualidade o Direito social assumiu um papel central para constituir uma esfera pública racionalizada que tem como objetivo garantir racionalidade e equidade aos procedimentos democráticos.

Na sociedade industrial organizada como Estado-social multiplicam-se relações e relacionamentos que não podem ser suficientemente bem ordenados em institutos quer do Direito Privado, quer do Direito Público; obrigam, antes, a introduzir normas do assim chamado Direito Social.” (HABERMAS, 1984, p. 177).

O direito social é a organização jurídica do regime democrático atual que se dá sob a forma de Estado de direito, um Estado no qual os órgãos governamentais devem agir em nome dos cidadãos e defender seus interesses de modo a promover a ordem pública. Para Habermas, a maior ou menor eficácia da racionalização do mundo da vida implica em quanto mais ou menos democrática será a sociedade. Ou seja, cabe à esfera pública refletir os problemas politicamente relevantes problematizados no mundo da vida. Nesse sentido, “a esfera pública é o ‘espaço social’ da prática comunicativa que confere vitalidade ao mundo da vida.” (SOUZA, 2000, p. 91)

Ainda, conforme Souza (2000) o poder político do Estado democrático de direito é delineado a partir da teoria comunicativa onde temos os processos sem sujeito sob a forma de foros, arenas e associações.

É um movimento que pretende conferir níveis crescentes de publicização no âmbito da sociedade política e da sociedade civil, no sentido da criação de uma nova ordem democrática valorizadora da universalização dos direitos de cidadania. [...] Os caminhos de formação dessa esfera comum são construídos pelo discurso e pela ação dos sujeitos sociais que, estabelecendo uma interlocução pública, possam deliberar em conjunto as questões que dizem respeito a um destino coletivo (LOPES apud RAICHELIS, 2004)⁶.

Esse processo, segundo Habermas, remete à fundação de uma categoria de direito que resulta da configuração autônoma do direito para uma participação, em igualdade de condições, na legislação política. Essa categoria de direitos provém das outras três categorias que foram legitimadas por um assentimento geral que são provenientes: do direito que prevê a maior medida possível de liberdades subjetivas de ação para cada um; do status de membro de uma associação livre de parceiros do direito; do igual direito de proteção individual, portanto da reclamabilidade de direitos subjetivos. (HABERMAS, 2003, p. 169).

Em suma, o que procuramos demonstrar utilizando o pensamento habermasiano, é que a interação na esfera pública, através da sociedade civil faz com que os seus atores sociais se articulem às arenas institucionais. Para Habermas, entretanto, o direito é o meio pelo qual o poder comunicativo pode transformar-se em poder administrativo, sem qualquer implantação de interesses privilegiados. Assim, “o estado de direito deve produzir um equilíbrio entre todos os poderes de integração global da sociedade: dinheiro, poder administrativo e solidariedade” (SOUZA, 2000, p. 87)

Através da análise do surgimento do Estado constitucional, conforme as idéias de Habermas, podemos visualizar como a relação entre direito e política tornou-se clara, evidente e necessária.

O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que tem que ser implantados. Tais aspectos não constituem meros complementos, funcionalmente necessários para o sistema de direitos, e sim, implicações jurídicas objetivas, contidas in nuce nos direitos subjetivos. Pois o poder organizado politicamente não se achega ao direito como que a partir de fora, uma vez que é pressuposto por ele: ele mesmo se estabelece em formas do direito. O poder político só pode desenvolver-se através de um código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais. (HABERMAS, 1997, v. I, p. 171).

Portanto, temos que a institucionalização do poder político pelo Estado, permite a autonomia de subsistemas que garantem a funcionalidade da sociedade. O Estado exerce o monopólio do poder, legitimado pelo direito formal, este que legitima também as forças e relações de produção. Nesse ponto, passamos a outra grande transformação da sociedade moderna,

⁶ RAICHELIS, R. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. In: *Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, n. 56, p. 77-96, 1998.

em relação à sociedade medieval que é a crescente burocratização das administrações do Estado e da sociedade.

Como vimos, a redefinição do campo das responsabilidades individuais no século XIX estabeleceu o estado de direito como forma de superar os efeitos perversos das mutações econômicas. No entanto, a intervenção estatal não foi ativada apenas no ciclo econômico, mas também no ciclo vital dos cidadãos a partir da reforma das condições de vida empreendida de modo geral, pelo Estado de Bem-Estar Social. Essa necessidade de regular as relações sociais e econômicas viabilizaram a construção dos modernos sistemas de proteção social e de política social.

Para compreender estas modalidades de intervenção estatal tomemos, primeiramente, a definição clássica de burocracia que foi elaborada por Weber (1963). Para Weber, três dimensões essenciais compõem a burocracia moderna: as atividades regulares que compõem a estrutura governamental, intitulada de deveres oficiais; a autoridade que executa esses deveres oficiais e; por fim, as medidas necessárias à realização regular e contínua dos deveres oficiais. Assim, a burocracia é parte integrante da administração pública e sustenta que a regulamentação não deve se ater a cada caso em particular, mas tão-somente à regulamentação abstrata.

Dentre algumas modificações das tarefas administrativas na sociedade moderna, ressaltamos os fatores políticos que Weber identifica no sentido da burocratização, como a aplicação da ordem e da proteção através da polícia em vista de uma sociedade habituada à pacificação absoluta; ou ainda, a política de bem-estar social que ora são atribuídas ao Estado pelos grupos de interesses, ora o Estado as usurpa, devido a sua política de poder ou a motivos ideológicos.

Isso porque, o nivelamento das diferenças econômicas e sociais é a base para as organizações burocráticas. Para realizar tal objetivo, é importante ressaltar que, segundo Weber (1963, p. 282) “a burocracia tem um caráter racional: regras, meios, fins e objetivos dominam sua posição”.

A burocracia acompanha inevitavelmente a moderna democracia de massa em contraste com o Governo autônomo democrático das pequenas unidades homogêneas. Isso resulta do princípio característico da burocracia: a regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de ‘igualdade perante a lei’ no sentido pessoal e funcional – e, daí o horror ao ‘privilegio’, e a rejeição ao tratamento dos casos ‘individualmente’. (WEBER, 1963, p. 260)

Nesse processo de burocratização até o dia atual, muitos autores relatam que há uma crescente despolitização da vida social subordinada mais e mais às ordenações burocráticas. Aí residiria precisamente a ameaça latente de neo-patrimonialismo burocrático que alguns creditam ao *welfare state* (Offe, 1987). Inibindo iniciativas sociais, o Estado de Bem-Estar terminaria por despolitizar a esfera pública que se confundiria com o universo das práticas administrativas governamentais.

Para Offe, o Estado Moderno é um órgão altamente complexo, que desempenha uma variedade de funções, inter-relacionadas histórica e sistematicamente. Para evitar a incompatibilidade entre as diversificadas funções, o Estado necessita desenvolver mecanismos institucionais de intermediação e de comunicação. Formalmente, o autor define o Estado como um conjunto de estruturas organizacionais e constitucionais, composto de “aparelhos institucionais, de organizações burocráticas e das normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade”. (CARNOY, 1988, p. 167)

Essa análise do Estado elaborada por Offe, embora seja um desdobramento da visão marxista de Estado, não considera o Estado capitalista um instrumento utilizado pela burguesia para se manter como classe dominante. Pois, o autor verifica que o Estado possui uma certa autonomia em relação à burguesia, muito embora, suas ações sejam limitadas pela luta de classes. No entanto, é a burocracia que cumpre o papel de resolução dos conflitos internos da classe dominante.

Dessa forma, Offe considera que o Estado se desenvolve como resposta a crises periódicas que surgem da contradição básica da produção capitalista: a crescente socialização da produção e a continuidade da apropriação privada. As crises devem ser administradas através das funções ampliadas do Estado. Nesse sentido, configurou-se o “capitalismo organizado”, onde o Estado atuou fortemente sobre o mercado de trabalho no sentido de regulamentar o conflito potencial entre sindicatos, empresários e Estado, objetivando tanto a mediação entre poder social e autoridade política quanto a manutenção de equilíbrio dinâmico entre as forças sociais e as funções políticas.

Ao se debruçar detidamente sobre o mercado de trabalho, Offe conclui que a prioridade política do pleno emprego, produziu inúmeros riscos que envolvem a relação oferta/demanda no mercado de trabalho. Como esses riscos são distribuídos de forma desigual, à política governamental coube a necessidade de criar diferentes pacotes de medidas ou instrumentos de apoio a grupos específicos. Como por exemplo, temos o Estado de Bem-

Estar Social que adquire a obrigação legal de pagar os desempregados, através da previdência social.

O pleno emprego, segundo Offe (1985), foi um instrumento estratégico utilizado pelo Estado para facilitar o funcionamento do sistema de trocas. Ocorre que, as particularidades da força de trabalho (oferta determinada por processos demográficos não-estratégicos, dependência do fluxo contínuo de meios de subsistência adequados, um padrão mínimo de vida definido material e culturalmente, além do potencial qualitativo de adaptação à oferta do mercado de trabalho) apresentam-se como desvantagens perante a regulação estatal da demanda do mercado de trabalho.

Em outras palavras, o Estado capitalista, pelo seu próprio interesse institucional, tentará aumentar a capacidade de emprego da força de trabalho e promover o investimento do capital monetário, entretanto, as políticas estatais podem ser obstruídas pelo poder político da classe capitalista, ou seja, pela falta de investimentos que se encontra no âmbito da iniciativa privada. Dessa forma, o Estado capitalista constantemente tem as suas funções limitadas pelo problema de ter de reconciliar dinamicamente os requisitos da acumulação capitalista, de um lado, e da legitimação das políticas de Estado, de outro. (CARNOY, 1988, p. 174)

Esses problemas estruturais vão contribuir para a pressão fiscal sobre o Estado, considerando que o Estado precisa socializar o capital e os custos sociais gerais a fim de promover o investimento e, ao mesmo tempo, pagar os benefícios do desemprego e aumentos os programas de treinamento para fazer o trabalho mais utilizável.

As soluções para o conflito de classes, instituídas pelo Estado anteriormente para assegurarem sua legitimidade (por exemplo, as medidas de bem-estar e a integração das organizações dos trabalhadores no processo político), tornam, agora, o problema do desemprego mais sério, em termos da legitimidade do Estado, e conseqüentemente, tem de fazer o Estado ainda mais sensível que no passado ao fracasso da mercantilização da força de trabalho. (CARNOY, 1988, p. 176)

Pois, segundo Offe, a mercantilização da força de trabalho não foi um processo histórico, mas sim um movimento continuado que necessitou da regulação estatal sobre a esfera do trabalho visto que os homens não nasceram para vender seu trabalho. Por isso, as estratégias de intervenção do Estado na constituição da classe operária, ora são pautadas pelas demandas dos trabalhadores, ora pelas necessidades de acumulação. Além disso, coube ao Estado sancionar alternativas de sobrevivência, ou mesmo de vida fora do mercado, de forma a evitar a exclusão do mercado de trabalho e o peso excessivo sobre seu próprio aparato de proteção.

Nessa perspectiva, na medida em que o Estado institucionaliza sua intervenção no processo de troca, torna-se impossibilitado de tornar-se um ‘capitalista coletivo ideal’. Pois, embora a estratégia do Estado baseada na alocação (que remete aos recursos e poderes intrínsecos ao Estado, como direito de taxar, gastar, fazer lei e administrá-las) seja politicamente legitimada, a atividade produtiva não depende exclusivamente das decisões do Estado. Posto que, o Estado pode manter a estrutura organizada da produção e acumulação, mas, no entanto, depende da provisão de investimentos na qualificação dos recursos humanos e suprimentos que ameaçam o domínio da acumulação controlada privadamente.

Offe, no entanto, procura descobrir qual a estratégia indicada para alcançar o pleno emprego, se é que ele seja realmente desejável. Numa primeira constatação, o autor apresenta um ponto de vista “ortodoxo” que, atribui o desemprego a uma intromissão indevida do Estado no mercado de trabalho, mantendo os salários acima do nível de equilíbrio. Ocorre que, a falácia o salário de equilíbrio se deve principalmente ao processo de barganha implícito ao conflito distributivo que envolve as escolhas racionais do governo, sindicatos e empregadores.

Em outras palavras, em uma sociedade capitalista os trabalhadores não tem a opção de não vender sua força de trabalho nem a opção de viver com uma renda que resulte de um preço que equilibre o mercado. Isso significa que, ao contrário do preço de equilíbrio das mercadorias, não há um salário de equilíbrio definido, e sim três (normalmente diferentes) equilíbrios de salário. Isto porque, em primeiro lugar, um salário está em equilíbrio se é capaz de satisfazer todas as necessidades consideradas socialmente necessárias e legítimas das famílias. Em segundo lugar, o equilíbrio existe se todos os trabalhadores encontram emprego e, terceiro, se o montante da produção de ‘bens de salário’ é equivalente à renda total de salários gerada pela economia. Entretanto, a questão é que não existe equilíbrio global entre esses equilíbrios parciais. Portanto, qualquer referência a um único salário de equilíbrio tende a ser demagogia. (OFFE, 1985, p. 110-111).

A partir dessa constatação, Offe apresenta uma visão realista que entende que o pleno emprego não pode ser mais garantido politicamente, e deve ser abandonado como meta. As políticas da abordagem realista postulam que alguns trabalhadores devem ser excluídos do mercado de trabalho, para reduzir-se a parte da população que é empregada remuneradamente. Ocorre que, os desempregados não são aleatoriamente extraídos dentre o setor empregado. Ao contrário, compõem um segmento bem definido: são os imigrantes, as mulheres (principalmente as casadas), os jovens, os idosos, os deficientes físicos e os indivíduos pertencentes a grupos étnicos. São esses os que, de acordo com a evidência de que dispõe Offe, ficam mais tempo desempregados, encontram mais dificuldade em estabelecer

uma boa relação empregatícia e são, portanto, mais freqüentemente demitidos (além de auferirem as menores rendas, ocuparem postos de trabalho com menor autonomia etc.).

A terceira alternativa apontada por Offe para o pleno emprego está na desvinculação entre emprego e previdência social, oferecendo uma renda mínima garantida como um direito do cidadão. Pois, se não existem oportunidades adequadas de trabalho, os rendimentos do trabalho precisam ser distribuídos de uma forma diferente.

Se essa vinculação da renda dos desempregados à renda total dos empregados fosse desfeita com êxito (em relação ao direito aos benefícios, ao nível dos benefícios e ao salário anterior recebido no mercado de trabalho), ganhar-se-ia muito mais do que simplesmente resolvendo o problema da sobrecarga permanente do sistema de seguro-desemprego. Um esquema de seguro básico igualitário dessa espécie teria o status de um direito do cidadão a uma renda básica (em vez de ser um direito a benefícios em troca de contribuições pagas) e, ao mesmo tempo, constituiria um grande passo no sentido de aliviar efetivamente a pressão sobre o lado da oferta no mercado de trabalho. Todos os estratos e grupos formados por aqueles (potencialmente) com empregos remunerados – e não só as donas de casa e outras mulheres – teriam o direito de escolher, se fosse o caso, se desejariam procurar emprego ou abrir mão do emprego remunerado; nessas novas circunstâncias, a última opção tornar-se-ia tolerável em termos financeiros. (OFFE, 1985, p. 126)

Nesse sentido, as estratégias adotadas pelo Estado para enfrentar as contradições entre a acumulação de capital e as exigências dos trabalhadores, apresenta resistências advindas dos direitos adquiridos, além de demandar uma forte intervenção nas atividades fora do mercado de trabalho como forma de estimular a produção de rendimentos (como por exemplo, temos a normatização do trabalho doméstico e do trabalho autônomo).

Isso significa, sobretudo, que a questão da centralidade do trabalho foi posta em xeque a partir do momento em que o trabalho não mais compreende uma obrigação de ordem moral. Para Offe, na ótica do próprio “trabalhador”, o trabalho só representaria algo essencial na medida em que se configurasse como referência da vida moralmente correta, ou como condição externa para a sobrevivência física. Entretanto, para o trabalhador contemporâneo, não estão dadas as condições que permitam aos trabalhadores afirmarem-se, e serem reconhecidos, como sujeitos morais, detentores de deveres e direitos em função do próprio trabalho que realizam. Uma série de fatores contribuíram para a corrosão da identidade de trabalhador, mas aqui destacamos apenas a falta de compreensão do processo produtivo do qual faz parte, e o enfraquecimento dos sindicatos.

Contudo, é relevante ressaltar que, a proteção via intervenção do Estado é o principal mecanismo de solução apontado por Offe para garantir certas funções reprodutivas

imprescindíveis, que se devem realizar fora do mercado, nas famílias, nas escolas e nas instituições de saúde, sob pena de comprometer-se o processo acumulativo, que requer mão-de obra saudável, dócil e qualificada. Tal política social, entretanto, não é formulada “mecanicamente”.

O processo decisório da política social, como qualquer processo decisório governamental, para o autor, comporta três níveis. No primeiro nível estão as elites políticas, decidindo sobre as formas particulares que deverá assumir a regulação do Estado, aí incluída a política social e as decisões relativas ao orçamento. É essa a arena que se torna pública através dos meios de comunicação, para cujos embates se volta a atenção do eleitor. O segundo nível compreende a instância onde se estabelece a *agenda* das políticas a serem consideradas e as prioridades governamentais, decorrentes da “matriz social”. Geralmente, esse é o nível de dominação onde temos a questão da despolitização da vida social, que não pode ser resolvida pelos arranjos neocorporativos. O terceiro nível do processo decisório, por sua vez, compreende o caráter dinâmico da vida em sociedade, onde se desenrola a luta permanente do poder, de forma autônoma dos outros dois.

Cabe ressaltar que, a busca de estratégia governamental conferida ao trabalhador no sentido de desenvolver políticas de bem-estar, acaba por despolitizar a vida social pois minimiza o viés coletivo de enfrentamento das dificuldades do mercado, transformando este trabalhador em eterno insatisfeito e aguerrido cliente do aparato estatal. Offe utiliza a noção do “individualismo possessivo”, para concluir que o indivíduo almeja melhorar continuamente sua posição social, a partir de seu próprio esforço, atribuindo o sucesso e o fracasso a si próprio, ou a eventos naturais. Dessa forma, a intervenção estatal deve substituir as contingências “naturais” por condicionamentos administrativos e políticos inteiramente visíveis, de forma a conduzir o indivíduo à avaliação dos recursos de que dispõe como politicamente engendrados, rompendo-se pois a expectativa derivada de uma responsabilidade individual.

Por fim, as reflexões sobre as atribuições do Estado e o trabalho elaboradas por Offe aproximam-se da proposta de Habermas e de Arendt na qual a sociedade é fruto da colisão entre subsistemas de ação racional, mediatizados pelo dinheiro e pelo poder, contemplando, assim, um espaço vital autodeterminado. Cabe, ainda, analisarmos como esse referencial teórico adquire pertinência para compreendermos a vida social na sociedade brasileira contemporânea, e principalmente, como a questão da pobreza adquire status perante as funções institucionais e burocráticas do Estado.

1.3 – Foucault e as relações de poder na modernidade.

Avesso aos universalismos, tal como todo o conjunto das escolas francesas, Foucault parece encontrar o cerne das sociedades capitalistas, aquilo de que é feito o mundo: o poder. E, mais do que encontrar, descobrir ou desvenda-lo, ele aplicá-lo uma lógica, esboçando seus mecanismos: sua natureza, seu funcionamento, sua relação com a produção dos saberes e das verdades, seus focos de resistência.

Ao longo dos anos 70, Foucault ganha notoriedade por suas investigações sobre a problemática do poder, principalmente porque sua pesquisa de natureza histórico-filosófica, tem como base as análises das condições concretas do exercício do poder. O autor francês não elaborou nenhuma obra sistemática sobre a temática, mas formulou uma “análítica do poder”. Em seu artigo, Maia (1995) observa que a “análítica do poder” vai ser retratada tanto nos livros, cursos e conferências como nas entrevistas. Além disso, as características táticas e estratégicas do poder estarão relacionadas à diversificados assuntos como a economia, a medicina, as práticas disciplinares e a governamentalidade.

Foucault não tem uma teoria geral do poder, a-histórica, podendo ser aplicada a todas as relações de poder existentes em sociedade, em qualquer contexto. Ao contrário, ele não pretende uma teoria geral e globalizante, e sim trabalhar uma analítica de poder capaz de dar conta do seu funcionamento local, em campos e discursos específicos e em épocas determinadas. (MAIA, 1995, p. 84)

Para Ewald (1993), Foucault elaborou um pensamento sem compromissos, posto que não nos dá uma teoria, não produz teses. As muitas hipóteses a se verificar vão emergindo da análise das relações saber-poder que permeiam todos os seus trabalhos. Pois, para Foucault, desvendar a sociedade moderna é desenvolver uma análise do saber, das formações discursivas, dos enunciados em função das estratégias de poder que investem os corpos e as vontades.

A questão do poder é a questão política; a verdade, a questão filosófica. Em razão dos deslocamentos que nela introduz ao por a questão do poder, não como teoria do poder mas como “analítica”, “anatomia política”, em razão do estudo das modalidades do exercício: a da verdade tanto como a história da verdade, independentemente dos problemas da ciência e da ideologia, para além do verdadeiro e do falso, Foucault pode ser considerado ao mesmo tempo antipolítico e anti-filosófico. (EWALD, 1993, p. 11)

Foucault considera a “anatomia política” um campo de estudos criado a partir da economia de poder, que difere das abordagens desenvolvidas anteriormente, pois nas análises

de Foucault o poder assume um outro conceito, na medida em que considera que “devemos ser nominalista: o poder não é uma instituição e nem uma estrutura, não é uma certa potência de que alguns seja dotados: é o nome dado a uma situação estratégica complexa numa sociedade determinada. (FOUCAULT, 1988, p. 89).

A abordagem do poder elaborada por Foucault é descrita por Pogrebinschi (2004) como uma estratégia metodológica de sua fase genealógica, que apresenta por princípios: a localidade, pois o poder é analisado em suas formas e instituições mais locais; a exterioridade ou objetivação devido ao plano de contato que estabelece com o campo de aplicação; a circularidade ou transitoriedade na medida em é exercido em uma espécie de rede onde os indivíduos ora exercem o poder, ora estão em posição de serem submetidos a ele; a ascensão, posto que parte dos mecanismos infinitesimais até chegar ao mais gerais; e a não-ideologização que implica no dispositivo de saber.

Considerando essas premissas do pensamento de Foucault, é possível distingui-lo da concepção tradicional do poder que, o autor denomina de jurídico-discursiva. A emergência da concepção jurídico-discursiva do poder remonta, segundo Foucault, ao desenvolvimento das monarquias e dos Estados no final da Idade Média. E, embora a tradição política dos séculos XVII, XVIII e XIX não tenha poupado esforços no sentido de invalidar o exercício do poder monárquico como o exercício de um “não-direito”, nossa época permanece vinculada a esta concepção de poder cujo ponto central é a enunciação da lei. E é esta vinculação que nos impediria de perceber o funcionamento concreto e histórico de outros mecanismos de poder, que no decorrer destes séculos se delinearam como técnicas baseadas na normalização e no controle, mais do que pelo direito, fazendo sua descrição e análise segundo o modelo “jurídico-discursivo” insuficiente (FONSECA, 2002, p. 102).

Assim sendo, a “analítica do poder” vai além de concepções como a jurídica liberal encontrada na filosofia política do século XVIII, consistente no pensamento dos filósofos contratualistas como Rousseau, Smith e, etc. e até mesmo da concepção marxista, cujo ponto em comum é a referência de ambas à economia. Foucault critica esse “economicismo” utilizando a inversão do princípio de Clausewitz⁷, e tomando a política como a guerra continuada por outros meios, pois conforme o autor, o poder deve ser pensado como um agenciamento das forças em constante enfrentamento.

⁷ O princípio de Carl Von Clausewitz, em seu tratado *Da guerra* é o seguinte: “a guerra é a continuação da política por outros meios” (CLAUSEWITZ, 1996).

Dessa forma, para Foucault, o poder envolve uma multiplicidade de correlações de força que se exercem e se constituem através de lutas e afrontamentos incessantes. Essas correlações de força formam uma rede que tem nas estratégias seus pontos de origem, e ainda, assumem um formato institucional na medida em que toma corpo nos aparelhos estatais, na formulação da lei, nas hegemonias sociais.

As relações de poder, as táticas de poder e de contrapoder não definem classes isoladas por natureza e que no seu próprio seio encontram a fonte dos seus afrontamentos, mas antes uma sociedade – ou melhor, tem de se definir uma sociedade a partir da economia do poder que nela se exerce e da qual nascem ao mesmo tempo as estratégias do poder e as resistências ao poder. (EWALD, 1993, p. 13)

Nesse ponto, a “análítica do poder” difere fundamentalmente da abordagem marxista, considerando duas grandes distinções: a primeira considera que, a anatomia política descreve o poder em exercício ao invés de buscar a essência do poder; a segunda procura demonstrar que a eficácia produtiva do poder rompe com a idéia de infra-estrutura e superestrutura.

Assim, se para Foucault o poder funciona como uma tensão contínua, só há poder em ato, não sendo possível que o poder se torne objeto da classe dominante.

Ora, o estudo dessa microfísica supõe que o poder nela exercido não seja concebido como uma propriedade, mas como uma estratégia, que seus efeitos de dominação não sejam atribuídos a uma ‘apropriação’, mas a disposições, a manobras, a táticas, a técnicas, a funcionamentos; que se desvende nele antes uma rede de relações sempre tensas, sempre em atividade, que um privilégio que se pudesse deter; que lhe seja dado como modelo antes a batalha perpétua que o contrato que faz uma cessão ou a conquista que se apodera de um domínio. Temos em suma que admitir que esse poder se exerce mais que se possui, que não é o ‘privilégio’ adquirido ou conservado da classe dominante, mas o efeito de conjunto de suas posições estratégicas – efeito manifestado e às vezes reconduzido pela posição dos que são dominados. (FOUCAULT, 1987, p. 26)

Foucault ainda desloca o Estado do papel de centralizador do poder, visto que, seu conceito é formulado a partir de um olhar que perpassa o Estado, indo além dele, para buscar no micro e não no macro os elementos moleculares de sua realização cotidiana. O poder, portanto, funciona em uma rede que permeia todo o corpo social, emanando-se em diferentes focos (escola, prisão, hospital, família, fábrica, etc) que se apóiam uns aos outros. Entre o Estado e o poder de Estado localizam-se aquilo que Foucault chama de centros de poder, que são outros poderes locais ou regionais.

Compreendida em sua dinâmica e movimento intencionais, a formulação desse conceito deixa clara como o Estado e a lei surgem apenas naquilo que Foucault chama de ‘forma terminal’ do poder. (...) Ora, se o poder consiste em relações de força, múltiplas e móveis, desiguais e instáveis, é evidente

que ele não pode emanar de um ponto central, mas sim de instâncias periféricas, localizadas. (POGREBINSCHI, 2004, p. 188)

Assim, a centralização do poder é um imperativo estratégico decorrente do funcionamento do poder no interior do Estado, sedes locais e regionais de poder. Para Foucault, os aparelhos do Estado tem mecanismos e modalidades específicas, enquanto que, os micropoderes são micro-espacos onde existe um jogo de poder que assume o formato de um sistema de re-transmissão. Segundo Ewald (1993, p. 42), para Foucault “o Estado não tem o privilégio da totalidade: é uma parte que se opõe às outras, que se articula com as outras. Para sustentar o todo: na base, mecanismos, dispositivos, uma tecnologia política; no topo, estratégias e táticas”.

Outra distinção considera que, enquanto a concepção tradicional de poder tem como pressuposto básico a idéia de que o poder exclui, sujeita, recusa e interdita, valendo-se para tanto da lei (ordenamento jurídico), representando assim um modo de ação essencialmente negativo. A “analítica do poder” concebe que o exercício do poder em termos de técnicas e estratégias com efeitos produtivos. (MAIA, 1985, p. 86). A articulação poder-produção considera ainda que, o modo de produção capitalista não decorre unicamente do capital mas é resultado de um problema de conjunto que reúne na oficina disciplinar duas características, a mais-valia e a docilidade. Na medida em que a relação de produção capitalista se efetua, é exercida uma operação de poder decorrente da procura de lucro que lhe é característica. O poder ao produzir riquezas produz também poder e homens dóceis.

Mais do que colocar permanentemente a questão do poder em termos de lucro, perspectiva teleológica, a anatomia política ensina-nos, pelo contrário, a ver o papel principal no “corpo político”, conjunto dos dispositivos minuciosos e ínfimos que asseguram, pelo aprisionamento e a produção dos corpos por eles efetuados, ao mesmo tempo lucros de produção e mais-valias de poder. Sem esquecer que são os pequenos lucros de poder que permitem os grandes lucros de produção. (EWALD, 1993, p. 38)

Ao afastar-se da concepção marxista, que utiliza o modelo formal do direito para compreensão das relações de poder, Foucault utiliza o termo “gestão” para referir-se ao princípio de utilização das forças do corpo pelo poder, bem como o conceito de “disciplinas” para expressar as tecnologias de poder ajurídicas. Pois para o autor, o direito não designa nenhuma substância mas são princípios e práticas jurídicas que, através da lei ou da doutrina enunciam e formulam “juízos”. Mas historicamente, podemos afirmar que o direito positivo moderno permite uma segurança jurídica que inscreve o homem, enquanto intersubjetividade, numa temporalidade, extremamente dinâmica e multifacetada.

Isto significa que, dentro do contexto da “analítica” o poder opera sobre o campo de possibilidades no qual se inscreve o comportamento dos sujeitos ativos, direcionando suas condutas de forma a inseri-las em agenciamentos específicos. Por isso, o objetivo de toda e qualquer relação de poder é conduzir (no sentido de administrar) condutas alheias, apenas variando o grau de sujeição e, conseqüentemente, de liberdade para resistir. Entre poder e liberdade, tem-se a formação de um jogo complexo onde a liberdade aparecerá como condição de preexistência do poder, uma vez que é necessária a existência de um mínimo de liberdade para que o poder se exerça e também seu suporte permanente, uma vez que se ela se abstraísse inteiramente do poder que sobre ela se exerce, por isso mesmo desapareceria, e deveria buscar um substituto na coerção pura e simples da violência.

Contudo, é importante ressaltar que, para Foucault, o exercício do poder consiste em ‘conduzir condutas’ e em ordenar a probabilidade de escolhas dos indivíduos perante um campo restrito de possibilidades. Pois, o poder da ordem do ‘governo’, segundo Foucault (2006a, p. 289) atua como “uma economia no nível do Estado todo, quer dizer, ter para com os habitantes, as riquezas, a conduta de todos e de cada um uma forma de vigilância, de controle, não menos atenta do que a do pai de família para com os familiares e seus bens”.

1.3.1 - As tecnologias de poder do século XVIII.

A passagem da sociedade feudal para a sociedade moderna foi demonstrada por Foucault a partir da transformação das relações de poder. É importante observar que o autor analisa essa mudança de enfoque sobre o poder não considerando uma substituição da sociedade de soberania por uma sociedade de disciplina, e por fim, de uma sociedade de disciplina por uma sociedade de governo. Para Foucault (2006a, p. 302) “tem-se, de fato, um triângulo: soberania – disciplina – gestão governamental cujo alvo principal é a população, e cujos mecanismos essenciais são os dispositivos de segurança”.

Assim, segundo o autor, na Idade Clássica, o poder de soberania esteve ligado diretamente ao poder régio e à soberania vigente no século XV, como um tipo específico de poder que serviu de instrumento para as grandes monarquias dominarem a totalidade do corpo social. O poder de soberania, no entanto, está diretamente relacionado aos súditos e ao território. Para tratar essa relação, Foucault vai desenvolver uma explicação crítica dos princípios presentes no livro *O Príncipe* de Maquiavel. Como o nosso objetivo é tratar a modernidade, não detalharemos as investidas de Foucault nessa dimensão histórica, sendo

importante apenas reter que o território e os habitantes, são os elementos fundamentais do principado de Maquiavel e da soberania jurídica do soberano. Para Foucault (1999, p. 43) “A teoria da soberania é vinculada a uma forma de poder que se exerce sobre a terra e os produtos da terra, muito mais do que sobre os corpos e sobre o que eles fazem”.

Ainda na Idade Clássica, conforme demonstra a teoria do direito, temos que a legitimação da obediência através do poder absoluto do soberano, sob a forma da lei, implica na imbricação entre o direito de vida e de morte e o campo do poder político, como fenômenos naturais. Basta olharmos para a grande ritualização pública da morte, onde o soberano passava da soberania na terra para a soberania eterna.

a vida e a morte dos súditos só se tornam direitos pelo efeito da vontade soberana (...). O direito de vida e de morte só se exerce de uma forma desequilibrada, e sempre do lado da morte. O efeito do poder soberano sobre a vida só se exerce a partir do momento em que o soberano pode matar. Em última análise, o direito de matar é que detém efetivamente em si a própria essência desse direito de vida e de morte: é porque o soberano pode matar que ele exerce seu direito sobre a vida (...) É o direito de fazer morrer ou de deixar viver. (FOUCAULT, 1999, p. 286-287).

A importância dessa consideração está em que, durante a passagem para a modernidade, o poder de soberania sob o direito de fazer morrer ou de deixar viver se transforma na governamentalidade dos corpos através do direito de fazer viver e de deixar morrer. As palavras de Foucault revelam “a soberania fazia morrer e deixava viver. E eis que agora aparece um poder que eu chamaria de regulamentação e que consiste, ao contrário, em fazer viver e em deixar morrer”. (FOUCAULT, 1999, p. 294).

Nesse sentido, na modernidade, a finalidade do Estado de governo será “o de melhorar o destino das populações, de aumentar suas riquezas, sua duração de vida, ou sua saúde”. Isso significa que, a governamentalidade se volta para os fenômenos biológicos dos seres humanos enquanto espécie, no sentido de *fazer viver* através do poder que intervém na maneira de viver, sobretudo, para aumentar a vida e controlar as suas eventualidades, sendo em decorrência, a morte como a extremidade do poder.

As principais diferenças estabelecidas entre o poder de soberania e as técnicas de poder que emergem nos séculos XVII e XVIII, dizem respeito aos seguintes aspectos:

Essa nova mecânica do poder incide primeiro sobre os corpos e sobre o que eles fazem, mais do que sobre a terra e sobre o seu produto. É um mecanismo de poder que permite extrair dos corpos tempo e trabalho, mais do que bens e riqueza. É um tipo de poder que se exerce continuamente por vigilância e não de forma descontínua por sistemas de tributos e de obrigações crônicas. (FOUCAULT, 1999, p. 42).

É fundamental compreender essa passagem segundo o pensamento de Foucault porque o poder de “fazer viver” se torna o princípio fundamental que rege as múltiplas práticas de governo na modernidade. Foucault demonstra que alguns princípios-base para essa arte de governar foram postos pelo mercantilismo e pela teoria do contrato. De um lado, o mercantilismo atuou como primeira racionalização das práticas políticas de governo. Através do mercantilismo se constituiu um saber do Estado que pode ser utilizado como tática do governo, mesmo tendo como instrumento as armas tradicionais do soberano: as leis, ordens e regulamentos. De outro lado, a teoria do contrato ao re-atualizar a reflexão acerca da relação do soberano e seus súditos, funcionou como matriz teórica da formulação dos princípios gerais do direito público.

A partir dessas práticas, pôde se constituir uma ciência do governo que tem como fundamento a economia política. Pois, durante o século XVIII, a economia política que se constituirá como um saber de governo capaz de articular “essa rede contínua e múltipla de relações entre a população, o território, a riqueza”, ao mesmo tempo, em que agirá como mecanismo de intervenção no campo da economia e da população.

O propósito de introduzir a economia como gestão geral do Estado se fortalece ainda mais com o desenvolvimento de uma técnica de governo voltada exclusivamente para o problema específico da população – a estatística. A estatística irá analisar os fenômenos próprios à população, como: os fenômenos naturais, como seu número de mortes, de doenças, suas regularidade de acidentes; os efeitos próprios à agregação como as grandes epidemias; a questão do trabalho e da riqueza; os efeitos econômicos específicos; dentre outros.

A partir da estatística, ocorre uma mudança também no papel cedido à família no interior da sociedade. Posto que, a família deixa de ser modelo para gestão econômica, e se torna instrumento para o governo das populações, na medida em que se pretende obter dados sobre o comportamento sexual, a demografia, o número de filhos e o consumo.

A modernidade, portanto, se cristaliza em torno de uma razão de Estado que Foucault denominará de governamentalidade. A governamentalidade opera na dimensão específica do Estado, objetivando um governo de modo racional e refletivo, através do conjunto de instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer o governo da população.

O Estado se governa segundo as leis racionais que lhe são próprias, que não se deduzem das únicas leis naturais ou divinas, nem dos únicos preceitos de sabedoria e de prudência. O Estado, tal como a natureza, tem sua própria racionalidade, mesmo se ela é de um tipo diferente. Inversamente, a arte de governar, em vez de ir buscar seus fundamentos nas regras transcendentais em um modelo cosmológico ou em um ideal filosófico e moral, deverá

encontrar os princípios de sua racionalidade no que constitui a realidade específica do Estado. (FOUCAULT, 2006a, p. 295).

Nesse sentido, para Foucault (2006a, p. 304) a governamentalidade “são as táticas de governo que permitem, a cada instante, definir o que deve ou não ser referido ao Estado, o que é público e o que é privado, o que é estatal e o que é não estatal”. O Estado, portanto, desenvolve a gestão pública e privada, no entanto, sem existir a esfera da autonomia (do íntimo, ou ainda, segundo Foucault, do corpo fora do social) posto que por todos perpassam os dispositivos de poder.

A governamentalidade foi empreendida por meio de diversificadas formas de intervenção por parte do Estado, que variam conforme os seus respectivos contextos históricos e demarcam as diferenças entre diversos mecanismos de poder. Nesse sentido, basta recorrer à análise de Foucault sobre o caso da exclusão da lepra pelo Estado absolutista, onde veremos que o mecanismo de poder se apresentava através da exclusão, desqualificação e rejeição, enquanto que nas sociedades disciplinares do século XVII e XVIII apareciam como um mecanismo de controle contínuo e produtivo exercido sobre os indivíduos acometidos pela peste e, por último, as práticas de controle através da vacinação e inoculação da varíola já na segunda metade do século XVIII marcando o início de um arranjo de poder que Foucault denominou de “mecanismos de segurança”.

Como já tratamos no primeiro capítulo a atuação da governamentalidade sobre a questão da pobreza, passamos para o segundo momento que remete às sociedades disciplinares. Pois nosso objetivo principal é contextualizar o momento em que a vida começa a ser problematizada no campo do pensamento político, da análise do poder político.

Assim, devemos considerar que, para governar a população surgem as tecnologias de poder que permitem um contato sináptico corpo-poder. Dentre elas, o poder disciplinar se constitui como a primeira técnica de poder a se desenvolver, tendo em vista sua aplicação como um instrumento fundamental de implantação do capitalismo industrial, na medida em que visava à organização dos corpos individuais.

Eram todos aqueles procedimentos pelos quais se assegurava a distribuição espacial dos corpos individuais (sua separação, seu alinhamento, sua colocação em série e em vigilância) e a organização, em torno desses corpos individuais, de todo um campo de visibilidade. Eram também as técnicas pelas quais se incumbiam desses corpos, tentavam aumentar-lhes a força útil através do exercício, do treinamento, etc. Eram igualmente técnicas de racionalização e de economia estrita de um poder que devia se exercer, da maneira menos onerosa possível, mediante todo um sistema de vigilância, de hierarquias, de inspeções, de escriturações, de relatórios: toda essa

tecnologia, que podemos chamar de tecnologia disciplinar do trabalho. (FOUCAULT, 1999, p. 288).

Nesse sentido, o poder disciplinar age de forma a produzir um mecanismo de poder cujo principal aspecto é a produção dos indivíduos, numa relação de docilidade-utilidade. Ou seja, nesse processo o corpo humano não existe como um artigo biológico ou como um material, para Foucault, o corpo é um objeto político na medida em que “o corpo existe no interior e através de um sistema político. O poder político dá um certo espaço ao indivíduo: um espaço onde se comportar, onde adaptar uma postura particular, onde sentar de uma certa maneira, ou trabalhar continuamente” (FOUCAULT, 2006a, p. 259). Em suma, é através dos mecanismos disciplinares que o indivíduo aparece no interior do sistema político.

Contudo, o objetivo do poder disciplinar de reger a multiplicidade dos corpos individuais se faz através de instrumentos como a vigília, o treinamento, a utilização, e eventualmente a punição. Isso significa que, o poder disciplinar se caracteriza como “uma apropriação exaustiva do corpo, dos gestos, do tempo, do comportamento do indivíduo. É uma apropriação do corpo, e não do produto; é uma apropriação do tempo em sua totalidade, e não do serviço.” (FOUCAULT, 2006b, p. 58).

Significa ainda que, por meio das disciplinas se constitui uma anatomia política do corpo que desenvolve uma maquinaria de poder voltada para o domínio sobre o corpo dos outros, não simplesmente para que façam o que se quer, mas para que operem através das técnicas, segundo a rapidez e a eficácia que as determina. Nesse sentido, segundo Foucault (1987, p. 119) “a disciplina aumenta as forças do corpo (em termos econômicos de utilidade) e diminui essas mesmas forças (em termos políticos de obediência).” Isto é, a disciplina implica numa relação inversamente proporcional: aumenta-se uma capacidade ao mesmo tempo em que se diminui a potência, no sentido de uma dominação acentuada.

Para que o poder disciplinar fosse aplicado, a acomodação dos mecanismos de poder sobre o corpo individual teve de desenvolver-se no âmbito limitado das instituições como a escola, o hospital, o quartel, a oficina, etc conforme demonstrou Foucault no livro *Vigiar e Punir*. De modo geral, o autor declara que essas instituições utilizam-se do sistema disciplinar visando à ocupação do tempo, da vida e do corpo do indivíduo.

No âmbito dessas instituições desenvolveu-se uma *organo-disciplina da instituição*, fundamentada na série corpo – organismo – disciplina – instituições. Para tanto, utilizava-se três grandes instrumentos disciplinares: a vigilância hierárquica, a sanção normalizadora e o exame. A vigilância hierárquica remete à submissão dos indivíduos a uma vigilância ininterrupta, a sanção normalizadora é uma forma particular e detalhista de sanção que versa

sobre atitudes menores ligadas ao tempo, às atividades e aos comportamentos no interior destes espaços, visando não simplesmente à punição das faltas cometidas para com o regulamento interno, mas a criação de hábitos e posturas esperadas e, por fim, o instrumento do exame é um recurso utilizado para a articulação das estratégias de poder com a formação dos domínios de saber, ligado à forma institucional em questão.

Pois, o poder disciplinar vai exercer uma mecânica polimorfa no sentido de instaurar os procedimentos de dominação. Ora, num dispositivo disciplinar cada elemento tem seu lugar bem determinado, como locus do indivíduo. E, o deslocamento apenas pode ser feito por um movimento regulado que vai ser o do exame, do concurso.

A propriedade fundamental do poder disciplinar é fabricar corpos sujeitados. E é justamente esse movimento de tornar o corpo uma função-sujeito, normalizado e psicologizado que o torna indivíduo. Para assegurar a sujeição, o instrumento da codificação e da escrita vai garantir a notação e o registro de tudo o que acontece, inclusive, de tudo o que o indivíduo faz e diz. O instrumento do registro permite uma visibilidade contínua e perpétua do indivíduo, ao mesmo tempo, em que posiciona o poder disciplinar de forma a intervir incessantemente, antes até do próprio ato. Um exemplo demonstrado por Foucault é a disciplina operária, onde o operário tinha de cumprir o trabalho antes de determinada época, conforme assinado nos contratos de operários. Ou ainda, a disciplina de oficina que consistia na pressão contínua através de regulamentos que não permitiam a falta ou o prejuízo.

O poder disciplinar é com efeito um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem como função maior “adestrar”; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor. Ele não amarra as forças para reduzi-las; procura ligá-las para multiplica-las e utiliza-las num todo. Em vez de dobrar uniformemente e por massa tudo o que lhe está submetido, separa, analisa, diferencia, leva seus processos de decomposição até às singularidades necessárias e suficientes. (FOUCAULT, 1987, p. 143).

No momento em que o poder disciplinar se torna uma forma social generalizada é configurado o *Panóptico de Bentham*. Na realidade, consiste num modelo de prisão, criado em 1791, como a fórmula política e técnica mais geral do poder disciplinar. Entretanto, para Foucault, o caráter panóptico do poder disciplinar é essencialmente voltado para a visibilidade absoluta e constante do corpo dos indivíduos.

esse princípio panóptico – ver tudo, o tempo todo, todo o mundo, etc. – organiza uma polaridade genética do tempo; ele procede a uma individualização centralizada que tem por suporte e por instrumento a escrita; enfim, ele implica uma ação punitiva e contínua sobre as virtualidades do comportamento, que projeta atrás do próprio corpo algo como uma psique. (FOUCAULT, 2006b, p. 65).

Portanto, as hierarquias disciplinares encontradas no sistema civil vão atuar como técnicas de codificação, de esquematização, que ao atingir o ponto-limite vêm aparecer o resíduo, o irreduzível, o inclassificável, o inassimilável. Na medida em que as disciplinas desenvolvem o discurso da regra, da normalização, sempre vai existir o inclassificável, que por sua vez, necessita de sistemas disciplinares suplementares para recuperar esses indivíduos.

Em suma, o poder disciplinar tem a dupla propriedade de ser anomizante, isto é, de sempre pôr de lado certo número de indivíduos, de ressaltar a anomia, o irreduzível, e de ser sempre normalizador, de sempre inventar novos sistemas recuperadores, de sempre restabelecer a regra. Um perpétuo trabalho da norma na anomia caracteriza os sistemas disciplinares. (FOUCAULT, 2006b, p. 68).

Nesse ponto, o discurso da normalização coincide com a prática da criminalização da pobreza apontada no item anterior. Pois, parte-se da idéia de que os pobres correspondem aos indivíduos que estão excluídos dos sistemas normalizadores, porque seus corpos não se transformaram em função-sujeito, ou seja, não adentraram à regra da sociedade industrial e portanto, são passíveis de técnicas punitivas sobre as virtualidades de seu comportamento (vejamos mais detalhadamente esse fenômeno no próximo capítulo).

Retomando a questão da tecnologia disciplinar, vimos que esta se desenvolveu como uma técnica de poder centrada no corpo individual, objetivando a normalização dos indivíduos. No entanto, Foucault considera ainda o desenvolvimento de uma tecnologia complementar que se desenvolveu à nível populacional – a biopolítica. O poder disciplinar e a biopolítica vão operar desde o século XVIII, de forma sobreposta, inclusive porque, a biopolítica imbuir o poder disciplinar, de forma a regulamentarem os fenômenos bio-sociológicos das massas humanas. Posto que, “esses dois conjuntos de mecanismos, um disciplinar, o outro regulamentador, não estão no mesmo nível. Isso lhes permite, precisamente, não se excluírem e poderem articular-se um com o outro”. (FOUCAULT, 1999, p. 299).

A biopolítica, por sua vez, é uma tecnologia massificante na medida em que se direciona para o conjunto de processos próprios à vida da população. Entretanto, segundo Foucault (2006a, p. 302) “gerir a população não quer dizer gerir simplesmente a massa coletiva dos fenômenos ou geri-los simplesmente no nível de seus resultados globais. Gerir a população quer dizer geri-la igualmente em profundidade, em fineza, e no detalhe.” Isto implica no desenvolvimento de táticas e técnicas inteiramente novas, como o biopoder.

É importante atentar para a diferenciação entre biopolítica e biopoder, uma vez que ambos possuem finalidades distintas. Enquanto a biopolítica constitui-se em instrumento de

governo, que opera suas práticas de intervenção, de saber e de poder conforme os efeitos econômicos e políticos, o biopoder age diretamente sob a massa da população, dimensionando seus efeitos e duração segundo a racionalidade da biopolítica.

Além disso, outra ressalva é apontada por Ewald (1993), no sentido de que o biopoder foi durante muito tempo concebido pelo “direito de fazer morrer e deixar viver”, como uma forma negativa de exercício do poder. Mas a partir da biopolítica, torna-se um poder que se exerce positivamente sobre a vida, com o intuito de gerir e valorizar. Nessa medida, Foucault (1999, p. 292-293) vai considerar que “a biopolítica lida com a população, e a população como problema político, como problema a um só tempo científico e político, como problema biológico e como problema de poder”. A biopolítica visa, portanto, o equilíbrio global dos fenômenos da vida, no sentido de se obter um controle desses eventos fortuitos através da bio-regulamentação pelo Estado.

Os governos percebem que não têm que lidar simplesmente com sujeitos, nem mesmo com um “povo”, porém com uma “população”, com seus fenômenos específicos e suas variáveis próprias: natalidade, morbidade, esperança de vida, fecundidade, estado de saúde, incidência das doenças, forma de alimentação e de habitat.” (FOUCAULT, 1988, p. 28)

Para implementar essa bio-regulamentação, segundo Foucault, o Estado desenvolve uma estratégia única, global, válida para toda a sociedade que se utiliza das práticas e discursos de ciências como a medicina e a estatística. Conforme demonstrado no item anterior, a medicina ao investir sobre o corpo buscava desenvolver uma política sanitária que tinha as grandes cidades como unidade. Entretanto, Foucault considera dois tipos de medicina: a *urbana*, que não incide diretamente sobre os corpos, mas promove a socialização da medicina através do estabelecimento de condições de vida e do meio de existência.

E, a *medicina social* que se volta para as condições sociais de vida urbana da população pobre, como demonstra o exemplo citado por Foucault no livro *Microfísica do Poder*, que remonta à Inglaterra do século XVIII.

É essencialmente na Lei dos pobres que a medicina inglesa começa a tornar-se social, na medida em que o conjunto dessa legislação comportava um controle médico do pobre. A partir do momento em que o pobre se beneficia do sistema de assistência, deve, por isso mesmo, se submeter a vários controles médicos. Com a Lei dos pobres aparece, de maneira ambígua, algo importante na história da medicina social: a idéia de uma assistência controlada, de uma intervenção médica que é tanto uma maneira de ajudar os mais pobres a satisfazer suas necessidades de saúde, sua pobreza não permitindo que o façam por si mesmos, quanto um controle pelo qual as classes ricas ou seus representantes no governo asseguram a saúde das classes pobres e, por conseguinte, a proteção das classes ricas. (FOUCAULT, 1979, p. 95)

A medicina social desenvolvida, sobretudo, na Inglaterra onde assumiu essencialmente a forma de um controle da saúde e do corpo das classes mais pobres com duas finalidades definidas: tornar os pobres mais aptos para o trabalho, ao mesmo tempo em que protege as classes mais ricas dos perigos da falta de higiene pública. As práticas médico-sanitaristas que espalharam-se por outros países, como demonstramos acima no caso do Brasil, associaram-se a outras teorias na medida em que assumiam o ideal da ordem social.

Por fim, de modo geral, Foucault descreve o estabelecimento da medicina como uma ciência encarregada de problemas da população como vacinação, epidemias, ou seja, uma ciência voltada para a saúde pública. É, na medida em que a medicina se ocupa do corpo social, da saúde e da doença que se fundamenta a relação do Estado e da população, tendo como objetivos essenciais do poder político a saúde perfeita, a longevidade e do bem-estar físico da população em geral.

Por outro lado, a estatística implicou no isolamento dos problemas específicos da população, de modo que se pode pensar tecnicamente, sistematizar, calcular e até quantificar as características próprias à população. Assim, esse mecanismo biopolítico vai tratar de previsões, estimativas, de medições globais visando, sobretudo, implantar mecanismos reguladores de otimização de um estado de vida.

A estatística mostra igualmente que a população comporta efeitos próprios à sua agregação, e que esses fenômenos são irredutíveis àqueles da família: serão as grandes epidemias, as expansões endêmicas, a espiral do trabalho e da riqueza. A estatística mostra igualmente que, através desses deslocamentos, através de suas maneiras de fazer, através de sua atividade, a população tem efeitos econômicos específicos. (FOUCAULT, 2006, p. 299).

A estatística, conforme apontamos, é o instrumento fundamental do Estado pois se constituirá um saber técnico que permite efetivamente um governo racional e refletido. E juntas, a medicina e a estatística, desde o desenrolar dos séculos vêm promovendo intervenções massivas nas sociedades através da formulação do saber médico-administrativo. Além do que, propiciaram a constituição da ‘economia social’ e da sociologia do século XIX, tendo em vista o estabelecimento de medidas ‘sociais’ ou fiscais atribuídas à melhoria de todo o corpo social.

Esboça-se o projeto de uma tecnologia da população: estimativas demográficas, cálculo da pirâmide das idades, das diferentes esperanças de vida, das taxas de morbidade, estudo do papel que desempenham um em relação ao outro o crescimento das riquezas e da população, diversas incitações ao casamento e à natalidade, desenvolvimento da educação e da formação profissional. (...) Os traços biológicos de uma população se tornam elementos pertinentes para uma gestão econômica e é necessário organizar

em volta deles um dispositivo que assegure não apenas sua sujeição mas o aumento constante de sua utilidade. (FOUCAULT, 1979, p. 198)

Definidamente, Foucault estabelece que a biopolítica e o poder disciplinar atuam de forma a gerir a população, instituindo a regulamentação dos fenômenos sócio-econômicos fundamentais. Pois, através da manutenção de estados globais de equilíbrio a governamentalidade pode instituir a norma como a lógica que transforma a “vida” em objeto de saber e em estratégia de poder.

A norma, ou o normativo, é ao mesmo tempo aquilo que permite a transformação da disciplina-bloqueio em disciplina mecanismo, a matriz que transforma o negativo em positivo, e vai possibilitar a generalização disciplinar como aquilo que se institui em virtude dessa transformação. (...) A norma articula as instituições disciplinares de produção, de saber, de riqueza, de finança, torna-as interdisciplinares, homogeneiza o espaço social, se é que não o unifica. (EWALD, 1993, p. 83)

Existe uma diferença entre a norma e a disciplina. A disciplina assume a função de adestramento enquanto a norma é uma maneira de produzir medida comum. Por isso, na contemporaneidade, devemos se referir aos dispositivos de segurança. Pois esses expressam a gestão da população sob o signo de controle, ao mesmo tempo em que, segundo Ewald (1993) remete “a normalização das disciplinas”. A norma apresenta-se na modernidade através da forma do esquema panóptico das disciplinas, do esquema probabilista das seguranças e do esquema comunicacional da norma técnica. “Tal é, pois, a norma: uma maneira de produzir a medida comum, a regra de um juízo comum a partir do que se dá a possibilidade de um direito nas sociedades modernas.” (EWALD, 1993, p. 111)

Considerando essa breve síntese de como a economia política se constituiu a forma específica de poder da sociedade moderna, bem como de seus instrumentos denominados “dispositivos de segurança”, é possível entender por governamentalidade o processo histórico que resultou no Estado administrativo, nos séculos XV e XVI. (FOUCAULT, 2002). Mas foi, na segunda metade do século XVIII, que ocorreu uma transformação importantíssima nas formas de governamentalidade ocidental que remete às medidas de política interna adotada pelos Estados. Vejamos agora, detidamente, a governamentalidade liberal e neoliberal.

O liberalismo, portanto, é caracterizado pelo funcionamento de mecanismos de poder que terão por função assegurar o crescimento, a força, o enriquecimento, o poder do Estado. Ou seja, é o exercício mesmo do poder de governar tendo no mercado o principal referencial e instrumento da prática governamental. Ao Estado caberá deixar o mercado atuar com a menor

intervenção possível a fim de que ele possa formular sua própria verdade e propô-la como regra à prática governamental.

“Sendo o mercado o ponto central de fixação da nova governamentalidade posta em funcionamento no Liberalismo, a ela não caberá mais dar conta do interesse do Estado referido exclusivamente a ele mesmo, ou seja, referido somente à sua riqueza, a seu crescimento, à sua população. À arte de governar liberal caberá dar conta do conjunto de interesses que se cruzam no interior do Estado. Será o jogo complexo entre interesses individuais e coletivos, entre utilidade social e lucro econômico, entre o equilíbrio do mercado e o regime do poder público, entre a liberdade dos indivíduos e sua dependência do Estado que caberá a tal governamentalidade organizar. Nessa nova arte de governar, o governo não deve ter mais acesso direto às coisas e às pessoas, não está mais legitimado a intervir sobre elas senão na medida em que o jogo dos interesses torna determinada pessoa ou determinada coisa implicada aos interesses do conjunto dos indivíduos”. (OLIVEIRA apud FONSECA, 2008, p. 225-226)

Segundo Oliveira (2008) Foucault explica que o emprego da palavra ‘liberal’ para designar esta forma de governamentalidade decorre do fato de que existe um dado número de liberdades que terão nos mecanismos de segurança um artifício de ‘cálculo’ para a gestão destas liberdades, determinando exatamente em que medida e até que ponto os interesses individuais e, conseqüentemente, as liberdades individuais vão constituir um perigo para o ‘interesse de todos’. Dessa forma, temos que a governamentalidade liberal não nasce para garantir a ordem, mas para administrar a desordem visto que aos governantes não se trata simplesmente de encontrar meios de prevenção das grandes penúrias que pudessem comprometer o bem estar das populações, mas de deixá-las ocorrer para em seguida dirigi-las e orientar os modos de atravessá-las.

A diferença mais marcante que aqui nos interessa seria que, enquanto no liberalismo a liberdade do mercado era entendida como algo natural, espontâneo, no sistema neoliberal a liberdade deve ser continuamente produzida e exercitada sob a forma de competição. O princípio de inteligibilidade do liberalismo enfatizava a troca de mercadorias: a liberdade era entendida como a possibilidade de que as trocas se dessem de modo espontâneo. O princípio de inteligibilidade do neoliberalismo passa a ser a competição: a governamentalidade neoliberal intervirá para maximizar a competição, para produzir liberdade para que todos possam estar no jogo econômico. Dessa maneira, o neoliberalismo constantemente produz e consome liberdade. Isso equivale a dizer que a própria liberdade transforma-se em mais um *objeto de consumo*. (SARAIVA; VEIGA-NETO, 2009, p. 189)

A governamentalidade liberal, portanto, é caracterizada por políticas de gestão em escala ampla da multiplicidade de fluxos e dos processos inerentes à vida de uma dada população (sejam eles econômicos, sociais ou políticos), minimizando a participação direta do Estado na trajetória

destes fluxos (que, de acordo com esse raciocínio, se governariam por si mesmos), exceto quando a incompatibilidade de interesses entre esta multiplicidade ameace a segurança da própria população.

Já na racionalidade neoliberal, essa racionalidade do mercado age como critério normativo do governo a ponto de constituir-se uma forma de acesso aos domínios da vida, que tem a figura do *homo economicus* como ponto de partida. Ou seja, a racionalidade do mercado é o que, nas sociedades neoliberais, tornarão os indivíduos governamentalizáveis, ou seja, passíveis de terem suas condutas conduzidas pelas relações de poder governamentais.

A governamentalidade neoliberal, que se divide em duas vertentes, a alemã (representados pelos teóricos da Escola de Friburgo, dando destaque para W. Eucken) e a norte americana (representados pelos teóricos da Escola de Chicago, como Milton Friedman e F. H. Hayek). A análise do caso americano, em particular, nos leva a conhecer à fundo as formas pelas quais se produz e se acumula o ‘capital humano’ (capital-competência) que, se constitui de elementos inatos e adquiridos. Além disso, para a governamentalidade neoliberal americana a política do Estado estará constantemente submetida a um julgamento em termos de custo/benefício.

Se na governamentalidade liberal clássica o mercado era um princípio de autolimitação da intervenção estatal (“*laissez-faire*”), na governamentalidade neoliberal americana constituir-se-á como um princípio normativo das próprias políticas governamentais. Ou mesmo, como princípio básico de governamentalização dos indivíduos, uma vez que será através dele que as políticas governamentais irão incidir sobre os diferentes domínios da vida dos indivíduos que não seriam simplesmente econômicos.

Na verdade, se existe um traço peculiar a esta arte de governar é a maneira pela qual a economia de mercado passa a ser utilizada para a decifração de relações que não seriam propriamente relações de mercado. A rede econômica é utilizada para a decifração de fenômenos sociais diversos. Trata-se aí de generalizar a forma política do mercado no interior do corpo social inteiro. Dessa feita, à governamentalidade neoliberal interessará o profundo conhecimento de campos e atividades diversas dos indivíduos, que vão desde a genética e os cuidados médicos em geral até as diferentes formas de relações afetivas e sociais entre estes indivíduos.

Resumidamente, o conceito de governamentalidade diz respeito às diferentes maneiras através das quais o poder político ocidental foi progressivamente assumindo a tarefa de governamentalizar as relações dos homens entre si entre a produção material. Ao partir da idéia de que o objeto do ‘governo’ são os homens em suas relações entre si e em suas relações

com as coisas, Foucault dirá que não é na cultura grega que se deve procurar idéia semelhante de ‘governo’, contrariando alguns teóricos da política moderna que insistiam na retomada daquele pensamento como forma de diferenciação do exercício do poder nos Estados absolutistas para o moderno (representado pelas ‘artes de governar’). A idéia de um governo que teria como objeto imediato a conduta dos homens deve ser buscada no pensamento religioso pré-cristão e cristão.

O pensamento religioso pré-cristão e cristão pressupõe uma relação íntima entre o pastor e as ovelhas na medida em que o pastor deve dar conta não somente de cada um dos membros do rebanho, mas de todas as suas ações, de toda sua conduta real ou virtual, para o bem ou para o mal. Emerge daí um tipo de relação entre as ovelhas e seu pastor caracterizada por uma relação de dependência individual e completa, ou seja, é um laço de submissão pessoal.

1.3.2 - A biopolítica e a governamentalidade como novos instrumentos de análise do Estado.

No Brasil, as pesquisas que utilizam o referencial analítico elaborado por Foucault geralmente referem-se à suas análises quanto ao discurso e ao poder. O uso da governamentalidade como ferramenta ou guia de enfoque de análise ainda é incipiente, embora algumas pesquisas no campo da educação, desenvolvidas nos dois últimos anos, tenham utilizado esse referencial.

Dessa forma, inúmeras ressalvas devem ser feitas quanto à terminologia elaborada por Foucault, e ainda, quanto aos limites da operacionalização do conceito. Fimyar (2009, p. 46), nesse sentido, explica que, existe uma confusão terminológica que leva a um elo incerto entre o Estado liberal, o *welfare*/bem-estar e o Estado neoliberal, pois “uma vez que parte dos escritores da governamentalidade contrapõe liberal a *welfare*/bem-estar, enquanto outros enfatizam que o liberalismo é característica do *welfare state*/Estado de Bem-estar”. Ou ainda, quanto às distinções entre “o Estado governamentalizado e o intervencionista; entre o governamental e o político; entre o estatal e o não-estatal”.

Considerando que, as traduções para a língua portuguesa acabam por confundir ainda mais os conceitos de Foucault, e que o conceito de governamentalidade foi desenvolvido e utilizado para os Estados liberais, o que não é o caso do Brasil (um Estado pós-colonial).

Procuramos superar essas problemáticas utilizando a governamentalidade como ferramenta conceitual em conjunção com noções pós-estruturais de políticas enquanto processo.

Além disso, conforme demonstramos acima, as idéias de Foucault não possuem um enquadramento teórico fechado, o que permite adaptar seus conceitos em determinados contextos empíricos. Nessa media, temos que, operacionalizar as categorias de Foucault é estabelecer “um conjunto de regras metodológicas a partir das quais se pode formular hipóteses, e que configuram muito mais um modo de abordagem e um objetivo de pesquisa do que uma teoria completa”. (ALBUQUERQUE, 1995, p. 105)

Como nosso objetivo é analisar a intervenção do Estado na questão social posta pela pobreza, utilizamos a governamentalidade para referir-se aos programas governamentais e/ou tecnologias governamentais e a biopolítica para especificar a gestão técnico-administrativa dos fenômenos da vida.

Os estudos de governamentalidade examinam também as relações entre as formas e as racionalidades de poder e os processos de *subjetivação* —formação de sujeitos/cidadãos governáveis— e *subjetificação* —formação da existência individual— (Foucault, 1991; Rose, 1999; Lemke, 2000), problematizando ou questionando determinados aspectos de quem pode governar, o que é governar, o que ou quem é governado e como isso é feito (Foucault, 1991, p. 103; Gordon, 1991, p. 2-3) (*apud* FIMYAR, 2009, p. 37)⁸

Considerando ainda que, conforme Souza (2009) “a política moderna nasce sob o signo de uma visceral contradição entre liberdades jurídicas (poder e direitos) e práticas disciplinares (controle, segregação e violência)” é imprescindível uma reflexão da intervenção do Estado, segundo o referencial proposto por Foucault para verificar tanto as práticas do Estado quanto as do sujeito. Isto porque, a analítica da governamentalidade examina as práticas de governo em suas complexas relações, através de um diagnóstico que visa desnaturalizar, desconstruir, questionar e problematizar os relatos aceitos normativamente do Estado.

Nessa perspectiva, nosso objetivo principal é desnaturalizar a *verdade* que está disseminada por todo o corpo social. Partindo da premissa de que, a normalização dissimula os efeitos do poder e da verdade, que por sua vez, vão fabricar sujeições através de uma heterogeneidade de técnicas. Pois, se o corpo social não é comandado por necessidades da

⁸ FOUCAULT M. Governmentality. In: BURCELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (Org.). **The Foucault Effect: Studies in Governmentality**. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991. P. 87-104.
GORDON, C. Governmental rationality: an introduction. In: BURCELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (Org.). **The Foucault Effect: Studies in Governmentality**. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.
ROSE, N. **Powers of Freedom: Reframing Political Thought**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
LEMKE, T. **Foucault, governmentality and critique**. Paper presented at the Rethinking Marxism Conference, University of Amherst MA, 21-24 September 2000. Disponível em: <www.thomaslemkeweb.de/publikationen/Foucault,%20Governmentality,%20and%20Critique%20IV-2.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2007.

natureza ou por exigências funcionais, ele é permanentemente perpassado por técnicas de poder.

Pensar como estamos sendo governados os pobres na atualidade é uma condição necessária para que se possa compreender o que vem acontecendo no mundo. Pois, se as políticas públicas são mecanismos de regulação social é necessário compreender seu funcionamento a partir das técnicas de controle, normalização e moldagem das condutas das pessoas.

Por ‘governo da vida’ deve-se entender uma modalidade de exercício do poder político tipicamente moderno e que tem como característica fundamental a utilização de técnicas racionais de administração da conduta dos homens em suas relações entre si e com os bens materiais, dentro de uma sociedade que deve exercer uma cuidadosa preocupação com a produção de riquezas ao mesmo tempo em que deve se preocupar com sua própria conservação. (OLIVEIRA, p. 47)

Conforme demonstramos anteriormente, o direito, o poder, assim como as relações de produção, são constitutivos da sociedade moderna. Dessa forma, pretendemos verificar a atuação do direito e da legislação como instrumento de controle que penetra no mundo da vida pelo poder e pelo dinheiro.

No caso da pobreza, já vimos que desde a Idade Média existe o controle administrativo dos fenômenos a-sociais como a loucura, a pobreza, a criminalidade. Controle que era exercido tanto através do internamento quanto por meio da caridade e filantropia. Na medida em que o valor do trabalho se transforma em uma solução para as formas de misérias, os pobres se tornam parte do “corpo político”. Ou seja, a pobreza se torna alvo da intervenção do Estado não mais no sentido de empreender táticas de dominação e sujeição visando a passividade, mas sim para que esses corpos se tornem ativos, capazes de um certo tipo de produção.

Após esse diagnóstico, passamos no próximo capítulo, a analisar o momento em que a pobreza assume a forma de questão política e pública, a ponto de constituir uma lógica das instituições que investe uma vigilância generalizada sobre o campo social. Nesse sentido, utilizaremos também as constatações de Deleuze (1992), que inspirando-se em Foucault, mas também distanciando-se em vários pontos, formulou o conceito de ‘sociedade de controle’ posto que, na contemporaneidade, os mecanismos são mais sutis e operam através da informática.

Capítulo 2 – Proteção social: do sistema de seguridade social às políticas de transferência de renda.

Conforme procuramos demonstrar, no capítulo anterior, historicamente o problema do governo emergiu junto aos processos de governamentalização do Estado, na medida em que se estabeleceu um conjunto de tecnologias voltadas para a gestão econômica e da população. No Estado Liberal, o bem-estar da população e a eficiência econômica tornam-se objetivos do governo do próprio Estado. Consequentemente, a governamentalidade liberal fez da segurança do desenvolvimento sócio-econômico sua característica principal, pois a segurança da população se tornou a base da prosperidade do Estado.

No primeiro sub-capítulo buscamos apresentar os diferentes tipos de políticas públicas que constituem o Estado-Social, considerando que é o momento histórico em que o Estado organizou a seguridade social, enquanto uma instituição paradigmática. Nesse sentido, a necessidade de segurança, não se exerce como um socorro ou caridade, mas segundo uma regra de justiça, de direito. O direito social surge inicialmente para reger as relações de trabalho, mas expande-se para todos os setores sociais.

Ainda, neste primeiro subcapítulo, ao avaliarmos os sistemas de seguridade social segundo o cumprimento dos direitos sociais, veremos profundas diferenças entre as políticas públicas e as políticas de assistência. Enquanto os países desenvolvidos instituem direitos sociais, sendo a assistência social associada à outras políticas sociais, nos países subdesenvolvidos como o Brasil, o desenvolvimento do Estado assistencial se volta exclusivamente para a gestão da pobreza. Através do gerenciamento estatal das condições de vida, a assistência social se transmuta em ajuda.

Por fim, no segundo subcapítulo, adentramos à particularidade do sistema de proteção social no Brasil. Demonstramos as principais fases que envolvem a institucionalização da previdência social para tratar as questões da cidadania via trabalho, da assistência social voltada principalmente para os necessitados sociais, e da seguridade social no contexto da redemocratização do país.

2.1 – Estado-Social: políticas públicas x políticas de assistência.

No século XX, o Estado assumiu a característica de prestador de serviços sociais (segurança, saúde, educação e habitação). Para designar esse período histórico, algumas referências foram cunhadas, como “*État Providence*” na terminologia francesa, *welfare state* na terminologia inglesa que procede do alemão *wohlfahrtsstaat* e “estado de bem-estar social” na tradução para a língua portuguesa.

A expressão *Etat Providence* surgiu em referência à ‘representação de um Estado providencial, construído no século dezanove’ (BEHRING, BOSQUETI *apud* RENARD, 1995, p. 13). Sobretudo, foi uma expressão forjada por pensadores liberais que criticavam a ação estatal, e eram contrários à intervenção do Estado pois consideravam que ao intervir para minorar as situações de pobreza o Estado se atribuía uma ‘sorte de providência divina’. (*apud* ROSANVALLON, 1986).

O termo Welfare State foi formulado nos anos 1930, pelo professor Alfred Zimmen (Oxford), mas consagrou-se em 1949 quando passou a ser utilizado universalmente. Para os marxistas, o Welfare State tem uma explicação estrutural que destaca as exigências do desenvolvimento do modo de produção capitalista. (SILVA E SILVA, 1995). Além disso, o Welfare State refere-se a um tipo específico de proteção social, introduzido a partir de políticas sociais mais abrangentes para diferentes grupos sociais, de efeito sinérgico. Bem como, configura uma etapa na qual ganham importância nas decisões políticas, atores como a burocracia governamental, sindicatos e grande corporação. (VIANA, LEVCOVITZ, 2005).

Nesse trabalho, preferimos adotar a expressão Estado-Social, como Castel (1998), para fugir da conotação de Estado-Providência⁹ e também da importação do conceito Welfare State. Além disso, não pretendemos adentrar na problemática teórica da construção de quadros de referência distintos, como o empregado por Offe, vis-à-vis os de Rossanvallon (1981), Donzelot (1984) e Ewald (1986), que tratam deste Estado numa perspectiva radicalmente diferente da elaborada pelo marxismo.

O conceito francês de *Etat Providence*, em sua acepção atual, assemelha-se ao conceito inglês de Welfare State ao incorporar a perspectiva de responsabilidade estatal na regulação do mercado, com vistas a manter o equilíbrio entre oferta e demanda e assegurar benefícios de proteção aos trabalhadores em momento de perda da capacidade laborativa e, mais globalmente, aos cidadãos em situações de dificuldades econômicas e sociais. Mas difere tanto no sentido mesmo da expressão (enquanto o primeiro tem uma conotação positiva de bem-estar, o segundo está associado à ligação entre Estado e providência) quanto na definição de sua emergência. (BEHRING, BOSCHETTI, 2006, p. 98)

⁹ O *Etat Providence* nasce no ano de 1898, com a aprovação da lei cobrindo os acidentes de trabalho. (EWALD, 1993)

Portanto, consideramos o Estado-Social o modelo histórico de Estado assumido após a Segunda Guerra Mundial, onde a legislação social dá origem a um novo tipo de regulação social assentado no direito do cidadão e dever do Estado. Desse modo, supera-se o sentido residual e complementar que a sociedade vinha assumindo em termos de caridade e beneficência.

A organização do Estado-Social teve como principal sustentáculo as idéias e as políticas keynesianas de intervenção do Estado na economia com o objetivo de estabilizá-la, regulando os ciclos econômicos de criação e repartição da riqueza. A intervenção estatal buscava fugir do recesso econômico, utilizando a estratégia do pleno emprego (discutido anteriormente) e maior igualdade social. Nesse sentido, pressupunha-se garantir seguridade econômica à maioria da população, por meio de um aparato público e de um senso de solidariedade social.

O Estado, diga-se, o fundo público, na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais. (BEHRING, BOSCHETTI, 2006, p. 86)

Ao longo do tempo os conceitos e tipos de proteção social vão se diferenciando, mas conceitualmente é possível definir que a proteção social têm como objeto as formas de dependência, intrínsecas à condição humana. Nessa perspectiva, as formas diversas de proteção coletiva ou social foram ativadas pelo processo de diferenciação social e de divisão do trabalho. Assim, a proteção social consiste tanto na proteção de indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou na assistência às necessidades geradas em diferentes momentos históricos.

Os sistemas de proteção social têm origem na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade. Pode-se, portanto, afirmar que a formação de sistemas de proteção social resulta da ação pública que visa resguardar a sociedade dos efeitos dos riscos clássicos: doença, velhice, invalidez, desemprego e exclusão (por renda, raça, gênero, etnia, cultura, etc.). (VIANA, LEVCOVITZ, 2005).

Nesse período específico do pós- segunda guerra mundial emerge um tipo de Estado Social que tem uma particularidade na proteção social que remete à articulação entre Estado, Mercado e Sociedade. Essa proteção social assentava, por um lado, na relação entre

produtividade, salário, demanda, lucro e investimento, e, por outro, entre salário, contribuição e benefícios. Esse tipo de Estado Social foi elemento central das economias e sociedades socialistas, mas constituiu-se também como visão de proteção social para as economias capitalistas contemporâneas, embora tenha sofrido modificações no capitalismo internacional, há cerca de três décadas.

Destaca-se nesse processo a emergência da pobreza como objeto que canaliza as reflexões sobre a proteção social. Pois, segundo Castel (1998), com o passar do tempo, na medida em que se desenvolvem crises econômicas e a conseqüente transformação dos regimes de produção a concepção de questão social vai se redefinindo e metamorfoseando. Se num primeiro momento, a questão social remete à emergência das relações de produção capitalista, na etapa seguinte onde se tem a exploração do capital sobre o trabalho, a questão social decorre das medidas de controle social necessárias para atenuar as situações de dependência geradas pela desigualdade social.

Pois, se os pobres são os que não possuem o capital e o meio de produção, além de sua própria força de trabalho e, o ganho desta troca, suas condições de vida são insuficientes e injustas para uma vida melhor. E, cabe ao Estado, através de algumas leis e garantias sociais garantir uma maior participação dos pobres. Para tanto, constituiu-se a prática de proteção social no interior da ordem industrial, fundada no antagonismo de classes que, tem como cerne instituir políticas públicas cujo objetivo principal é minimizar ou eliminar a desigualdade social.

Nesse momento, é possível identificar duas características essenciais do Estado-Social. De um lado, as políticas públicas que pressupõem a intervenção na totalidade da população, operando um conjunto de benefícios, considerados fundamentais, que compreendem pensões, assistência sanitária, indenizações por acidente no trabalho ou desemprego, através de mediações do tipo meritocrático (lógica da equivalência que estabelece uma correspondência entre contribuição e benefício) ou do tipo igualitário (lógica da solidariedade que expressa a socialização do risco). De outro lado, as políticas sociais que procuram oferecer proteção na forma de padrões mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados como direito político.

De maneira geral, portanto, as intervenções públicas convergem para um ambiente institucional e burocrático responsável pela formulação e implementação de políticas. É parte integrante desse processo, a mobilização de atores políticos, o ambiente socioeconômico e a lógica redistributivista.

Dessa forma, verifica-se as políticas públicas, enquanto conjunto de ações (ou omissões) sob a responsabilidade do Estado traduzem, essencialmente, o conjunto de decisões e não-decisões resultantes do jogo de interesses que se desenvolvem no seio da Política, encontrando sua determinação e seu limite em processos econômicos engendrado em uma realidade específica. Em síntese, as políticas públicas se organizam a partir da explicação e intermediação de interesses sociais organizados em torno dos recursos produzidos socialmente. (GUILHON, 1995, p. 105)

Vimos no capítulo anterior que, conforme Offe (1985) as intervenções do Estado ora são pautadas pelas demandas dos trabalhadores, ora pelas necessidades da acumulação. A busca do consenso, tendo em vista o processo de elucidação política, geralmente resulta na reforma social, de onde pode emergir o modelo universal ou o modelo ocupacional. Dessa forma, o surgimento das políticas públicas e sociais foram graduais e diferenciados entre os países, dependendo principalmente dos movimentos de organização da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. (BOSCHETTI, BEHRING, 2002, p. 64)

Cabe aqui, uma breve menção à análise de Esping-Andersen (1991) que distingue três ‘tipos’ de regime de Welfare State. Entretanto, diversos autores fazem críticas à essa tipologia, referindo-se à redução simplista das explicações sobre o surgimento dos modernos sistemas de proteção social a apenas duas variáveis-chave: a lógica da industrialização e a força do movimento operário. Segundo a tipologia de Andersen, temos:

- O primeiro regime é o liberal, predominante nos Estados Unidos, Canadá e Austrália tem como características as políticas focalizadas de assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência; benefícios restritos à população de baixa renda, critérios rigorosos para acesso aos benefícios e associados ao estigma e benefícios modestos. “O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva – ao garantir apenas o mínimo – quanto ativamente – ao subsidiar esquemas privados de previdência.” (ESPING ANDERSEN, 1991, p. 108)
- No segundo regime é o conservador corporativista, que tem como base o modelo bismarckiano, sendo predominante na Áustria, França, Alemanha e Itália. Nestes, os direitos sociais estavam ligados à classe e ao status, o que limita sua capacidade redistributiva. São tipicamente moldados pela Igreja que zela preservação da família tradicional. O edifício estatal substitui o mercado enquanto provedor de benefícios sociais.

- O terceiro regime é o social democrata, vigente na Suécia, Dinamarca e Escandinávia, instituíram políticas sociais universais de forma que os direitos sociais foram ampliados às classes médias. Segundo Esping Andersen (1991) “em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscaram um welfare state que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda a parte. (ESPING ANDERSEN, 1991, p. 109)

É importante perceber algumas distinções. O Estado-Social remete à ação social do Estado, caracterizada principalmente no período pós guerra, quando o Estado passa a normatizar aspectos da vida humana, através da instituição dos sistemas de proteção social. As políticas sociais, por sua vez, surgem como mecanismo de regulação social na área social e econômica que tem como formato o modelo keynesiano-fordista. Sua simples instituição e expansão não pode ser interpretada automaticamente como a instauração do Estado-Social.

Segundo a perspectiva neomarxista as políticas sociais são funcionais para o capitalismo, porque atuam simultaneamente para suavizar o processo de acumulação e assegurar a redução dos atritos inerentes à operação do Estado capitalista.

As políticas sociais seriam funcionais para o processo de acumulação porque viabilizam simultaneamente a produção e a circulação. No que diz respeito à produção, as políticas sociais poderiam reduzir os custos de reprodução e aumentar a produtividade dos trabalhadores. Quanto à circulação, as políticas sociais garantiriam a manutenção de níveis elevados de demanda agregada, independentemente dos ciclos econômicos. Para sustentar a demanda, os governos transferem renda para certos grupos, como os desempregados e aposentados, e estimulam os setores produtivos, adquirindo as mercadorias necessárias à operação dos programas sociais. (FARIA, 1998, p. 45)

A política social, portanto, diz respeito às políticas de perfil setorial próprio, como as de educação, saúde, habitação, saneamento básico, segurança, dentre outros. Já a ação social do Estado remete à função assumida pelo Estado no sentido de empregar os recursos nacionais na concessão de assistência aos necessitados, tanto na forma de benefícios pagos em dinheiro, seja na forma de prestação de serviços. A ação social originou-se na Europa sob a forma de Estado Social.

Historicamente, o Estado-Social demarcou uma grande conquista social que foi a institucionalização dos direitos sociais. Pois, na transformação para o Estado Moderno já havia sido reconhecido os direitos civis orientados para a garantia da propriedade privada, bem como os direitos políticos que garantiam aos proprietários o direito de voto, de

organização em sindicatos e partidos, de livre expressão e manifestação. No entanto, é imprescindível destacar que foi a luta da classe trabalhadora que contribuiu significativamente para expandir os direitos sociais, tanto no que se refere ao direito de voto, quanto ao reconhecimento público de que a incapacidade para trabalhar devia-se a contingências (idade avançada, enfermidade, desemprego) que deveriam ser protegidas.

A ampliação dos direitos sociais é considerada um elemento central e indissociável da cidadania. No entanto, a análise de Marshall (1967) sobre a modernidade como trajetória de inclusão é criticada porque sua teoria da cidadania teve como exemplo a Inglaterra, mas foi distorcida para uma descrição linear e evolutiva que tornou-se incongruente com o desenvolvimento histórico de outros países. A evolução clássica da cidadania em três tempos – civil, política e social – localiza o início do Welfare State, que se deu com o nascimento das democracias de massas. Para Marshall (1967) a cidadania reflete a legitimação da desigualdade de classes pois o direito social define uma igualdade humana básica que deve ser preservada, instituindo-se limites para o mercado competitivo.

A grande contribuição de Marshall se deu na obra intitulada Política Social, onde o autor destacou o processo de convergência das políticas sociais durante os anos 1920 e 1930 nos países que já haviam estabelecido mecanismos incipientes de seguridade social. Nota-se um certo consenso em torno da natureza e da extensão das responsabilidades governamentais quanto ao bem-estar do povo.

Em vários países, a política social havia convergido nos seguintes aspectos: no que concernia os beneficiários dos programas de bem-estar social e o aparato administrativo adotado; em relação aos riscos dos quais as pessoas deviam ser protegidas, e no que diz respeito à concepção de algum grau de distribuição de renda como meta da política social. (ARRETCHE apud FARIA, 1998, p. 43)¹⁰

Historicamente, proteção social vai tomar perfis diferenciados até a implantação universal de um sistema de segurança social. As duas grandes guerras mundiais e as crises econômicas dos anos 1930 e 1970 são marcos temporais fundamentais nessa evolução. Outra distinção, de aspecto espacial, indica que os estados europeus tiveram mecanismos de proteção social meio século antes do que os americanos, australianos e japoneses.

Desta evolução diferenciada no tempo e no espaço, resultaram dois sistemas de proteção social: a) o sistema de Bismarck, desenvolvido na Alemanha, é um sistema de seguro social, no sentido em que assenta no pagamento de uma contribuição obrigatória associada ao exercício de uma atividade profissional. Os direitos sociais desse sistema decorrem do exercício de uma atividade profissional ou dos laços de parentesco com quem a exerce; b) o

¹⁰ ARRETCHE, M.T.S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: **Revista BIB**, n. 39, p. 3-40, 1995.

sistema Beveridge, desenvolvido no Reino Unido, é um sistema de segurança social, no sentido em que assenta na solidariedade entre todos os cidadãos, através do sistema fiscal. Os direitos sociais desse sistema decorrem da cidadania e definem-se em função das necessidades. (SILVA, CASTELA, 1999, p. 345)

Diversos autores consideram uma inovação, na Alemanha da era bismarckiana, a garantia compulsória de prestações de substituição de renda em momentos de riscos derivados da perda de trabalho assalariado pelo Estado. Já o modelo beveridgiano tem como objetivo a luta contra a pobreza. Nesse sistema de proteção social o Estado visa a garantir mínimos sociais a todos em condições de necessidade.

Resumidamente, segundo Ferrera, conforme referência na obra de Viana e Levcovitz (2005), a história da proteção social pode ser assim dividida: um primeiro período corresponde à Assistência Caritativa Corporativa, formulada na Europa entre os séculos XVII e XIX, e que institui o Seguro Ocupacional; um segundo período, entre os anos de 1880 e 1920 que remete à Lei sobre a Pobreza e institui o Seguro Nacional. No período pós-guerra, entre os anos 1945 e 1980 expandem-se horizontal, vertical e quantitativamente os modelos Ocupacionais e Universais, ambos puros e mistos.

Na atualidade, todos os tipos de Estado-Social combinam de forma diferente esses dois sistemas, além de construírem novos padrões de proteção social de forma a acompanhar o novo referencial tecnológico, produtivo e financeiro do sistema capitalista, bem como o processo de globalização. Geralmente, segundo os autores Silva e Castela (1999) a diversidade dos modelos de proteção social refere-se ao método de financiamento e gestão das contribuições, como nos parâmetros de incidência, segundo as idades e as fórmulas de cálculo da prestação.

Ademais, os diferentes sistemas de proteção social tem como base fundamental para a instituição da seguridade social a noção de risco. Beck e Giddens foram os pioneiros a tratar a sociedade de risco, para eles:

Ameaças e incertezas pertencem às condições gerais de existência humana; a semântica do risco está relacionada especificamente com o processo de modernização, no qual adquirem maior significado as decisões, as incertezas e a probabilidade. Está relacionada à tematização no presente de perigos futuros, percebidos como resultado da civilização. (MOTTA, 2009, p. 385)

Na medida em que o acidente deixa de ser infelicidade e se torna *sui generis* no final do século XIX, assume a característica de calculável e coletivo. A idéia de risco social torna-se o princípio de uma política que pressupõe que todos os indivíduos que compõem uma

população possam ser afetados pelos mesmos males: todos somos fatores de riscos e todos estamos sujeitos ao risco.

Na segurança, o termo de risco não designa nem um acontecimento nem mesmo um tipo de acontecimento da realidade – os acontecimentos “funestos” – mas um modo de tratamento específico de certos acontecimentos que podem suceder a um grupo de indivíduos, ou mais exatamente a valores ou capitais possuídos ou representados por uma coletividade de indivíduos, ou seja, por uma população. (EWALD, 1993, p. 98)

A idéia de segurança como uma técnica do risco, tal como formula a ciência atuarial, assume a forma de um esquema de racionalidade, uma maneira de decompor e ordenar certos elementos da realidade. Para tanto, constitui-se duas bases científicas: a estatística, encarregada de apurar a regularidade de certos acontecimentos e, o cálculo das probabilidades que permite avaliar as hipóteses de ocorrência dos mesmos acontecimentos. Em decorrência, as aplicações científicas e sociais de noções como causas, fatos, lei, segundo a lógica probabilística dão existência ao número e às massas. Os fatos são ordenados por categorias como nascimento, morte, acidente.

A história das instituições políticas da sociedade moderna dos séculos XIX e XX pode ser entendida como a criação conflituosa de um sistema legal para lidar com as incertezas e riscos industriais fabricados, isto é, fruto de decisões. O cálculo de risco, o princípio do seguro, o Estado de Bem estar social possibilitam contratos de risco, sancionados pelo Estado, isto é, institucionalizam promessas de segurança frente a um futuro desconhecido. (MOTTA, 2009, p. 386)

Em suma, o Estado respondeu às necessidades dos setores excluídos e/ou vulnerabilizados pelo processo de industrialização. Diversos autores que se denominam “institucionalistas” relacionam a capacidade administrativa com os tipos de proteção social. Nesse sentido, Faria (1998) retoma o pensamento de Robert Salisbury (1968)¹¹, que nos fins da década de 1960, distingue quatro tipos de políticas públicas: a distributiva, a redistributiva que está associada à forte integração tanto do sistema decisório quanto do padrão da demanda; a regulatória e a auto-regulatória que demonstra fragmentação.

Devemos ainda incluir ainda uma última diferenciação, que será destacada no próximo sub-capítulo. Trata-se de avaliar a instituição da seguridade social tomando a questão do cumprimento dos direitos sociais. Assim, temos que, nos países capitalistas avançados as políticas sociais assumiram a idéia de cidadania, enquanto nos países subdesenvolvidos como o Brasil, a dicotomia seguro versus seguridade está sendo esmaecida pois tradicionalmente a

¹¹ SALISBURY, R.H. The analysis of public policy: a search for theories and roles. In: Ranney, A. (ed.) **Political Science and Public Policy**. Chicago: Markham, p. 151-175, 1968.

proteção social foi confundida com políticas de combate à pobreza, constituindo o denominado Estado assistencial.

A diferença fundamental é que, conforme vimos, o Estado Social é fruto das relações capital-classe trabalhadora, isto significa que, o Estado consolida a seguridade social para os trabalhadores e garante as bases para o avanço da acumulação capitalista. Enquanto que o Estado assistencial não considera o contrato social e tão pouco a noção de universalidade ou igualdade, pois promovesse alianças conjunturais que garantem os convênios de serviços com organizações filantrópicas, de benemerência e comunitária, voltando-se exclusivamente para o tratamento compensatório da pobreza. Segundo Falcão (1995) a justificativa pelo enfrentamento efetivo da pobreza vai desde a falta de recursos até o fato de a pobreza ter sido banalizada.

A pobreza aparece no imaginário social como algo de difícil solução, seja pela ausência de recursos para enfrentá-la com efetividade seja porque o patamar compensatório produzido pelo Estado e sociedade civil tem sido suficiente para “dispersar as tensões sociais” derivadas do pauperismo. (FALCAO, 1995, p. 117)

No Estado assistencial, portanto, a pobreza é naturalizada pois o Estado e sociedade civil se sentem impotentes para resolve-la. Utilizando-se de um nível baixo de gastos públicos em políticas distributivas e sociais forja-se uma ‘sociedade providência’. A concepção de ‘sociedade providência’ foi elabora por Sposati para caracterizar a forma indireta com que o Estado estende serviços sociais aos mais espoliados, através das relações de parcerias.

O pauperizado, inserido ou não no mercado de trabalho é o público-alvo do Estado assistencial. Nas palavras de Sposati (1995, p. 07) “diferentemente da extensiva universalidade da saúde e do seletivo critério jurídico-contábil da previdência social, a assistência social usa um critério particular, o mérito ou o valor da necessidade, para definir sua demanda”.

Para Falcão (1995) a assistência social associada à benevolência é própria da condição de solidariedade dos indivíduos humanos em sociedade, porém, ela é secundarizada e se impõe como exigência marginal enquanto dever do Estado. Pois a assistência social, enquanto campo de ação governamental assume a característica de distribuidor de serviços a segmentos caracterizados como ‘necessitados sociais’ e não assume o perfil de salário indireto, já que o necessitado não teria renda.

Por fim, a assistência social mantém suas ações travestidas de ajuda, pois o grupo sob a qual opera apresenta reduzida visibilidade política, uma vez que não se coloca no confronto direto capital-trabalho. “A assistência social compõe o perfil das estratégias de gerenciamento

estatal das condições de vida e termina como a forma histórica pela qual se transmuta em ajuda direitos a condições de reprodução social para o trabalhador” (SPOSATI, 1995, p. 16)

2.2 - A particularidade do sistema de proteção social brasileiro

A formação do sistema de proteção social brasileiro iniciou-se por volta dos anos 1930, mas foi somente com a Constituição de 1988 que o conceito de seguridade social alcançou substância e visibilidade. A partir desse reconhecimento, a proteção social passou a ser dever do Estado, aliando-se à área da saúde e assistência social e, desvinculando-se do formato contratual/contributivo que caracteriza a previdência social.

A previdência social baseada na lógica do seguro, o processo de assalariamento e a industrialização ocuparam um papel fundamental na formação do mercado de trabalho no Brasil, todavia não foram capazes de consolidar uma sociedade salarial nos moldes europeus. Pois, esse tipo de proteção social tem na relação de trabalho a chave de inserção e de garantia dos direitos ao cidadão trabalhador, mas aqui no Brasil, a população rural e o setor informal da economia, estiveram à margem desse padrão de proteção social.

Embora, durante os anos 1930 e 1964, tenha havido expressões de organização sindical, a agenda modernizadora do Brasil não comportou procedimentos decisórios democráticos que rompessem com os regimes autoritários. Tampouco, o modelo de proteção social baseado no “Estado da seguridade social” ou no “Estado dos serviços sociais”, não tiveram similares no Brasil. Pois, o país não conseguiu reverter a condição de dependência que advinha do período colonial, nem avançar no estabelecimento de garantias universais que reduzissem a desigualdade, embora fossem realizadas muitas reformas na política social brasileira para atingir tal objetivo.

Draibe (1990) caracterizou os anos de 1930 a 1943 como os anos de introdução da política social no Brasil. O país teve como referência para a cobertura dos riscos os países desenvolvidos, dessa forma implantou uma regulação no âmbito do trabalho, referindo-se à acidentes, aposentadorias e pensões, auxílio doença, maternidade, família, seguro-desemprego. A criação do sistema público de previdência começou com os IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões, nas categorias de trabalhadores estratégicas, com planos poucos uniformizados e orientados pela lógica contributiva do seguro.

Nesse sentido, o Estado brasileiro assume um caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana. Sposati (1997) declara que a proteção ao trabalhador tinha um caráter meritocrático, inclusive sendo ofertada conforme a classificação, a ocupação e ao próprio caráter do trabalhador. Sendo assim, os primeiros a receber a proteção social foram os portuários e ferroviários, conforme os interesses econômicos das décadas de 20 e 30, e posteriormente, outras categorias sendo os últimos a classe das empregadas domésticas e dos trabalhadores rurais.

A política social desenvolvida nesse período foi denominada por Wanderley Santos (1979) de cidadania regulada porque a natureza da cidadania não remete ao código de valores políticos, mas sim a um sistema de estratificação ocupacional que é definido por norma legal. Este modelo brasileiro, ainda, é muito próximo da descrição anterior que remete ao tipo de Esping Andersen chamou de ‘conservador e corporativista’.

A expressão máxima dessa caracterização de Santos (1979) foi a Constituição de 1937, que ratificava a necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado. Além disso, em 1943, foi promulgada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que marca ainda mais modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil.

De fato, é relevante ressaltar que o Brasil instituiu um sistema de seguro previdenciário, que difere fundamentalmente da seguridade social. Pois, a previdência é um sistema de cobertura dos efeitos de contingências associadas ao trabalho, resultante de imposição legal e lastreado nas contribuições dos afiliados para seu custeio; além disso, seu objetivo é ofertar benefícios aos contribuintes – previdentes, quando, em ocasião futura, ocorrer perda ou redução da sua capacidade laborativa. Já a seguridade é um sistema de cobertura de contingências sociais destinados a todos os que se encontram em estado de necessidade, não restringindo os benefícios nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa. Auxílios a famílias numerosas, pensões não contributivas, complementações de renda, bem como o seguro-desemprego, são benefícios de seguridade porque ou não resultam de perda/redução da capacidade laborativa ou dispensam a contribuição pretérita. (VIANNA, 2005)

No âmbito da assistência social, durante as décadas de 20 e 30, são desenvolvidas ações filantrópicas, de caridade e benemerência, fora do contexto do Estado, que não superava a condição de miséria, precariedade e péssimas condições de vida devido ao caráter pontual e emergencial dispensado à população carente. O Estado assume um papel de mero apoiador das organizações não-governamentais, repassando a sua responsabilidade pública para a

esfera privada. Conforme demonstramos no primeiro capítulo a filantropia foi uma prática presente no trato da pobreza durante muitos séculos e em diversos países.

Já na década de 40, enfatiza-se a promoção de ações sociais sob a lógica da filantropia e da utilidade pública. Pois, em 1938, a assistência social é inserida na burocracia do Estado, através da instituição do primeiro organismo estatal. Trata-se do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que foi criado pelo Decreto-Lei n. 5.697 de 22 de julho de 1938, atrelado ao Ministério da Educação e Saúde, no Governo de Gustavo Capanema. Cabia a esse conselho a função de conceder “auxílios e subvenções, cumprindo na época o papel do Estado, de subsidiar a ação das instituições privadas.” (MESTRINER, 2001, p. 62).

Porém, em 1942, temos uma dada centralização da assistência social brasileira, em âmbito federal, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Segundo Behring e Boschetti (2006, p. 108) “essa instituição foi criada para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra e era coordenada pela primeira-dama, Sra. Darcy Vargas, o que denota aquelas características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil, atravessando a constituição da política social”. A LBA se configura como uma instituição articuladora da assistência social no Brasil, na medida em que conta com uma rede de instituições privada conveniadas, que mantém essa marca assistencialista e fortemente seletiva até a Constituição de 1988.

A LBA voltava-se para o atendimento às necessidades emergenciais da população carente, geralmente em situações de calamidade social. Desenvolvia-se desde a assistência material até a atenção primária à saúde como o pré-natal, o reforço alimentar e o amparo aos excepcionais e idosos. As ações assistenciais promovidas pela LBA deixaram profundas marcas na ação recente da Política de Assistência Social. Pois, o assistencialismo acarretava características negativas quando, ao atuar como política de socorro promove o enfraquecimento enquanto política pública e garante uma baixa visibilidade política de seus usuários, além de posicionar essa política no campo do não-direito. Para Sposati (2008, p. 17) são “programas, atividades desconexas em que as ações ganham valor em si mesmas, e não pelas alterações que ocasionam nas condições de reprodução social.”. Outro aspecto negativo é a lógica do ‘mérito da necessidade do atendimento’ que fragmenta o público alvo contrariando o caráter universal e implica numa rigorosidade excessiva quanto aos critérios para o atendimento.

No contexto democrático vigente entre os anos 1946 e 1964, expandiu-se o sistema de proteção social baseado em políticas sociais de cunho seletivo no plano dos beneficiários, heterogêneo no plano dos benefícios e fragmentado no plano institucional brasileiro.

(DRAIBE e AURELIANO, 1989, p. 140). Foi um período marcado por forte disputa de projetos e pela intensificação da luta de classes, em vista do desenvolvimentismo instituído pelo governo Kubitschek, através do Plano de Metas. A expansão e modernização das políticas sociais durante a ditadura foi descrita por Faleiros (2000) como uma busca de adesão e legitimação do bloco militar-tecnocrático-empresarial.

O período 1964-1985 é considerado como a etapa de consolidação institucional e reestruturação conservadora da ação estatal nas políticas sociais no Brasil. Para Draibe e Aureliano (1989) esta fase subdivide-se em três momentos: consolidação institucional (1964-77), expansão massiva (1977-81) e reestruturação conservadora (1981-85).

As principais inovações das políticas sociais foram: a unificação, uniformização e descentralização da previdência social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966; no ano seguinte os acidentes de trabalho também adentram a gestão do INPS. A ampliação da previdência alcançou os trabalhadores rurais por meio do Funrural (1971), as empregadas domésticas (1972), os jogadores de futebol e autônomos (1973) e os ambulantes (1978). Em 1974, cria-se a Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo para os que tivessem contribuído ao menos um ano para a previdência.

O Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) foi criado em 1974, incorporando a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (Funabem, criada em 1965), a Central de Medicamentos (CEME) e a Empresa de Processamentos de Dados da Previdência Social (Dataprev). Em 1977, esse complexo transformou-se no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS).

Além dessa intensa institucionalização da previdência, da saúde e da assistência social, a ditadura impulsionou a política de habitação através da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Esse processo de valorização da assistência social pelo MPAS denotou um novo modelo de proteção social voltado para o desenvolvimento social e, portanto, que procurava superar o caráter assistencialista e de complementação da previdência.

A partir dos anos 1970, eclode um processo de transição para a democracia. As políticas sociais passam a ocupar importância na agenda reformista desenhada na década de 70 e pressionada no início dos anos 80 pelo agravamento das questões sociais e pela forte oposição à ditadura militar. A democratização foi acompanhada do desenvolvimento de movimentos sociais, tais como os sindicatos, as associações de moradores, e de discussão de setores da política social.

... impulsionado por setores da oposição ao regime militar, no bojo do processo político mais amplo da reorganização da sociedade civil e da

restauração do Estado Democrático de Direito, processo intensificado a partir de meados dos anos 70. Desde então, essas forças, políticas, formularam uma extensa agenda de mudanças. A construção de um efetivo Estado Social, universal e equânime, era um dos seus núcleos. (FAGNANI, 2005, p. 541)

Portanto, formulava-se na agenda política nacional um projeto de Estado Social para o Brasil que era apresentado como crítico e alternativo ao regime militar, segundo Fagnani (2005) a partir de três frentes de lutas principais.

A primeira diz respeito à agenda de “*cunho político, econômico e social*”, apresentada pela oposição ao regime militar, na qual um dos núcleos centrais do projeto era a construção de um Estado Social de caráter universalizante e a garantia de direitos sociais. Esta pauta foi incorporada posteriormente pelo Movimento Democrático Brasileiro – MDB e, também, mesmo que na retórica, pela Frente Liberal e pelo governo da Nova República (1985-1990). Este movimento cujo “*ápice foi a notável mobilização popular em torno da campanha pelas eleições diretas*” (1983-1984) (FAGNANI, 2005, p. 542)

Emergiram temas como: a reforma agrária, com a reorganização de importantes movimentos no campo; a saúde pública, pelo chamado “Movimento Sanitarista”; a educação, através dos movimentos de trabalhadores da educação, estudantes e de classe, organizados no Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito; e no campo dos direitos sindicais e trabalhistas, através, principalmente, do “novo sindicalismo”.

A segunda frente abordada por Fagnani (2005) remete à estruturação dos projetos a partir das pautas indicadas acima, além da ampliação a outras áreas por dentro do “*governo da Nova República*”. Neste momento, além das agendas vindas dos movimentos sociais, destacaram-se as iniciativas visando a reforma da Previdência Social, em 1986, através do Grupo de Trabalho para a Reformulação da Previdência Social (cujos pareceres subsidiaram a elaboração da Constituição de 1988); a formatação do Sistema Único de Saúde – SUS e a proposta de reforma educacional que consolidaria a vinculação de recursos orçamentários para a educação (Emenda Calmon) nos três níveis de governo. Além disso, mudanças na política habitacional, na política de saneamento e reforço dos programas suplementares de alimentação.

A terceira frente de luta rumo à estruturação do Estado Social no Brasil ocorreu no âmbito da própria Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). De acordo com Fagnani (2005) trata-se do desenvolvimento de ações diretas pelos movimentos de onde fluiu toda a demanda social ao longo da década de 1980. Nesse sentido, o governo formulou, principalmente entre 1985-86, o seu plano de reformas a partir de diagnósticos que apontavam

os principais problemas e suas causas. Definiu prioridades e metas, propondo-se a consolidar o regime democrático e construir um modelo de desenvolvimento econômico onde as escolhas macroeconômicas seriam condicionadas às questões sociais.

A estratégia reformista constituía desde ações de caráter emergencial (combate à fome, ao desemprego e à pobreza absoluta) até medidas que visavam o crescimento econômico com ampliação do emprego, aumento do salário real e melhor distribuição de renda e riqueza (reforma agrária, seguro-desemprego, revisão da legislação trabalhista e sindical, descentralização político-administrativa das políticas sociais, mudança do padrão regressivo de financiamento, universalização do acesso e ampliação dos impactos redistributivos).

Toda essa conjuntura instalada com o início da “abertura” política, que levou ao fim da ditadura militar, e as mobilizações sociais pela democratização e pela garantia de direitos sociais universais culminou na aprovação da Constituição de 1988 – a chamada “Constituição Cidadã”. Naquele momento, os resultados deste processo de intensas mobilizações e formulações significaram grandes avanços para a sociedade brasileira, no entanto, muitos dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988, até hoje, não foram efetivados pelos atores sociais.

... a Constituição de 1988 representou etapa fundamental – embora inconclusa – da viabilização do projeto das reformas socialmente progressistas. Com ela, desenhou-se, pela primeira vez na história do Brasil, o embrião de um efetivo Estado Social, universal e equânime. Seu âmago reside nos princípios da universalidade (em contraposição à focalização exclusiva), da seguridade social um direito de cidadania (em contraposição à caridade e ao assistencialismo). Para financiar os novos direitos, a Carta institui novas fontes de financiamento não reembolsáveis e vinculados a programas sociais. (FAGNANI, 2005, p. 547)

Dessa forma, o projeto de Estado Social no Brasil permaneceu inconcluso, devido às contra-ofensivas dos setores conservadores instalados no governo federal do final dos anos 1980, antagônicas aos direitos sociais universalizantes previstos na Constituição, além das contra-reformas neoliberais realizadas, paulatinamente, no processo de regulamentação dos dispositivos constitucionais.

Embora tenha ocorrido uma intensa movimentação política em torno da construção do Estado Social no Brasil, esse mesmo ambiente apresentou uma série de adversidades. Uma delas era representada pelos embates entre as forças conservadoras e progressistas dentro da Aliança Democrática – e da sociedade brasileira, por extensão. Outro problema era a crise fiscal por que passava o Estado brasileiro, debilitado com o estrangulamento de recursos externos. Por fim, no plano internacional, o Banco Mundial e o Fundo Monetário

Internacional (FMI) procuravam adequar o tamanho da intervenção estatal a uma agenda liberalizante. (COSTA, 2000)

A partir de 1980, com a crise do desenvolvimento econômico nacional, o financiamento das políticas sociais tornou-se ainda mais complexo, limitando a universalização do Estado de bem-estar social no Brasil. Não obstante os avanços legais estabelecidos pela Constituição Federal, de 1988, sabe-se que a regulamentação ordinária foi residual e desfavorável ao avanço de uma sociedade justa e menos desigual. (POCHMANN, BARBOSA, PONTE, PEREIRA e SILVA, 2005, p. 61)

Decerto, é extremamente relevante considerar que a Constituição em 1988, instituiu significativas mudanças que ampliaram direitos notadamente no campo trabalhista e de seguridade social. A seguridade social, de acordo com o texto constitucional, compreende “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

Assim, a Nova Constituição Federal do Brasil, de 1988, nasceu marcada pela contradição histórica. Fruto da mobilização popular, da redemocratização da sociedade, num contexto onde a ofensiva neoliberal cobrava a redução do Estado na regulação econômica e social. (COSTA, 2000, p. 168).

A Constituição de 1988 promoveu transformações institucionais ao ampliar a abrangência da intervenção do Estado. Houve avanço na área educacional referente à vinculação de recursos, e na seguridade social, com ênfase na universalização e equivalência dos benefícios; além de definir, no plano organizacional, a descentralização e a ampliação da participação social na formulação dos programas sociais por meio de diversos conselhos. No sentido da descentralização política, administrativa e financeira, a reforma tributária possibilitou o restabelecimento do equilíbrio federativo, bem como capacitou os Estados e municípios através de novas regras de repartição de recursos, embora haja coordenação nacional e cooperação entre os entes federativos.

A incorporação do conceito de Seguridade Social ao texto constitucional estabeleceu no parágrafo único do artigo 194 os seguintes objetivos: universalidade de cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A Constituição de 1988, no campo dos direitos sociais, utilizou-se do princípio de cidadania para denotar um caráter universal às esferas da educação, saúde, trabalho, previdência, proteção à maternidade e à infância e assistência social. Entretanto, durante o governo Collor, passou-se a atrasar a adoção dos direitos descritos na Carta Magna por meio do veto integral ou parcial a projetos de lei aprovados pelo Congresso (caso da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1990; ou de 25 artigos que tratavam do financiamento do SUS na Lei Orgânica da Saúde) e de atrasos nos prazos constitucionais de legislação constitucional complementar. Ao mesmo tempo, o Poder Executivo desenhava uma nova agenda para a questão social, que se caracterizou pela focalização das políticas sociais, prevalecendo a seletividade para os grupos mais pobres.

Do ponto de vista da estrutura administrativa, portanto, a seguridade não tem existência formal pois, a própria regulamentação efetivou a segmentação das áreas que a compõem. A Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080), de 1990, as Leis 8.212 (Lei do Custeio da Previdência) e Lei 8.213 (Lei dos Planos de Benefícios da Previdência), de julho de 1991, e a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742), de 1993, estabeleceram, cada uma, suas diretrizes específicas. Assim, em 1990, foi criado o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) para administrar os benefícios previdenciários, a saúde transferida para o Ministério da Saúde com a extinção do Inamps em 1993 e, a assistência social após contínuos deslocamentos institucionais, recentemente foi atribuída ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em janeiro de 2004.

Do ponto de vista do financiamento, a seguridade teve uma expansão das fontes de receita, incorporando tanto as contribuições de empregados e empregadores incidentes sobre a folha de salário – Cofins, Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social; bem como as contribuições incidentes sobre o faturamento e o lucro das empresas – CSLL, Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas. Cabe aqui, mencionar que, essas receitas de seguridade podem ser alocadas para outras áreas, não necessariamente ligadas à seguridade social, pelo fato de não existir uma estrutura institucional-administrativa.

Em 2001, mais de 16 bilhões de reais oriundos de receitas constitucionalmente estabelecidas como receitas de seguridade foram alocados em rubricas alheias à seguridade e 19 bilhões ficaram à disposição do Tesouro. A utilização dos recursos da Seguridade Social para fins distintos das suas finalidades é uma prática que bem provocando, nos últimos dez anos, a queda da liquidez e os desequilíbrios do sistema. Não constitui, porém, irregularidade alguma, já que, além de operar segundo os cânones do Tesouro, respeita a lei que instituiu a DRU. Pela DRU, criada em 1994 como Fundo Social de Emergência, designação depois alterada para Fundo de Estabilização Fiscal, e atualmente, despida de qualquer disfarce, chamada pelo nome apropriado – Desvinculação das Receitas da

União -, 20% de todas as contribuições sociais (exceto as que incidem sobre salários) tornam-se disponíveis para uso exclusivo do governo federal. (VIANNA, 2005, p. 96)

Retomando a historiografia da seguridade social brasileira, chegamos em 1996, momento de novas configurações da política no domínio do social. É tempo do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), onde temos uma nova estratégia do desenvolvimento social que articula três níveis de reformas dos programas sociais existentes.

No primeiro, era proposta a reestruturação dos serviços sociais de vocação universal, como saúde, educação, previdência social, assistência social, habitação e trabalho. Esta reestruturação visaria aumentar a eficácia dos programas e o seu poder redistributivo. Um segundo nível priorizava, dentro do amplo leque de programas de cada serviço social de vocação universal, as ações e programas (foram 45 ao todo) que teriam caráter estratégico para o combate à pobreza e à desigualdade social. Estes programas teriam financiamento, monitoramento, avaliação e gestão pelo governo federal. O terceiro nível de reforma procurava coordenar as ações de combate à fome e à miséria aguda, sob comando do Programa Comunidade Solidária, em parceria com os estados, municípios e sociedade civil (DRAIBE, 2003, p. 74).

A estratégia governamental de FHC destacava que as políticas que assegurassem a estabilidade monetária eram uma "condição necessária, embora não suficiente para promover a melhoria do padrão de vida dos brasileiros" (BRASIL, 1996). Considerando isso, a busca da estabilidade monetária não favoreceu o emprego, o crescimento econômico e não alcançou a "condição necessária" para a implementação da política social proposta. Segundo Fagnani (1999), a política de emprego foi insuficiente para reverter o quadro produzido pela política econômica além disso, a previdência social viu sua base de financiamento erodir com o aumento da precarização e com a informalização da ocupação. Por outro lado, com relação às políticas de saúde, educação e assistência social, houve avanços no processo de descentralização, mas “ao mesmo tempo em que estados e municípios são induzidos a aceitarem novas responsabilidades administrativas e financeiras na gestão das políticas sociais, a política econômica desorganiza as finanças destas instâncias (...)”. (FAGNANI, 1999, p. 166).

Cabe aqui, destacar a questão da descentralização das ações tomando como referência a análise de Sônia Draibe. Segundo essa análise, de modo geral, houve uma tendência a "focalizar no universalismo (...) assentada no duplo objetivo de preservar a base universalista e democrática do Welfare State e reduzir as chances de reprodução da desigualdade sob o

manto de programas universais, freqüentes, sobretudo em sociedades muito desiguais" (DRAIBE, 2003, p. 91).

Nesse sentido, a autora considera destaca como exemplos, a mudança no padrão de financiamento da educação, dado pela progressividade no gasto e a automatização do repasse de recursos, bem como no financiamento da saúde, na medida em que o repasse se dá em conformidade com o número de habitantes, ao invés da oferta de serviços. Entretanto, apesar de ser mantido o caráter universal destas políticas, houve especial ênfase na atenção à saúde básica e ao ensino fundamental.

Concomitante a esse processo de descentralização, e portanto, de fortalecimento do papel dos estados e municípios brasileiros ocorreram a implantação de políticas de ajuste fiscal para dar continuidade à estabilidade dos preços em vista da falta de crescimento da economia. Ocorre que, a partir de 1999, o ajuste fiscal atingiu diretamente a qualidade da oferta de serviços públicos. Embora, há de se ressaltar que a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi um avanço importante na medida em que estabeleceu um teto para as despesas com o pessoal nas três esferas de governo.

O governo FCH, desde o primeiro dia de seu mandato, reduziu as receitas de estados e municípios e os obrigou a destinar uma parcela importante do que sobrou à amortização de suas dívidas. Não resta dúvida de que o resultado foi não só um aumento do déficit de estados e municípios, (...) mas uma deterioração dos serviços sociais – de saúde, educação, assistência social e outros – prestados por estados e municípios. (SINGER, 1999, p. 39)

Para salvar o Plano Real, faltando poucas semanas para a eleição presidencial de 1998, FHC promove um acordo formal com o Fundo Monetário Internacional onde o Brasil recebia 41,5 bilhões de dólares. Ainda, em 1999, foi criada a Rede de Proteção Social Brasileira, a partir da renegociação de um contrato de empréstimo com o BID. O contrato introduziu uma inovação que buscava preservar de forma seletiva (focalizando e restringindo o gasto público) a capacidade de intervenção do governo federal na questão social. Nas palavras de Barros Silva (2000: 18-9), "tratou-se de evitar que, num momento onde a estrutura de proteção social seria claramente tencionada pela crise econômica para além de seus limites, simultaneamente se consolidasse um processo de desestruturação de um conjunto prioritário de ações setoriais. (...) A configuração desta estratégia – denominada formalmente de Rede de Proteção Social – traduziu-se na seleção de um conjunto de ações que tem como objetivo explícito proteger os segmentos mais vulneráveis da população em uma situação de crise". Foram selecionados 22 programas nas áreas de saúde, educação, trabalho e assistência e previdência social. Na Rede misturavam-se serviços sociais e transferências monetárias.

Draibe (2003) aponta ainda, em relação a este período, o peso crescente dos programas de transferência de renda. A constituição do Fundo de Combate à Pobreza, em 2000, é apontada pela autora, como um marco para a política federal de transferências monetárias. "Já no ano seguinte de sua aprovação [do Fundo de Combate à Pobreza] foram criados os programas Bolsa-Alimentação (na área da saúde [em 2001]), Agente Jovem (na Secretaria de Assistência Social [em 2001]) e, pouco mais tarde, Auxílio-Gás (2002)" (DRAIBE, 2003, p. 88). Estes programas vieram se somar ao Bolsa-Escola (antigo Programa Nacional de Renda Mínima) e ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI, implementado em 1996). Destes cinco programas, apenas o Auxílio Gás não é financiado pelo Fundo de Combate à Pobreza – mas pelo CIDE, uma contribuição sobre o preço dos combustíveis. Todos os demais têm a mesma fonte de financiamento (o Fundo), podendo também contar com contrapartidas de estados e municípios (SILVA, YAZBEK E GIOVANNI, 2004).

Esta geração de programas federais, devido à sua abrangência e tamanho, foi importante para disseminar o conceito de transferências monetárias. Entretanto, as primeiras iniciativas de programas considerados na categoria de Renda Mínima se disseminaram pelo Brasil, durante a década de 1990, em cidades como Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, Santos/SP e Brasília/DF. Em 1997, foi criada a primeira lei sobre renda mínima no país, trata-se da Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que autoriza o governo federal a conceder apoio financeiro a programas de garantia de renda mínima instituídos por municípios que não disponham de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente sua implementação. Essa lei foi regulamentada em junho de 1998 através do Projeto de Lei nº 80, que propõe a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), apresentado pelo senador por São Paulo, Eduardo Suplicy (PT).

Por fim, chegamos ao governo Lula. Nesse governo as prioridades governamentais foram direcionadas para o combate à fome e à insegurança alimentar. Através da constituição do Fome Zero foi possível articular um conjunto de ações estruturais, emergenciais e de desenvolvimento local voltados para promover um novo modelo de desenvolvimento que garantisse à população brasileira a sua segurança alimentar.

Apesar de simbolicamente trazer a questão da fome para o centro da agenda pública, o Fome Zero sofreu muitas críticas por sua dificuldade de articulação técnica e política (YAZBEK, 2004; VALENTE, 2003). No fim de 2003, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar foi fundido à Secretaria Nacional da Assistência Social e à Coordenadoria do Bolsa Família, que deu origem ao Ministério do Desenvolvimento Social e

do Combate à Fome (MDS). O Bolsa Família passa a ter maior destaque nas políticas sociais federais em relação ao Fome Zero.

Chegamos, portanto, no início do século XXI, com novos princípios e diretrizes para a proteção social no Brasil que proporcionam aumento das possibilidades de habilitar a população brasileira junto à programas de transferência de renda pública. Pois, resumidamente, quando a área da saúde é reconhecida enquanto obrigação do Estado em prestar serviços de forma universal, gratuita e pública procura-se reduzir a proliferação de doenças, bem como realizar ações da medicina preventiva e curativa, e fornecer medicamentos.

Na área da Previdência Social efetiva-se a ampliação de direitos previdenciários, organizando dois regimes de caráter contributivo: o Regime Geral dos Trabalhadores e o Regime Previdenciário dos Servidores Públicos. Tornam-se segurados: o empregado urbano ou rural, o trabalhador avulso (urbano ou rural sem vínculo empregatício cuja filiação é intermediada pelo Órgão Gestor de Mão-de-Obra ou por sindicatos), o empregado doméstico, o contribuinte individual, o segurado facultativo e o segurado especial que correspondem àqueles trabalhadores rurais em regime de economia familiar, bem como seus dependentes, na grande maioria dos casos podendo ser isentos de contribuição.

Dentre os benefícios previdenciários vigentes atualmente, temos o auxílio-doença, auxílio-acidente, abono anual, salário-maternidade, salário-família, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, aposentadoria especial, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-doença por acidente de trabalho e reabilitação profissional.

Já a Assistência Social ao voltar-se para o campo dos direitos sociais assume a função de política pública e de proteção social não contributiva. Isso significa que o Estado toma como princípio a vida, principalmente na perspectiva de garantir a segurança humana. Nessa perspectiva, destacam-se dois auxílios assistenciais que cobrem precariamente a população carente de capacidade contributiva: a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que não é inteiramente não contributiva, foi instituída pela Lei 6.179 de 1974 e extinta em 1991 pela Lei 8.213. E seu substituto, que corresponde ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), foi instituído pela Loas (1993) mas passou a ser emitido em janeiro de 1996. O BPC é um benefício mensal, no valor de um salário mínimo, pagos aos idosos de 65 anos ou mais e aos portadores de deficiência física e mental que possuam renda familiar abaixo de um quarto do salário mínimo por pessoa e em cuja família nenhum membro seja beneficiário de outro programa da

Previdência Social ou do seguro-desemprego, exceto no caso dos dois cônjuges receberem o BPC.

Por fim, conforme Vianna (2005) é possível verificar que, no Brasil, a filiação ao sistema previdenciário permitiu a incorporação de muitos cidadãos com mais de sessenta anos à condição de beneficiários. Mas atualmente, as aposentadorias e pensões desvinculadas de contribuições pretéritas, que é característica de um sistema de seguridade, vêm assumindo um volume expressivo pelas características que o governo do país consagrou à política social.

Capítulo 3 - A experiência brasileira do Programa Bolsa Família.

Neste capítulo, tratamos a passagem do século XX para o século XXI, quando se dão amplas e profundas transformações sociais, econômicas e culturais em âmbito mundial. Trata-se da resignificação do liberalismo em neoliberalismo que produziu a mudança de governamentalidade centrada na naturalidade do mercado, que enfatizava o livre comércio, para a governamentalidade centrada na competição.

No primeiro sub-capítulo, discorremos sobre a emergência dos programas de renda mínima como alternativa de política pública frente à crise estrutural do emprego e da nova pobreza. Demonstrem ainda a mudança na organização institucional, financeira e política do Estado Social. Dessa forma, as discussões perpassam diversos temas como as mudanças do processo produtivo, a crise da técnica securitária, a fragmentação da noção de cidadania, a emergência de uma nova ordem pós-burocrática.

No segundo sub-capítulo, a análise da formação da agenda governamental e decisória do Programa Bolsa Família permite compreender esse novo dimensionamento da política pública social brasileira. Procuramos demonstrar o impacto dessas mudanças macrossociais no desenvolvimento da proteção social do país, considerando que o Programa Bolsa Família assume a característica de um programa de manutenção de renda fora da seguridade social.

Já no terceiro sub-capítulo, ao apontar os limites e potencialidades do Programa Bolsa Família, buscamos compreender o funcionamento dos instrumentos como o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o controle via CadÚnico. Bem como, identificar os dispositivos disciplinares e de bio-regulamentação implementados via condicionalidades.

3.1 – A inflexão das políticas públicas: de bem-estar à mínimos sociais.

Até os anos 1960, o indivíduo podia tornar-se um sujeito social pleno através da inserção na sociedade salarial. Durante esse período, a desigualdade social foi o fator mais importante para configuração de padrões universalistas e redistributivos de proteção social que garantisse a segurança e o bem-estar da população. Nesse contexto em que vigia o Estado-Social, o sistema de seguro social seguia o modelo contributivo, ou seja, apenas os trabalhadores assalariados podiam contar com a garantia da proteção social.

No entanto, já existiam política de transferência de renda que procuravam amparar pessoas com dificuldades em conseguir sobreviver com os ganhos de seus empregos. Podemos apontar como pioneiros os casos sueco, de 1932, e dinamarquês, de 1933. Também os Estados Unidos, que adotaram políticas similares para combater os efeitos perversos da Grande Depressão. Mas foi somente nos anos 80 e 90, que a América Latina e a Ásia implementaram programas de transferência monetária como uma resposta do Estado ao problema social causado pela estagnação econômica, no sentido de assistir a famílias pobres com crianças e adolescentes, condicionando o benefício à atenção quanto à educação e saúde.

Os programas de transferência de renda são auxílios monetários de caráter não-contributivo, cujo acesso aos benefícios é definido por critérios focalizados nos grupos socialmente vulneráveis, de baixa renda, e que em sua maioria, não estão inseridos no mercado de trabalho (idosos, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes).

Vejamos algumas iniciativas internacionais de programas de transferência de renda. Em 1935, os EUA estabeleceram formalmente uma ação governamental ampla por meio do Ato da Seguridade Social que instituiu o Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Dependentes (AFDC). Este programa pagava um complemento de renda às famílias com rendimentos abaixo de um certo patamar para mães que haviam perdido seus maridos e tinham dificuldades de cuidar de seus filhos e lhes dar educação. Em 1964, foi implantado o programa Food Stamps que representava uma forma de imposto de renda negativo por meio de cupons para serem gastos em alimentos. No ano de 1975 foi criado o Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (EITC), onde um complemento de renda era destinado somente às famílias com crianças que efetivamente estivessem trabalhando com renda inferior a determinado patamar (ALTMAYER, 1966; TRATTNER, 1984).

Na Inglaterra, em 1948, foi implantado um sistema de inspiração beveridgiano baseado na garantia universal de um nível de vida mínimo. Eram programas de benefícios suplementares (Income Support) para quem não tinha emprego em tempo integral e visava

cobrir as necessidades normais, exceto moradia, e atender as necessidades complementares extraordinárias. Funcionavam também como suplemento de renda familiar (Family Credit) para quem trabalhava em tempo integral e tinha crianças de até 16 anos com renda inferior ao definido por lei, sendo o valor variável, em razão do trabalho e número de filhos.

Nos anos 60, a Alemanha (1961) adotou um sistema de renda mínima por meio da Lei de Auxílio Social. Tratava-se de um programa com objetivo de possibilitar a toda pessoa viver dignamente com a garantia de um mínimo vital indispensável. Administrado pela comunidade, era financiado meio a meio pelo estado e pela sociedade civil. Consistia num auxílio social individual e subsidiado, disponibilizado sob a forma de auxílio geral de subsistência (Hilfe zum lebensunterhalt) e sob a forma de auxílio particular (Hilfe in besonderen Lebenslagen) oferecido para alguns segmentos (GUIBENTIF e BOUGET, 1997).

A partir de 1968, ocorreram na França algumas experiências departamentais e locais (Besançon, Chenove, Clicky) que antecederam a lei que seria adotada para todo país em 1988 com a denominação de Renda Mínima de Inserção – RMI. Foram criados dispositivos na década de 70 que asseguravam recursos mínimos a populações específicas, sendo essas prestações conhecidas sob a designação de "mínimos sociais". Estes programas visavam reforçar os mecanismos de assistência e solidariedade no interior ou à margem do sistema de proteção social. Em 1975, foram criados os programas Mínimo Velhice e Renda aos Adultos Deficientes; e, em 1976, implantado o Mínimo aos Pais Solteiros (CASTEL, 1995).

Desta forma, quase todos os países europeus dispunham de programas de transferência de renda para famílias ou indivíduos. Embora não seja possível datá-los com precisão, observa-se uma intensa proliferação de programas deste tipo. As experiências são variadas e diferenciadas pois cada país adotou critérios de elegibilidade (nacionalidade, idade, residência, entre outras), valor de benefícios, modos de atribuição e contrapartidas adequadas ao problema que o programa visava atacar. Estes programas são complementares à renda da família, ou seja, o valor do benefício monetário é calculado a partir da renda do demandante (uma pessoa só ou o grupo familiar). Portanto, cada indivíduo ou cada grupo familiar tem assegurado um rendimento adequado ao atendimento de suas necessidades. Estes programas não substituem outros direitos sociais, mas buscam tornar-se uma nova forma de apoio.

As mudanças ocorridas na dinâmica capitalista mundial desde meados dos anos 1970, produziram a necessidade de reorientar o desenho dos programas de transferência de renda nos quesitos abrangência, público-alvo, generosidade e forma de financiamento, inclusive porque, a partir de diversos ângulos, não responde mais ao novo contexto econômico e social.

Do ponto de vista dos trabalhadores, o crescente desemprego levou a uma paulatina perda dos direitos sociais, pois os benefícios estavam atrelados à inserção no mercado de trabalho. Do ponto de vista dos gestores de políticas públicas, o financiamento do Estado de Bem-Estar afeta o equilíbrio das finanças do Estado.

O esgotamento da perspectiva de regulação keynesiana das relações econômicas, políticas e sociais provocou um forte impacto na estrutura das desigualdades sociais, que foi ainda mais agravada quando as políticas neoliberais implantadas não foram capazes de gerar crescimento econômico contínuo e distribuição de riquezas.

Desencadeou-se então, a estruturação de uma “nova pobreza” que se constituiu no contexto de hiper-mobilidade do capital, de heterogeneidade e instabilidade do trabalho assalariado e de polarização social. Ao invés de uma pobreza residual e cíclica, decorrente do atraso econômico, emerge uma pobreza que é proveniente das transformações desiguais e desarticuladas dos setores avançados da sociedade, e por isso, tem caráter permanente. (WACQUANT, 2001).

Essa formação de uma nova pobreza pode também ser definida pelos estoques de força de trabalho descartáveis que não tem mais lugar no mercado de trabalho, ampliando não apenas uma demanda quantitativa de novos atores portadores de antigas necessidades (trabalho, renda, consumo), como também gerando novas necessidades e demandas quanto à questão da insegurança e medo em relação ao trabalho, à expectativa em relação às suas próprias vidas, e às possibilidades de satisfazerem suas necessidades. (SARMENTO, 2002).

Vejamos como se constituiu esse contexto histórico de crise do Estado-Social e a emergência da ‘nova questão social’. Partilhamos da visão de Castel (1998), onde o Estado social emerge como resposta ao risco e à vulnerabilidade da natureza dos laços sociais. A centralidade do trabalho era tida como eixo das relações sociais, mas a partir da crise dos anos 1970, desencadeou-se todo um processo que originou as configurações culturais, simbólicas e identitárias da sociedade moderna avançada. Nesse contexto, a precarização do trabalho assume papel central como a “nova questão social”, comparando-se ao fenômeno da pauperização, que assolou o século XIX.

Para Castel (1998) mesmo antes da invenção do social, já havia social, como demonstramos anteriormente, através das múltiplas formas institucionalizadas de relações dirigidas aos indigentes (práticas e instituições de assistência). No entanto, com a vulnerabilidade do estado de assalariamento na sociedade moderna tem-se o surgimento de condições extra-salariais como a filantropia e a assistência social. Ocorre que, o fracasso da filantropia na tentativa de reconstituir o mundo do trabalho a partir de um sistema de

obrigações morais, faz o Estado Social assumir um compromisso perante os interesses do mercado e as reivindicações do trabalho, através de novas formas de segurança e proteção social. Nesse sentido, a constituição do Estado Social engendrou as esferas da política e das políticas sociais que forneceram a matriz prática dos direitos, das formas de inserção e de integração dos que ficaram aquém dos eixos de constituição das relações salariais.

A partir da constituição das sociedades salariais, com zonas de assistência inseridas ou não em políticas sociais empreendidas pelo Estado, o “social” se modifica e assume a forma de sistemas de regulações não mercantis, instituídas para tentar preencher o espaço integrador. Pois, a questão social conforme Castel se torna uma aporia que põe em questão a capacidade da sociedade existir como um conjunto ligado por relações de interdependência. Na medida em que aumenta o déficit de lugares ocupáveis na estrutura social, a questão social assume a característica de inquietação quanto à capacidade de manter a coesão de uma sociedade. A ameaça de ruptura é apresentada por grupos cuja existência abala a coesão do conjunto.

O Estado Social “foi cada vez mais forte à medida que eram fortes as dinâmicas que regulava: o crescimento econômico e a estruturação da condição salarial. Se a economia se reautonomiza e se a condição salarial se desagrega, o Estado social perde seu poder integrador.” (CASTEL, 1998, p. 34-35)

É notável a questão do desemprego a partir dos anos de 1970, quando a precarização do trabalho atinge diretamente os jovens e as mulheres. Castel (1998) observa que a exigência de qualificação para atuar no mercado de trabalho é o que mais dificulta a entrada dos jovens. Esses inúmeros indivíduos que não ocupam lugar no mercado de trabalho, irão constituir os ‘desfiliados’, que é uma categoria elaborada por Castel como contraponto e reverso da situação configurada a partir do trabalho como imperativo.

O autor considera que, a partir dos anos 1960, a centralidade do trabalho deixa de ser apenas uma referência econômica e assume características psicológicas, culturais e simbólicas. O trabalho se torna um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social, pois possibilita que se detenha um lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção que cobrem um indivíduo diante dos acasos da existência. O trabalho estável significa uma área de integração, no entanto, a ausência de participação em atividade produtiva e o isolamento relacional expressam a exclusão, e ainda a desfiliação.

A desfiliação pertence ao mesmo campo semântico que dissociação, desqualificação, invalidação social. A desfiliação se difere da exclusão pois, para Castel (1998) a exclusão é apenas um estado de privação, enquanto que a desfiliação corresponde a um processo de

perda da estabilidade do trabalho, que instala o indivíduo na precariedade e culmina na inutilidade social.

A desfiliação promove uma ruptura em relação às redes de integração primária (pertencimento familiar, da vizinhança, do trabalho). Um primeiro desatrelamento com respeito às regulações dadas a partir do encaixe na família, na linhagem, no sistema de interdependência fundadas sobre o pertencimento comunitário. “Há risco de desfiliação quando o conjunto das relações de proximidade que um indivíduo mantém a partir de sua inscrição territorial, que é também sua inscrição familiar e social, é insuficiente para reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção.” (CASTEL, 1998, p. 51)

Outra categoria que pode ser associada a essa problemática atual é a idéia de desqualificação social, elaborada por Paugam (2003). A desqualificação é resultado de um processo de dessocialização, isto significa ainda, uma deslocalização social ou uma perda de referências, reflexos da nova pobreza, enquanto condição de privação material e degradação moral.

A discussão sobre o fim do trabalho ganha corpo, bem como as alternativas possíveis para a sociedade lidar com uma legião de cidadãos prontos para trabalhar que não encontram empregos. É o que Castel (1995) chama de a "nova questão salarial": como manter a coesão social construída a partir de uma identidade salarial, em um mundo onde os empregos rareiam. A tradicional separação entre trabalho (para os cidadãos capazes) e assistência social (para os inaptos) não seria mais suficiente para dar conta desta situação.

Há espaço, portanto, para a formulação de novas propostas que sejam adequadas ao novo contexto da economia capitalista mundial. A idéia de garantia de uma renda mínima ressurge por vias bastante distintas, porém de modo geral, atuam como uma articulação das políticas de distribuição sócio-econômica e políticas de reconhecimento sócio-cultural e político, mesmo para cidadãos com capacidade de trabalho, mas que não encontram oportunidades de emprego. Dentre as propostas surgidas para pensar a transferência de renda num contexto de maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho, selecionamos as três mais significativas.

A proposta de Renda Cidadã (ou Renda Básica) é uma destas vias, que tem entre seus defensores VAN PARIJS. A Renda Básica ou Cidadã é "uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independente de sua situação financeira ou exigência de trabalho" (VAN PARIJS, 2002). Assim, ricos e pobres, trabalhadores e desempregados, todos ganham uma parcela da renda nacional. Para VAN

PARIJ (1995), esta proposta suplanta os conceitos de seguro social ou de solidariedade, que normalmente justificam os Estados de Bem-Estar, e avança rumo à noção de equidade.

Os defensores desta corrente destacam a inovação do estado do Alasca (EUA) ao instituir para seus habitantes, em 1980, o pagamento de um valor igual para todos com os recursos provenientes de 50% dos royalties da exploração de petróleo. Estes recursos formam um fundo permanente pertencente a todos os residentes no estado. Esta experiência é o primeiro programa a concretizar a idéia de uma renda mínima universal. (SUPLICY, 2002).

Uma segunda visão sobre programas de transferência de renda é a de Friedman (1985), que advoga um imposto de renda negativo para a população que receba abaixo de uma determinada renda anual. Para o autor, a ação do Estado deve ser evitada para não causar distorções no livre funcionamento dos mercados. Portanto, a mais desejável alternativa para combater o problema da pobreza é a caridade privada. Entretanto, o autor reconhece que ela pode ser insuficiente e, para este caso, a ação governamental é pensada como um meio de aliviar a miséria. Nas palavras de Friedman (1985, p. 177), uma pessoa liberal "considerará a caridade privada destinada a ajudar os menos afortunados como um exemplo do uso apropriado da liberdade. E pode aprovar a ação estatal para mitigar a pobreza como um modo mais efetivo pelo qual o grosso da população pode realizar um objetivo comum. Dará sua aprovação, contudo, com certo desgosto, pois estará substituindo a ação voluntária pela ação compulsória".

Para esta corrente, as transferências devem focalizar apenas os indivíduos pobres, descaracterizando a sua integração a um grupo ocupacional, ou de idade, ou de nível salarial. E devem também evitar provocar distorções no funcionamento dos mercados. Portanto, subsídios, tarifas, salários mínimos, entre outras são medidas indesejáveis, assim como escolher o público-alvo por qualquer critério que não seja a pobreza. Os programas norte-americano e inglês, após a reforma de 1996, seguem estas diretrizes, focalizando a parcela pobre e necessitada da população, com contrapartidas que as levem ao trabalho, inclusive a perda do benefício após um determinado tempo para não estimular a inatividade (EUZEBY, 2001).

A terceira linha de proposta é a do Renda Mínima de Inserção, que procura dar assistência aos cidadãos considerados aptos ao trabalho, mas que encontram dificuldades de se inserir (ou continuarem inseridos) no mercado de trabalho estável, como por exemplo, jovens à procura do primeiro emprego, trabalhadores demitidos no processo de modernização produtiva, desempregados de longa duração, entre outros. Esta vertente associa a transferência

monetária temporária a uma série de ações que buscam dotar os cidadãos de meios para poderem conquistar sua autonomização e voltar ao mercado de trabalho. Cursos de capacitação profissional, intermediação de emprego, apoio ao empreendedorismo, entre outros constituem exemplos destas ações emancipatórias. Euzeby (2001) defende, baseado na experiência francesa, a adoção de políticas governamentais para impedir (ou reduzir) a discriminação a que são relegados os beneficiários destes programas – que muitas vezes conseguem apenas subempregos para complementar seu benefício.

O caso francês é paradigmático, pois instituiu programas de formação e novos tipos de contratos de trabalho ao mesmo tempo em que paga aos beneficiários uma renda mensal. Na França, em 1986, foi criado o programa denominado *Complementação Local de Recursos*, que concedeu uma renda monetária facultativa destinada a pessoas destituídas de recursos, entre 25 e 50 anos, eventualmente renovável, exigindo como contrapartida um projeto de inserção social ou de um trabalho de interesse coletivo (trabalho ou formação). Em 1988, este país instituiu o *Programa Renda Mínima de Inserção – RMI*, na forma de benefícios às crianças, de auxílio às famílias com crianças dependentes, de suporte de renda aos idosos, aos inválidos, aos que ganham pouco. O RMI também combina a transferência monetária com a obrigação de procurar emprego e/ou se capacitar para tal (FERRERA, 1997; MILANO, 1988; 1989).

Nos países europeus, o debate sobre a garantia de uma renda mínima ocorreu com mais força, pois as experiências são numerosas e os modelos são diversificados no grau de generosidade, no cálculo do valor das parcelas a serem recebidas, nas contrapartidas exigidas e no modo de financiamento. Essa nova visão da proteção social, não restringe a uma "técnica de seguridade" mas, ao contrário, está ligada a uma versão ampliada do modo de produção da solidariedade social. Posto que, para lidar com os problemas sociais contemporâneos é necessário o engajamento pessoal dos beneficiários, a combinação entre indenização e inserção social e a possibilidade de articular direito e contrato na condução das políticas contra a pobreza - incorporando, assim, a idéia de contrapartida - tornam-se exigências incontornáveis.

Nesse sentido, Sarmiento (2002) destaca que o processo de reestruturação produtiva pelo qual passamos traz, no seu bojo, novas formas de gestão que atualizam as formas antigas de reprodução da força de trabalho. O que antes era evidenciado como políticas sociais enquanto mecanismos de regulação social, em virtude de não conseguirem garantir o

atendimento desta demanda crescente, vão cedendo lugar para a criação de novos mecanismos, marcados prioritariamente pela seletividade.

Demonstramos aqui, que dentre os argumentos utilizados pelo discurso oficial para fundamentar a falência do sistema de seguridade social o principal é o déficit crescente das receitas públicas para financiar as ações e benefícios. Entretanto, no Brasil, Vianna (2005) demonstra que o montante de arrecadação de todas as receitas de seguridades estabelecidas pela Constituição, cobre, com folga, as despesas, mesmo se fossem incluídos os gastos com saúde.

Assim, concordamos com a autora, no sentido de que, a desconstrução do sistema de proteção social no Brasil, aos moldes europeus, ocorreu principalmente porque não existe estrutura institucional-administrativa que assegurem o funcionamento da seguridade social. Segundo Vianna (2005), isto significa a utilização de recursos para fins distintos das suas finalidades, pelo fato de a execução orçamentária ser elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional permite inúmeras transações de recursos tanto no sentido de alocação junto à fontes não-previdenciárias, quanto no sentido de transferir valores para áreas como o Ministério da Defesa, o Senado Federal, o Ministério da Fazenda, dentre outras alocações. Além de, a segmentação vigente fragmentar ações e benefícios que tem por natureza a interação entre as áreas da saúde e previdência, por exemplo.

Contudo, a manutenção do conceito de Seguridade Social, ainda que formalmente, na Constituição, tem (poucas, ma não irrelevantes) conseqüências positivas. A ela se deve a legitimidade do pagamento de benefícios aos segurados rurais em regime de economia familiar. (...) Os benefícios pagos não podem, assim, ser considerados estritamente como benefícios previdenciários; são, no entanto, benefícios de seguridade. De modo assemelhado, os beneficiários do amparo assistencial, possuem, em virtude da permanência da expressão Seguridade Social no texto constitucional, a garantia de que não podem receber valor inferior ao salário-mínimo e, pela mesma razão, são considerados beneficiários da Previdência – encontram-se registrados no cadastro-geral do INSS – o que ajuda a evitar o estigma frequentemente relacionado à mera assistência. (VIANNA, 2005, p. 98)

Dentre algumas importantes contribuições do conceito de seguridade social, destaca-se o movimento de universalização de benefícios previdenciários, promovido pela instituição do segmento dos segurados especiais. Ao incluir o setor rural informal e garantir o acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos à previdência social, foi possível conferir caráter de seguridade à previdência social, embora esse sistema de aposentadoria rural não contributiva (ou de baixa contributividade) ainda esteja longe de atingir a totalidade do universo potencial.

3.2 - Programa Bolsa Família: formação da agenda governamental e de decisão.

No Brasil, vimos que, as políticas sociais desenvolvidas pelo Estado até a década de 60 se apresentavam como espaço propício à ocorrência de práticas assistencialistas e clientelistas, servindo também ao fisiologismo e à formação de redutos eleitoreiros. (YAZBEK, 1999). Ao operar um conceito idealizado dos usuários, uma vez que denominava-os como necessitados e carentes, as políticas sociais classificavam os pobres a partir de sua situação política de subalternidade. Assim, os gestores eram tido como benfeitores, o que denotava uma face humanitária a ajuda recebida pelos pobres e naturalizava sua condição social. (SPOSATI, 1988).

Os benefícios sociais brasileiros, portanto, surgiram como uma vantagem pessoal e como favores do Estado. O discurso oficial apresentava as políticas sociais como boas em si mesmas, e conseqüentemente, a população acreditava na bondade do sistema e no fracasso individual. A falta de assistência educacional, de saúde, de moradia, de emprego eram atribuídas a falhas individuais ou à ausência de sorte na vida. Além disso, existia uma grande quantidade de organizações religiosas e filantrópicas que se encarregavam de ajudar os pobres, formulando uma ideologia da colaboração que se mostrava associada à proteção social. (FALEIROS, 1986).

Não obstante, restavam as famílias pobres tão-somente cuidar de sua mínima persistência física, material, pois a todo o momento, viviam apenas para não morrer. (ABRANCHES, 1986). Conseqüentemente, os pobres não reconheciam sua situação social o que se tornou fundamental, posteriormente, para definir ações de intervenção social.

Na década de 1990, o tema da pobreza ganhou destaque na agenda pública internacional devido à aparição das novas formas de pobreza. No Brasil, iniciou-se uma série de mudanças estruturais na economia brasileira. As diversificadas mudanças empreendidas forçaram as empresas à reestruturação produtiva, na busca de uma adaptação competitiva ao mercado global. O corolário disso foi além do fechamento de fábricas, terceirização, modernização tecnológica, flexibilização dos regimes de trabalho e dos direitos trabalhistas.

Isto significa que, se durante a regulação keynesiana o desemprego era alto, agora com a nova pobreza, o desemprego assume marcas extraordinárias, pois as políticas neoliberais implantadas não foram capazes de gerar crescimento econômico contínuo e distribuição de riquezas.

Somado à isso, vimos anteriormente, que a partir da redemocratização o Brasil apresenta uma mudança qualitativa na concepção de proteção social, pois inseriu no marco jurídico da cidadania os princípios da seguridade social e da garantia dos direitos mínimos e vitais à reprodução social (IPEA, Edição Especial). Nesse sentido, os direitos sociais passaram a pautar as políticas de cunho universais. Entretanto, na prática, os programas assistenciais adquiriram características negativas tendo em vista que suas ações foram pontuais, descontínuos e ainda com carência de recursos. Nesse panorama, desencadeia-se um segundo momento da reforma nas políticas sociais do Brasil, voltados para o modelo das políticas de transferência monetária. (DRAIBE, 2006).

O foco na pobreza começa então a ganhar identidade institucional no Brasil. Embora os primeiros debates sobre a implantação de um programa de garantia de renda mínima remontem à segunda metade da década de 70 (SILVEIRA, 1975; BACHA e UNGER, 1978), somente no início dos anos 90, com a apresentação ao Senado (abril de 1991) do projeto de lei n.º 80/91 de autoria do senador Eduardo M. Suplicy, se introduz, de fato, o programa de renda mínima na agenda governamental, envolvendo na discussão participantes do governo, a mídia, partidos políticos e a sociedade em geral. Para Silva, Yazbek e Giovanni (2004) ainda em 1991 há um novo impulso no tema a partir da discussão de Camargo (1991; 1993; 1995) sobre a articulação da renda familiar com a escolarização de filhos e dependentes em idade escolar.

Concomitantemente, organismos internacionais, como o BID e o Banco Mundial, passaram a difundir uma proposta de mudança na ação direta do estado na questão social. Segundo Costa (2000, p. 327), "a meta é reformar o Estado e promover o ajuste orçamentário buscando o equilíbrio fiscal, embora o tema do combate à pobreza seja central na argumentação do Banco Mundial". Desta forma, a focalização das ações sobre os grupos mais vulneráveis e a adoção de um modelo de programa de transferência de renda com condicionalidades fazem parte das diretrizes disseminadas por estes organismos.

Mais que uma renda de suporte a uma situação de exclusão temporária ou particular de alguns grupos fragilizados, em toda América Latina os programas são focados nas famílias pobres ou extremamente pobres – o que faz com que seu atendimento deva abarcar grande faixa da população; e, em decorrência disto, apenas parte do público-alvo é atendida. Os programas chileno e argentino, por exemplo, atendem apenas entre 15% e 17% da população que se encontra abaixo da linha de pobreza. O limite de benefício por família é outro exemplo do não-atendimento existente. Assim, na Venezuela, o Programa de Subsídio Familiar prevê

um valor a ser pago por criança da família que atenda aos critérios de elegibilidade. Entretanto, para o cálculo do benefício, há o limite de três crianças por família.

Outra característica marcante dos programas de transferência de renda da América Latina é a vinculação às áreas de educação, saúde e segurança alimentar. Em quase todos os países da região, o recebimento de benefícios é vinculado à responsabilidade da família pela nutrição das crianças, pela frequência escolar e pelo seu atendimento médico. Com isto, os beneficiários potenciais destes programas são famílias com crianças e adolescentes. Como veremos no próximo sub-capítulo, estas características genéricas também podem ser encontradas nas experiências brasileiras (BANCO MUNDIAL et al., 2004; RAWLINGS e RUBIO, 2004).

Programas de transferência condicionada de renda também foram criados nos países da Ásia, como por exemplo, o Conditional Cash Transfer da Turquia, de 2001, para crianças de famílias pobres de zero a seis anos e em idade escolar. O programa também condiciona o pagamento do benefício à frequência escolar de 80% e às consultas sistemáticas de acompanhamento da saúde. Outro país asiático a criar um programa similar, em 2003, foi o Camboja, denominado como Target Assistance for Education of Poor Girls and Children in Ethnic Minority Áreas destinado somente para as crianças em idade escolar. Ainda está em fase experimental e tem pequena cobertura (6.975 pessoas em 2003). Sri Lanka (Welfares Benefits Board) e a Palestina (Social Safety Net Reform) do mesmo modo lançaram programas de transferência condicionada de renda para crianças e adolescentes e outros membros da família e exigem também frequência escolar e nas unidades de saúde. Na África, em Moçambique, foi criado o programa Bolsa-Escola para aumentar o atendimento escolar das crianças e adolescentes pobres, exigindo também a frequência escolar de 90%.

Deste modo, os programas recentes de transferência condicionada de renda, instalados na América Central, América do Sul, na Ásia e na África, apresentam características comuns quanto ao público-alvo (crianças e adolescentes de famílias pobres), ao objetivo de melhorar as condições educacionais e de saúde e a exigência de frequência escolar e de acompanhamento de saúde – o que representa um enfoque diferenciado em relação à prioridade dada à questão do trabalho nos programas europeus (BANCO MUNDIAL et al., 2004; RAWLINGS e RUBIO, 2004).

Entretanto, Fonseca e Roquete (2005) ressaltam que os programas da América Latina não pertencem ao campo dos direitos sociais. Pois estão no campo das estratégias de combate

à pobreza e dessa forma não substituem políticas universais, apesar de funcionarem como meio de acesso a direitos universais: educação, saúde e direito humano à alimentação.

O programa de renda mínima passa da agenda governamental para a agenda de decisão¹², ainda na década de 1990, a partir de iniciativas municipais de políticas de transferência de renda em cidades como Campinas/SP, Ribeirão Preto/SP, Santos/SP e Brasília/DF. Em âmbito nacional, surge o Programa de Combate à Miséria e à Fome pela Vida em 1993, e o Programa Comunidade Solidária, no ano de 1995.

Ocorre que, o Programa Comunidade Solidária não se mostrou capaz de acabar com a fome, transformando-se em um programa que disciplina, controla e administra a miséria. Se, à primeira vista, parecia expor o compromisso político de, por meio da educação, saúde, proteção à criança, etc. gerar novas gerações que pudessem superar a linha da pobreza e se tornarem cidadãs. Na prática, porém, ocasionou dependência irreversível pois não foi possível atender a todos os que necessitavam, nem tão pouco promover a “emancipação” dos beneficiários uma vez que a duração foi curta e era mínimo o valor da renda atribuída. (BARBOSA, 2007)

Outro exemplo de programa de transferência de renda que reafirma a idéia de consolidação de um modo de regulação estática da pobreza, voltada à preservação da situação da população beneficiada foi caso do Programa Renda Cidadã na cidade de Ourinhos. Cortez (2005) aponta diversas críticas à política de assistência social brasileira, no sentido de serem tidas como ações compensatórias, ou seja, pontuais, superpostas e transitórias que não atingem o objetivo de geração de renda e emprego.

A maior inovação no âmbito dos programas de transferência de renda no Brasil, ocorre com o Programa Bolsa Família (SILVA E SILVA, 2006). O Programa Bolsa Família surgiu em janeiro de 2004, quando foi sancionado o projeto de lei que cria a Renda Básica de Cidadania no Brasil. Segundo esta lei, o Estado fica responsável pelo pagamento de um benefício monetário a todos os cidadãos brasileiros, sem exigência de contrapartida: "o pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos e suficiente para atender as despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isto o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias" (PROJETO DE LEI, 2003).

¹² A agenda governamental é constituída de uma relação de assuntos nos quais governantes oficiais e as demais pessoas estão discutindo, e a agenda de decisão é a lista de assuntos da agenda governamental que está se encaminhando para uma decisão ativa. Portanto, em determinado período, alguns assuntos da agenda governamental estão na pauta de decisão (KINGDON, 1984).

A transformação do projeto em lei assinalou a aceitação de uma modalidade de política que já existia no Brasil há quase dez anos. Neste curto espaço de tempo, as políticas de transferência de renda tornaram-se o "eixo central da Política de Assistência Social no âmbito do Sistema Brasileiro de Proteção Social neste despontar do século XXI" (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004: 211). Hoje, vários governos, de diversos partidos, em diversos níveis federativos implementaram estes programas.

Atualmente, portanto, o programa de transferência monetária nacional – Bolsa Família – é o grande destaque entre as realizações governamentais sociais no nível federal. Não se trata, portanto, de uma solução mágica que surge de repente, mas sim de uma forma de fazer política que vem sendo aprimorada a partir de avaliações políticas, acadêmicas e gerenciais das experiências concretas existentes tanto no Brasil quanto no exterior.

O grande diferencial desses programas de transferência de renda em relação às políticas sociais desenvolvidas anteriormente no país, foi a mudança de estratégia na qual passa-se de distribuição de bens para transferência de renda, visando reduzir os custos dos programas de combate à pobreza e garantir melhores resultados. (Fernandes & Felício apud SOARES, 2002). Pois, na medida em que as políticas de transferência monetária adquirem a forma de transferir uma determinada quantia de remuneração, para que seja transformada por meio do mercado, em solução para uma necessidade. Não se trata de transferência de um bem como cesta básica, por exemplo, mas de ampliar a capacidade de consumo e acesso do cidadão para cobertura de uma necessidade, por intermédio de aquisição ou compra. (SPOSATI, 1997).

Esse novo dimensionamento da política pública brasileira surge a partir do Programa Bolsa Família. Primeiramente, porque se constitui como programa central e praticamente único de estratégia nacional de combate à pobreza. (DRAIBE, 2006). O Bolsa Família partiu da unificação de programas nacionais de transferência de renda como Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-Gás e Cartão-Alimentação, em julho de 2003¹³.

Outras inovações do Bolsa Família remetem à adoção de novas medidas como a proteção do grupo familiar como um todo; a elevação do valor monetário do benefício; a simplificação dos procedimentos e a elevação de recursos destinados a programas dessa natureza. (SILVA E SILVA, 2006).

Embora a proposta inicial de renda mínima elaborada por Suplicy considere que todos os indivíduos são portadores de direitos e a política social deve reconhecê-lo assim,

¹³ Sancionado pela Lei Federal 10.836, em 09 de Janeiro de 2004.

independente do seu estado civil, de sua descendência etc., as políticas de transferência condicionada de renda desenvolvidas no Brasil apontam como foco principal a família, conceitualizadas de maneiras diversas.

Isso demonstra um deslocamento do público-alvo, no sentido de abandonar o indivíduo e voltar-se para a família com intuito de que o receptor da renda do programa, ou seja, quem tem a titularidade não se comporte como um indivíduo. Ou seja, as mães não utilizam a renda em benefício próprio, mas geralmente os gastos utilizando os recursos das políticas de transferência de renda são voltados para a alimentação, o vestuário, os materiais escolares e demais despesas com as crianças. Existe ainda o fato de a pobreza familiar estar atrelada ao ingresso precoce das crianças e adolescentes no mercado de trabalho para aumento da renda familiar. (FONSECA, 2001)

Fonseca e Roquete (2005) também destacam essa inflexão do Programa Bolsa Família, na medida em que toma a família enquanto unidade receptora do benefício e do cumprimento das obrigações/condicionalidades exigidas, em oposição aos segmentos etários (crianças entre seis meses e seis anos, crianças adolescentes entre seis e quinze anos) e aos estados naturais (gestantes e nutrízes).

A referência à instituição familiar denota que esta assumiu-se como um ator político, sob uma perspectiva menos moralista e privatista do que até então predominava nas intervenções sociais se deve há ênfase na capacidade da família em reproduzir valores e práticas sociais de modo mais efetivo do que os indivíduos tomados isoladamente. (SARMENTO, 2002).

Para Foucault (1998, p. 95) a família não reproduz a sociedade; e esta, em troca, não imita aquela. Mas o dispositivo familiar, no que tinha precisamente de insular e de heteromorfo com relação aos outros mecanismos de poder pôde servir de suporte às grandes 'manobras' pelo controle malthusiano da natalidade, pelas incitações populacionistas, pela medicalização do sexo e a psiquiatrização de suas formas não genitais.

O objetivo do Programa Bolsa Família é desenvolver iniciativas imediatas e urgentes de combate a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro articuladas à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar. (SILVA E SILVA, 2007)

O Bolsa Família, porém, define a pobreza a partir da renda per capita familiar e da situação de desigualdade na distribuição de renda (SANT'ANNA, 2007). Para qualificar seus beneficiários, o Programa classifica como pobre as famílias com renda per capita familiar de R\$ 120,00 e extremamente pobres as famílias com renda per capita familiar de até R\$ 60,00.

O Programa Bolsa Família conta com uma alocação mais elevada de recursos e atinge um número maior de beneficiários do que os programas sociais previamente existentes. (ESTRELLA, 2008). Dentre os Estados mais beneficiados com o Bolsa Família, estão os da região Nordeste, sendo que a Bahia possui 1,4 milhão de famílias beneficiárias, Pernambuco, 922,5 mil famílias e o Ceará, 905,6 mil famílias beneficiárias. Na região norte, o Programa atende mais expressivamente o Estado do Pará, com 542 mil famílias, enquanto no Sul do país, o Rio Grande do Sul e o Paraná apresentam cerca de 410 mil famílias, em cada Estado¹⁴.

Na região Sudeste, o Bolsa-Família beneficiou no Estado de São Paulo, no total do ano de 2008, em torno de 1.212.955 de famílias pobres, sendo que cerca de 1,1 milhão de famílias foram beneficiadas mensalmente, através do repasse do Governo Federal no montante mensal de R\$ 72,8 milhões¹⁵.

Dessa forma, ao tomar a linha da pobreza como a ferramenta mais usual para definir pobreza, o Brasil pode inovar na criação de mecanismos institucionais de intervenção social. Nos anos 80 e 90, a linha da pobreza era comumente relacionada aos múltiplos do salário mínimo, entretanto, com a disponibilidade de informações sobre a estrutura de consumo das famílias foi possível criar uma base de dados oficiais para estabelecer o crivo entre famílias pobres e não-pobres. (ROCHA, 2003).

A linha da pobreza elaborada pelo Banco Mundial é arbitrária pois considera o valor de US\$ 1,08 para os que vivem abaixo da linha da extrema pobreza e de US\$ 2,00 por dia para os que estão na linha da pobreza. Nesta medida, no ano de 2005, a população brasileira abaixo da linha de pobreza era de 44,043 milhões de pessoas, envolvendo 9,32 milhões de famílias. Essa estimativa correspondia a 21,9% do total de famílias brasileiras, 27,8% da população total do país, 19,1% da população das regiões metropolitanas, 25,5% da população das áreas urbanas não-metropolitanas e 46,1% da população rural. (MARQUES, 2005).

Para Haroldo (apud Mingione, 2009)¹⁶ as linhas de pobreza são, em geral, consideradas como a renda mínima necessária para a sobrevivência da família. Podem ainda se referir a uma definição mais ampla de pobreza, normalmente associada a algum programa específico de assistência social. No entanto, apesar de sua grande utilidade em termos de comparações internacionais, as linhas de pobreza são controversas.

¹⁴ Dados do MDS, gerados on line no site <http://www.mds.gov.br/sites/mds-em-numeros> em 21/03/2008.

¹⁵ Dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, referência Fevereiro/2008.

¹⁶ MINGIONE, E. Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debates. In: MINGIONE, E. (org.). **Urban Poverty and the Underclass**. New York: Blackwell, p. 30-40, 1999.

O limite para a utilização da linha da pobreza pode se dar no sentido de descaracterizar a situação dos pobres urbanos em virtude de os aluguéis e os custos de transporte serem mais altos nos centros urbanos maiores. Elas também não consideram as rendas não monetárias, que são comuns nas áreas rurais e nas comunidades pobres. Finalmente, as linhas de pobreza não necessariamente captam as assim chamadas “múltiplas dimensões da pobreza”. A idéia subjacente a esse conceito é de que a pobreza não pode ser definida apenas em termos materiais de sobrevivência, mas deve considerar também os indivíduos e as famílias que, apesar de sobreviverem, não estão incluídos nos mais importantes benefícios das sociedades urbanas, tais como educação, saneamento básico, saúde, integração cultural e social (Mingione, 1999). Portanto, embora estejam acima da linha de pobreza em alguns momentos de sua vida, muitas famílias tornam-se extremamente frágeis, por exemplo, quando ocorre uma doença grave ou morte entre seus membros.

3.3 – Programa Bols a Família: limites e potencialidades.

Conforme vimos anteriormente, o foco na pobreza começa a ganhar identidade institucional no Brasil, ainda na década de 1990, com o Programa de Combate à Miséria e à Fome pela Vida em 1993, e o Programa Comunidade Solidária, no ano de 1995. (DRAIBE, 2006). Mas é a partir da implantação do Programa Bolsa Família que se materializa uma política nacional que supera a fragmentação das políticas de transferência existentes. Nesse contexto, é importante notar que, a política social deixa de ser entendida como sistema e passa a ser desenhada sob a forma de programas.

Dentre às potencialidades do Programa Bolsa Família podemos destacar que a associação da transferência de renda à condicionalidade se mostra como a melhor e mais nova estratégia de combate à pobreza. O Bolsa Família é uma resposta extremamente importante para a garantia da segurança de sobrevivência das famílias pobres. Além da oferta de renda o Estado potencializa sua capacidade protetiva das famílias disponibilizando serviços socioassistenciais que contribuem para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades.

Para Fonseca e Roquete (2005) as potencialidades do Bolsa Família remetem à pactuação com estados e municípios, a oferta de programas e políticas implementadas no

espaço territorial, o acesso ao cadastro único dos grupos familiares como instrumento de planejamento, avaliação e monitoramento.

Destacamos aqui, a descentralização como a principal inovação do Programa Bolsa Família. Enquanto a transferência monetária é centralizada no governo federal, as condicionalidades são descentralizadas, representando responsabilidade de cada um dos municípios que oferecem os serviços de educação e saúde. (ESTRELLA, 2008). O cumprimento das condicionalidades, conforme a autora, deve ser monitorado e avaliado pelo governo federal, por meio de índices criados especialmente para isso e agregados em um indicador global de eficiência - o índice de gestão descentralizada (IGD).

O IGD é um instrumento de monitoramento que cobre certos aspectos do Bolsa Família, tais como o registro e informações sobre as condicionalidades. Estrella (2008) aponta alguns problemas com o IGD na medida em que se baseia em dados da administração municipal e não em avaliações de campo sobre a qualidade do programa. Além disso, existem também o quesito de informações não confiáveis, porque o número de pessoas monitoradas é baixo e, entre as pessoas monitoradas, observa-se um elevado nível de comparecimento. Segundo Estrella, esse problema relaciona a administração municipal e a transmissão de informações relativas aos atendimentos prestados das condicionalidades de saúde. Dentre as causas dessa má administração, a autora classifica a possibilidade de os repasses para os governos locais que subsidiam os custos administrativos para a implementação do programa, se tornarem incentivos perversos para os municípios registrarem apenas os casos bem-sucedidos, a fim de obter mais recursos. (ESTRELLA, 2008).

A importância dos municípios e o peso das transferências de renda nas economias locais também são potencialidades do Programa Bolsa Família. Principalmente porque, os municípios passam a contar com maior volume de repasses da União, proveniente do aumento de 17% para 20% das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e dos estados do aumento da base de incidência do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) que passou a incorporar a tributação sobre energia elétrica, combustíveis e minerais. (PINHO, 2004).

Para Silva (2004) a descentralização representa apenas a municipalização dos serviços sociais pois mantém-se centralizado o poder de decisão. No entanto, concordamos com Sposati (1988, 1995) na afirmação de que a municipalização não se reduz à prefeiturização do sistema, mas à valorização do localismo. Tal localismo introduz novas questões quanto à forma de vinculação da ação do governo junto a população pobre, e consequentemente, a análise

desse padrão de institucionalização municipal revela as estratégias de gestão que a prefeitura desenvolve.

O mesmo pode ocorrer com o financiamento, uma vez que a transferência de recursos de fundo para fundo não favorece a autonomia dos poderes estadual e municipal, nem a possibilidade de participação ativa da população local através do controle social. (SILVA E SILVA, 2006).

A descentralização no âmbito do Programa Bolsa Família implica em que os municípios assumem a operacionalização de mecanismos de gestão do Programa. Nesse âmbito, os municípios tem a obrigatoriedade de cadastrar novos beneficiários, além de atualizar os beneficiários constantemente através da base de dados disponibilizada junto ao CadÚnico.

O CadÚnico é um mecanismo criado sob a justificativa de redução de custos e maior controle das “concessões”, instituído mediante o Decreto n. 3.877, de 24 de julho de 2001, e denomina-se Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal. (SOARES, 2002). O CadÚnico se destaca como uma ferramenta de gerenciamento das ações municipais, bem como de monitoramento dos efeitos dos programas sobre as famílias.

O CadÚnico, portanto, é uma ferramenta utilizada para identificação do público-alvo. A partir do processamento e análise das informações contidas no CadÚnico é possível desenvolver uma perspectiva denominada pelo governo federal de ‘vigilância social’. A vigilância social consiste na identificação de famílias com prioridade no acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação. A partir da seleção dessas variáveis é possível localizar o descumprimento das condicionalidades, além de informar qual o efeito recebido, se advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício.

O CadÚnico, segundo Fonseca e Roquete (2005, p. 141)) é uma radiografia confiável sobre os pobres demonstrada tanto pelo quantitativo de famílias cadastradas quanto pela qualidade dos dados. Pois, “reconhecer os problemas de cadastramento não pode obscurecer o trabalho de correção cadastral que várias prefeituras exercitam, particularmente após a divulgação da lista de beneficiários na internet”.

Destacamos ainda que, segundo Haroldo (2009) as políticas de transferência de renda, e nós incluímos aqui o Programa Bolsa Família, é de fundamental importância por causa da invisibilidade dos mais pobres entre os pobres (apud Torres, 2001), não apenas porque eles têm maiores problemas para se organizar e vocalizar as suas demandas, mas também porque as rotinas administrativas das agências estatais nunca os consideram de forma diferenciada. Isso pode acontecer em virtude do preconceito social dos técnicos (apud Marques, 2000), mas

na maioria dos casos os motivos estão ligados à implementação das próprias políticas públicas, pois mesmo a própria informação sobre quem deve e quem não deve receber assistência é influenciada por uma definição prévia do que a assistência deve ser.

Dentre algumas limitações do Programa Bolsa Família destacamos a questão do controle social pois se tornava um controle dos gastos dos beneficiários que ao invés de serem direcionados à questão da educação alimentar se tornavam espaço de fiscalização dos pobres. Além de ser uma ofensa esse ato recobre uma questão moral na qual os pobres devem demonstrar que são pessoas de bem. Dessa forma, a participação comunitária ainda é um grande desafio para a ordem político-institucional visto que fiscalização não é sinônimo de efetiva gestão pública.

Outra discussão importante que permeia o Programa Bolsa Família remete às condicionalidades. Pois, dissimula um discurso ideológico sob o qual os indivíduos beneficiários são responsáveis por sua autonomização. Assim, não basta distribuir recursos sob a ótica da redistribuição, mas pensá-lo como estratégia econômica, por isso tomar a saúde e a educação como contrapartida, uma vez que são parte integrante do capital humano e portanto está associado à capacidade produtiva dos indivíduos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando em consideração essas características, o Programa Bolsa Família, não pode ser analisado na perspectiva de uma política pública de renda mínima, pois além de não ter o caráter universalista, não direciona os sujeitos para auto-gestão.

Primeiramente, porque, o Programa Bolsa Família na medida em que focaliza a disponibilidade do benefício assume a característica de impossibilitar a situação de vulnerabilidade através de políticas públicas de educação, saúde e assistência que tem por objetivo promover a otimização de vida. Além de contribuir para que a população pobre instrumentalize sua condição diferenciada de vida e, crie duas condições sociais: constituir um Estado que mantém a pobreza como um locus da biopolítica e de gestão do Estado; bem como transformar os indivíduos em assujeitados do Estado.

Se atentarmos para a ação institucional do Estado, vemos que o Programa Bolsa Família se propõe a combater a transmissão de pobreza entre gerações, pela imposição de condicionalidades de educação e saúde aos seus beneficiários como requisito obrigatório para a obtenção de recursos por parte dos beneficiários, tais como frequência escolar, vacinação e realização de exames pré-natal. Nesse sentido, o Programa Bolsa Família apresenta duas características que se complementam: a via histórica dos direitos sociais e a via da gestão populacional. Pois, na medida em que não é possível universalizar essa política de transferência de renda, restringe-se a noção de direito ao plano ético e humanitário. Enquanto que, o fato de o programa se destinar aos indivíduos que não existem para o capital – ou seja, aqueles que perdem sua visibilidade pelo fato de não se inserirem formalmente no mundo do trabalho – remete à estratégia de gerenciamento estatal das condições de vida.

É importante ressaltar aqui que, anteriormente, os dispositivos de seguridade privilegiados no liberalismo consistiam em efetuações do biopoder, através do exercício da governamentalidade predominante via Estado, no sentido de que governasse menos para governar mais (Foucault, 2008). Agora, no Estado neoliberal a regulação econômica descentra a condição de cidadão para a de consumidor. Nesse sentido, as tecnologias de governo e de dominação sustentam o argumento de que a inclusão e a exclusão são invenções constituídas também no jogo econômico de um Estado neoliberal. Daí, a promessa da mudança de *status* dentro de uma rede de consumo que chega àquele que vive em condições de pobreza absoluta, articulada ao desejo de mudança de condição de vida, são fontes que

mantêm o Estado na parceria com o mercado e que mantêm a inclusão como um imperativo do próprio neoliberalismo. (LOPES, 2009)

Através da perspectiva foucaultiana, é possível inferir que o Programa Bolsa Família desenvolveu mecanismos estratégicos e táticos de poder, tanto no âmbito do público-alvo (focalização, as condições de acesso, inclusão e seleção de beneficiários, as condicionalidades ou contrapartidas) quanto no âmbito institucional-administrativo (descentralização e intersectorialidade, o controle social e o financiamento).

Na perspectiva de Foucault, dizer que a sociedade moderna é altamente disciplinadora e normativa significa que o indivíduo é capturado em uma rede de poder que o torna útil e dócil aos interesses do sistema de produção capitalista. Consequentemente, a instauração de uma anátomo-política disciplinar e da biopolítica enquanto procedimentos institucionais de modelagem do indivíduo e de gestão populacional fazem parte desse processo de formatação do indivíduo e de administração da população. (DANNER, ?)

Dessa forma, consideramos que, o Programa Bolsa Família opera através da disseminação de um mecanismo disciplinar sofisticado que são os equipamentos e programas eletrônicos. A particularidade do controle digital não implica apenas no controle de um número maior de indivíduos (informações digitais) como também a produção de conhecimento sobre eles (saber-poder) sem que haja mais nenhum rastro da centralidade deste controle. (SOUZA, 2000).

A coleta e o monitoramento de dados via CadÚnico, bem como a vigilância pelo cartão bancário, dotam os sistemas eletrônicos de um paradoxo: ao mesmo tempo em que é uma possível garantia de proteção, também uma repressão consentida. A manipulação dos dados pelo Estado, podem alimentar relatórios e formulários que mostram os interesses e as necessidades da população, inclusive que podem ser usados para fins políticos.

Contudo, verificamos o desenvolvimento de uma rede de poder institucional administrando diretamente a população pobre do Brasil. Em decorrência, os indivíduos deixam de ser sujeitos de direito e passam a ser corpo-espécie, isto é, corpos transidos pela mecânica do vivente limitados a seu estatuto vital. A partir desse momento, os sujeitos passam a ser submetidos à vigilância dos corpos através da verificação das metas, numa demonstração de que deixarão de ser sujeitos individuais para passar a ser corpos valiosos exclusivamente pela identidade vital que os unifica. (CAPONI, 2004).

O Programa Bolsa Família muito embora possibilite a superação da condição de pobreza, não investe necessariamente em mudanças políticas, em mudanças sociais e em

mudanças econômicas que possam reverter, mesmo que minimamente, a situação de pobreza e de miséria do país. (FOUCAULT, 2009).

Em grande medida, a insuficiente cultura democrática no Brasil se expressa não apenas pela concentração da renda e da riqueza, mas também, e sobretudo, pelo controle do acesso ao poder. Assim, a pobreza também contém um importante componente político. O assistencialismo, junto com a cultura da focalização, contribui para constituição de clientelas de populações pauperizadas que funcionam como verdadeira massa de manobra das novas e velhas elites dominantes durante os anos de 1950 e 2000. (POCHMANN, BARBOSA, PONTE, PEREIRA e SILVA, Op. Cit. p. 62)

Isso significa que instituir um subsídio em espécie que proporciona recursos suplementares a quem, e somente a quem, a título definitivo ou a título provisório, não alcança um patamar suficiente (FOUCAULT, 2009), se tornou um princípio geral da vida social. Pois, ao promover a inclusão na esfera do consumo, mesmo que temporariamente, o Programa Bolsa Família promove a satisfação dos beneficiários com seus recursos, além de manter os indivíduos numa escala prevista de normalidade, sob o controle do mercado. (LOPES, 2009).

O Programa Bolsa Família, portanto, atua de forma a instrumentalizar os direitos formais (direito à vida, saúde, educação, segurança, etc) no sentido de transformar o princípio de equidade, não como igualdade, mas sim como o direito de viver em sociedade. (ROSANVALLON, 1998). Pois, dificilmente os beneficiários do Programa Bolsa Família se tornarão habilitados para o sistema de seguridade social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S.H. **Os despossuídos**: crescimento e pobreza no país do milagre. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2ª ed., 1986. (Coleção Brasil: os anos de autoritarismo)

ABREU, S.F.A.; e CASTRO, M.M.P. A arte de administrar a pobreza: assistência social institucionalizada em São Paulo no século XIX. In **Foucault vivo**. Campinas, Pontes, 1978, p. 105.

ADORNO, S; BORDINI, E. Reincidência e reincidentes penitenciários em São Paulo (1974-1985). In **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.9, n.3, p. 70-94, 1989.

AGUIAR, M.L.M. **Somos todos criminosos em potencial**. Niterói: EdUFF, 2007. (Disponível somente em versão eletrônica).

AGUIAR, O.A. A questão social em Hannah Arendt. In: **Trans/Form/Ação**. São Paulo, v. 27, n. 2, p. 7-20, 2004.

ALBUQUERQUE, J.A.G. Michel Foucault e a teoria do poder. In **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 7(1-2): 105-110, october 1995.

ALVAREZ, M.C. A criminologia no Brasil ou como tratar desigualmente os desiguais. In **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, 2002, p. 677-704.

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

BAUMAN, Z. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BARBOSA, M.G. **O processo de gestão pública da miséria**. 2007. 206f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP, Araraquara, 2007.

BARREIRA, M.C.R.N. **Avaliação participativa de programas sociais**. São Paulo: Veras Editora; Lisboa: CPIHTS, 2000.

BARROS SILVA, P. L. **Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, 2001. (Coleção Teses).

BOBBIO, N. **Estado Governo Sociedade**. Para uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O Conceito de Sociedade Civil**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Graal, 1982.

BORGES, Débora Cristiane de Almeida . A pobreza como foco da desordem e da violência. In **Revista Virtual LEVS**, v. 4, p. 4, 2009.

BRASIL. **Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRESCIANI, M.S.M. **Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CANO, I. **Introdução à avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 3ª ed. 2006.

CAPONI, S. A biopolítica da população e a experimentação com seres humanos. In: **Ciência & Saúde Coletiva**; v. 9; n. 2; 2004; p.445-455.

CARNEIRO, C.B.L.; COSTA, B.L.D. Exclusão social e políticas públicas: algumas reflexões a partir das experiências descritas no Programa Gestão Pública e Cidadania. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 28, julho 2003.

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. São Paulo: Papirus, 1988.

CARVALHO, E. **Mapa da exclusão/inclusão social e qualidade de vida de Marília**. Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP, Marília, Grupo de Pesquisa e Gestão Urbana do Trabalho Organizado – GUTO, 2003.

CARVALHO, S.H. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. In: **São Paulo em perspectiva**, v. 17; n. 3-4; 2003, p. 185-197.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

COELHO, E.C. A criminalidade urbana violenta. In **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

COIMBRA, C.M.B.; NASCIMENTO, M.L. Ser jovem, ser pobre é ser perigoso? Imagens sobre a juventude. In: **Jovens, Revista de Estudos sobre Juventud**. México. V.9, n. 22. Jan/Jun 2005. P. 338-355.

CORTEZ, S. M. M. **A política de redistribuição de renda por meio da transferência de benefícios monetários**: uma análise do Programa Renda Cidadã de Ourinhos do ponto de vista dos beneficiários. 2005. 208f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP, Marília, 2005.

COSTA, J. F. **Ordem Médica e Norma Familiar**. Rio de Janeiro, Graal. 1989.

COSTA, L. C. **A reforma do Estado no Brasil**: uma crítica ao ajuste neoliberal. (Tese de doutoramento). São Paulo: PUC-SP, 2000.

COSTA, S. **As cores de Ercília**: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

CRUZ, S.G.F.P. et all. O processo de criminalização de jovens pobres: dos menores aos manos. In: SOUZA, L.A.F. (Org.) **Segurança pública, violência e punição**: coletânea de textos do 1º Seminário Michel Foucault. Marília: Oficina Universitária Unesp, 2010.

DONZELOT, J. **A polícia das famílias**. Rio de Janeiro: Graal, 1986

DRAIBE, S.M. Da assistência social aos Programas de Renda Mínima Garantida. In: SUPLICY, E. (org.). **Programa de Garantia de Renda Mínima**. Brasília: Senado Federal, p.261-268, 1992.

_____. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília: IPEA/IPLAN, v. 4, 1989.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. In: **Tempo Social**, v.15, n. 2. São Paulo: USP, nov./2003.

_____. **Brasil: Bolsa Escola y Bolsa Família**. UNICAMP/NEPP, cad. 76, 2006.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. In: **Lua Nova**, n. 24, 1991.

ESTRELLA, J.; RIBEIRO, L.M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v. 42; n. 3, maio/jun. 2008, p. 625-641.

EWALD, F. **Foucault, a norma e o direito**. Trad. Antonio Fernando Cascais. Lisboa: Vega, 1993.

EZEQUIEL, M. Pobreza como objeto histórico: problemas empíricos e teóricos. In: **Revista Diálogos**. Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação de História da Universidade Estadual de Maringá. Paraná, v. 2, n. 1, 1998. Disponível em <<http://www.dialogos.uem.br/viewarticle.php?id=30>>, acesso em 03.05.2010. on line

FALEIROS, V.P. **O que é política social**. São Paulo: Brasiliense, 2ª ed., 1986. (Coleção Primeiros Passos).

_____. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Política Social** – módulo 3. Programa de Capacitação continuada para assistentes sociais. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-Unb, 2000.

FAGNANI, E. Política Social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. In: **Economia e Sociedade**. Campinas: IE/UNICAMP, n. 8, 1997.

_____. Ajuste econômico e financiamento da Política Social brasileira: notas sobre o período 1993/98. In: **Economia e Sociedade**. Campinas: IE/UNICAMP, n.13, 1999.

_____. **Política Social do Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade**. 2005. 558f. Dissertação (Doutorado em Ciência Econômica) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Campinas, 2005.

FARIA, C.A.P. Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social. In: **Revista BIB**. Rio de Janeiro, n. 46, p. 39-71, 2º Sem./1998.

FIMYAR, O. Governamentalidade como ferramenta conceitual na pesquisa de políticas educacionais. In: **Educação e Realidade**, n. 34, v. 2, mai/ago 2009. p. 35-56

FONSECA, M.A. **Michel Foucault e o Direito**. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2002.

FONSECA, A.M.M. O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima do Município de Campinas: questões metodológicas sobre o estudo com famílias. In: RICO, E.M. (Org.) **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez/IEE, 3ª ed., 2001.

_____.; ROQUETE, C. Proteção Social e programas de transferência de renda: o Bolsa-Família. In: VIANA, A.L.A.; ELIAS, P.E.M.; IBÁÑEZ, N. (Orgs) **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

FOUCAULT, M. **História da Loucura**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

_____. **Microfísica do poder**. Trad. Roberto Machado. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

_____. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Trad. Raquel Ramalhte. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **História da Sexualidade I - a vontade de saber**. Trad. Maria thereza da Costa Albuquerque e outro. 14ª Ed. São Paulo: Graal, 1988.

_____. **Em defesa da sociedade**. Trad. Maria Emantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Estratégia, poder-saber**. Trad. Vera Lucia Avellar Ribeiro. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006a (Coleção: Ditos e Escritos, vol. IV).

_____. **O poder psiquiátrico**. Trad. Eduardo Brandão. Martins Fontes: São Paulo, 2006b.

_____. **Segurança, território, população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

FREITAS, L.O. Ensaio inicial sobre pobreza e desigualdade social: indicações políticas para a política de assistência social. In: **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n.2, p. 93-111, jul./dez. 2004.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Era das transições**. Tradução Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. A nova intransparência. In: **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n. 18, set./87, p. 103-114.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2v. 1997.

_____. Sobre a legitimação pelos direitos humanos. In: **Direito e legitimidade**. MERLE, J.C; MOREIRA, L. (Orgs.) São Paulo: Landy, p. 67 – 82, 2003.

_____. **Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho em términos de teoria del discurso**. Trad. Manuel Jimenez Redondo. 3. ed. Madrid: Editorial Trotta S. A, 2001.

HAROLDO, G.T.; MARQUES,E.; FERREIRA, M.P.; BITAR, S. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. In: **Estudos avançados**, v. 17, n. 47, p. 97-128, 2003.

HOORNAERT, E. **A Igreja no Brasil-colônia**. (1550-1800). São Paulo: Brasiliense, 1982.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Políticas sociais – Acompanhamento e análise**. Brasília. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, n. 13, 2007. (Edição Especial).

LOPES, J.R. Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. In **São Paulo em Perspectiva**. jul./set. 2004, v.18, n.3,p.57-66.

LOPES, M.C. Políticas de inclusão e governamentalidade. In: **Educação e Realidade**, v. 34, n. 2, p. 153-169, mai./ago. 2009.

MAIA, A.C. Sobre a analítica do poder de Foucault. **Tempo Social: Rev. Sociológica da USP**, S. Paulo, 7 (1-2): 83 – 103, outubro de 1995.

MARQUES, R.M. **A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; julho 2005. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate; n.1)

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classes sociais e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

_____. **Política Social**. Tradução. Meton P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

MELO, M.A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.) **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Ed. Sumaré, 1999.

MINAYO, M.C.S.; ASSIS, S.G.; SOUZA, E.R. **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Análise da pesquisa sobre gestão descentralizada do Programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2007.

MISSE, M. **Cinco Teses Equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil**. Uma abordagem crítica, acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas. In Violência e participação política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, IUPERJ, Série Estudos, n. 91, agos./1995, p. 23-39.

MOTTA, R. Sociologia de risco: globalizando a modernidade reflexiva. In: **Sociologias**. Porto Alegre: ano 11, n. 22, jul./dez. 2009, p. 384-396.

OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

_____. **Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo, Brasiliense, 1985.

_____. **Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1987.

OLIVEIRA, P.M, **Políticas antidrogas e governamentalidades modernas: implicações ético-políticas do projeto Justiça Terapêutica**. 2008. 137 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia). Rio de Janeiro, 2008.

PAIXÃO, A.L. Violência urbana e políticas públicas de controle da criminalidade. In VELLOSO, J.P.R. (Org.) **Governabilidade, sistema político e violência urbana**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

PEREIRA, P. A.P. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PEZZIN, L. **Criminalidade urbana e crise econômica**. São Paulo: IPE/USP, 1986.

PINHO, J.A.G. Inovação na gestão municipal no Brasil: a voz dos gestores municipais. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 9, n. 35, Fev., 2004.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POCHMANN, M.; BARBOSA, A.; PONTE, V.; PEREIRA, M.A.; SILVA, R., (Org). **Atlas da Exclusão Social**: Agenda não Liberal da Inclusão Social no Brasil. V. 5. São Paulo: Cortez, 2005.

POGREBINSCHI, T. Foucault, para além do poder disciplinar e do biopoder. In: **Lua Nova**, n. 63, p. 179-201, 2004.

RAMOS, S. O papel das Ongs na Construção de Políticas de Saúde: a Aids, a saúde da mulher e a saúde mental. In **Ciências & Saúde Coletiva**, out./dez. 2004, v.9, n.4, p.1067-1078. Rio de Janeiro: 2004

RAUTER, C. **Produção Social do Negativo**: Notas Introdutórias. Conferência Apresentada no Segundo Encontro Mundial. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em www.uff.br . Acessado em 23 de setembro de 2009.

REIS, E.P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 15, n. 42, fev/2000. (Dossiê desigualdade)

RIBEIRO, E.A. **Análise das categorias cidadania/direitos, pobreza e assistência social no discurso oficial do Programa Fome Zero**. In: Revista Emancipação; v.1; n. 6; p. 163-188, 2006.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SAPORY, L.F; WANDERLEY, C.B. A relação entre desemprego e violência na sociedade brasileira: entre o mito e a realidade. In: **Cadernos Adenauer**. A violência do cotidiano. São Paulo: ano II, n. 01, 2001.

SARAIVA, K.; VEIGA-NETO, A. Modernidade líquida, capitalismo cognitivo e educação contemporânea. In: **Educação e realidade**. n. 34, v. 2, p. 187-201, mai./ago. 2009.

SARMENTO, H.B.M. Serviço Social, das funções tradicionais aos desafios diante das novas formas de regulação sociopolítica. In: Revista Katálisis. Florianópolis; v. 5; n. 2; jul/dez 2002, p. 115-124.

SANTOS, W.G. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. São Paulo: Ed. Campus, 1979.

SCHWARTZMAN, S. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004.

SILVA, A. A. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, C.N. Igreja Católica, assistência social e caridade: aproximações e divergências. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8; n. 15; jan/jun. 2006, p. 326-351.

SILVA, P.L.B.; MELO, M.A.B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. UNICAMP/ NEPP. Cad. 48, 2000.

SILVA E SILVA, M. O. **Renda mínima e reestruturação produtiva**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação. In: **Pensar BH/Política Social**, Abril/Junho 2006.

_____. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. In: **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007.

SILVA E SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. Di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SIQUEIRA, M.P.S. Pobreza no Brasil colônia: representação social e expressões da desigualdade na sociedade brasileira. In: **Histórica: Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo**, n. 34, 2009.

SILVA, C.N.; CASTELLA, A. Globalização e Estado-Providência: tendências e desenvolvimentos recentes na Europa. In: **III Congresso de Geografia Portuguesa**, Porto, Set./1997. Lisboa: Edições Colibri e Associação Portuguesa de Geógrafos, 1999, p. 343-350.

SOARES, L.T.R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, A.P. Por uma política de metas de redução da pobreza. In: **São Paulo em perspectiva**. São Paulo: v. 18; n. 4; 2004, p. 20-27.

SOUZA, J. **A modernização seletiva**. Uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Editora Unb, 2000.

SOUZA, L.A.F. Tendências atuais nas áreas de segurança pública e de polícia: revisitar Foucault ou uma nova sociedade do controle? In: **Cadernos da FFC/Unesp Marília**; v. 9; n. 1, 2000. p. 59-80.

_____. Violência, poder e direitos humanos. In: **Sociologia da Violência e do controle social**. São Paulo: IESDE, 2009.

SPOSATI, A.O. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988.

_____; et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise**. São Paulo: Cortez, 1992.

_____; et al. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo: Cortez, 3ª ed., 1995.

_____. (Org.). **Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997.

SPINK, P. A administração cotidiana e a heterogeneidade da pobreza. In: **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 10. n. 47, 2005, p. 05-20.

TELLES, V.S. **Direitos sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TRINDADE, J.M.B. O abandono de crianças ou a negação do óbvio. In **Revista brasileira de História**. São Paulo, v.19. n.37, Set. 1999

VALLADARES, L.P. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

VIANA, A.L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, Mar/Abr., 1996.

VIANA, A.L.A.; LEVCOVITZ, E. Proteção social: introduzindo o debate. In: VIANA, A.L.A.; ELIAS, P.E.M.; IBÁÑEZ, N. (Orgs) **Proteção social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

VIANNA, M.L.T.W. Seguridade social e combate à pobreza no Brasil: o papel dos benefícios não contributivos. In **Proteção social: dilemas e desafios**. VIANA, A.L.A; ELIAS, P.E.M.; IBÁÑEZ, N. (Orgs). São Paulo: Hucitec, p. 89-122, 2005.

WACQUANT, L. **Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada**. Tradução João Roberto Martins Filho. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2001a.
_____. **As prisões da miséria**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001b.

WEBER, M. Burocracia. In: **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 5. ed., p. 2002.

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
_____. **O condomínio do Diabo**. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 1994.
_____. **Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização..** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 03-17, 1999.
_____.; NORONHA, J.C.; ALBUQUERQUE, C. Violência: pobreza ou fraqueza institucional? In: **Cad. Saúde Pública**. Rio de Janeiro, n.10, 1994. P. 213-217. (Suplemento 1)

YASBEK, M.C. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 4ª ed., 1999.
_____. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. In: **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 104-112, 2004.