

POLÍTICA E POBREZA NO BRASIL

REGIS DE CASTRO ANDRADE

1. A POBREZA NATURALIZADA

Acostumamo-nos a pensar a situação de privação dos bens materiais e culturais necessários à vida e à sociabilidade plena como uma situação que diz respeito à relação dos homens com a “natureza”, e não à relação dos homens entre si. Na Europa pré-capitalista, a pobreza era uma condição não-problemática; deplorada e temida, sim, mas não degradante. Os pobres compunham-se na ordenação natural, divina, insondável do mundo.

Depois, a pobreza errante, sem lugar no paradigma de ordem que os poderosos davam-se a si próprios, passou a ser atribuída à natureza, perversa e criminosa dos indivíduos sem recursos. Na Inglaterra, a partir do século XVI, o desenvolvimento da caridade pública através das paróquias acompanhou-se de feroz legislação de combate à “vagabundagem”¹. Fazia-se assim uma distinção entre os indigentes – idosos, pedintes e incapacitados para o trabalho – e a massa de trabalhadores que, expulsos de suas terras a partir do fim do século XV, infestavam as cidades e eram tratados como criminosos². A distinção perdurou, como

¹Himmelfarb, G., *The Idea of Poverty in the Early Industrial Age*, Vintage Books, New York, 1985, pp. 24-8.

²Marx faz uma descrição detalhada desse processo no capítulo “Bloody Legislation against the Expropriated, from the End of the 15th Century.

perdurou a associação entre a pobreza e tendências criminosas “naturais”. O Código Penal Britânico no início do século XIX previa duzentos e vinte crimes puníveis com a morte, a maior parte dos quais eram infrações triviais, ou crimes cometidos pelos pobres, tais como furtar ovelhas ou objetos de lojas, bater carteiras, caçar em terras alheias etc...³. O problema da pobreza (que aos espíritos mais sensíveis aparecia como um problema de atitude cristã em relação aos infelizes da terra) na realidade dizia respeito à impossível adequação das grandes massas urbanas pauperizadas aos interesses de propriedade, ou à contradição entre a violência da fome e os imperativos da ordem pública. Nesse passo, a pobreza transformou-se em “opção de elementos refratários ao trabalho”, e os pobres em “classes perigosas”. Na tradição liberal, a pobreza se explica pela natureza, ou pela “índole” individual.

Na economia política clássica, ela manifesta as leis que comandam o funcionamento global da sociedade. Malthus, antes de mais nada, é o autor de uma “história natural da pobreza”, ou seja, de uma história das “leis objetivas” que a explicam. Essas leis são duas: a depravação da natureza humana (os homens fornicam irremediavelmente) e a disparidade entre o crescimento geométrico da população e o crescimento aritmético da produção de alimentos. Em Malthus, a pobreza é o *destino* inevitável da espécie humana. Para Adam Smith, a pobreza é a expressão do atraso econômico e, como tal, uma condição indiretamente eliminável. Diz ele: “é o crescimento da produção de todos os setores econômicos (*all the different arts*), decorrente da divisão do trabalho, que produz, numa sociedade bem governada, essa opulência universal que se estende às camadas inferiores da população”⁴. A pobreza se explicaria, portanto, pela insuficiência da produção. Malthus é pessimista, A. Smith é otimista; ambos, porém, vêem a pobreza como fato independente da vontade humana. Em Marx, enfim, a pobreza (dos trabalhadores, e não da população) seria erradicada após a revolução, pelo destravamento do imenso poder social de

Forcing Down of Wages by Acts of Parliament”, in *Capital, Vol. One*, Lawrence Wishart, Londres, 1974, pp. 686 e 55.

³Conf. Thompson, D., *England the Nineteenth Century*, Penquin, Londres, 1978, p. 17.

⁴Smith, A., *The Wealth of Nations, Vol. One*, Everyman's Library, Londres e New York, 1964, p. 10.

produção criado pelo capital. Entrementes, sob condições capitalistas, a miséria permaneceria como efeito das leis objetivas da acumulação. No mundo capitalista a pobreza seria natural, inevitável.

2. A POBREZA REVOLUCIONÁRIA (SUBJETIVADA)

“O Terceiro Mundo não é uma realidade, mas uma ideologia”. Com esta frase, Hannah Arendt procura dramatizar a inconsistência das palavras de ordem correntes nos anos 60, do tipo “povos dos países subdesenvolvidos, uni-vos!”. O argumento ocorre na esteira da crítica a Fanon, a Sartre e aos estudantes rebeldes de 1968. Na retórica daqueles anos, a luta política de classes era substituída pela violência dos oprimidos e explorados. A terminologia marxista punha-se a serviço de um discurso da violência libertadora e criadora: a violência seria, em si mesma (e não apenas instrumentalmente), portadora do homem novo⁵.

Seria excessivo estabelecer um paralelo entre a irre realidade do Terceiro Mundo na ideologia dos 60 e a irre realidade da pobreza tal como tantos a concebem hoje em dia no Brasil? Provavelmente não. Com freqüência, a pobreza se concebe como condição subjetiva de uma categoria social homogênea capaz de sustentar ações coletivas contra os ricos ou contra o Estado. Trata-se de uma categoria que se caracteriza pela privação material *in genere*, socialmente indeterminada. Por isso mesmo, a privação reduz-se à sua dimensão de injustiça; ela resulta da violação de *direitos naturais* por parte dos ricos e poderosos, muito mais que dos mecanismos econômicos, políticos e ideológicos determinantes dos padrões de distribuição de renda no país. Ademais, sendo a pobreza o signo da exclusão, do descartável, da incomunicação e do absurdo, a luta dos pobres é por definição uma luta violenta contra o *outro* absoluto, com o qual é impossível, efetivamente, comunicar-se. A pobreza é o negativo do *outro* abastado, e nada mais: de um *outro* cuja humanidade sucumbiu no gozo e na defesa cega do próprio privilégio. Gera-se dessa forma uma espécie de “ética da pobreza”

⁵Arendt, H., “On Violence”, *Crises of the Republic*, Harvest/HBJ Book, New York, 1972, pp. 114-23.

que torna a miséria em si mesma a ocasião de uma existência mais humana, mais autêntica, mais solidária, mais consciente e mais revolucionária. Tal ideologia permeia um amplo e variadíssimo esforço de organização e mobilizações alternativas das populações carentes que, em mutirões, ocupações de terra, auto gerenciamento de aspectos da vida comunitária etc..., procuram resolver “autonomamente” os seus problemas. No afã de sobreviver e lutar pelo que necessitam, os pobres tendem a perceber-se como habitantes de uma sociedade em negativo, de um Terceiro Mundo interno, e o pouco que conseguem em sua existência alternativa manifesta os estreitíssimos limites dessa existência.

A idéia de pobreza como força autônoma de transformação do mundo sustenta-se numa certa linhagem intelectual do pós-guerra que incorpora elementos da herança marxista, da luta anticolonial, do humanismo filosófico e do social-catolicismo. A guerra na Argélia – *Les Damnés de la Terre* – o mito da guerrilha e do *hombre nuevo*, as denúncias implícitas e explícitas da pobreza nos grandes planos de ajuda internacional, a “opção pelos pobres” na Igreja – tais são alguns dos momentos importantes no desenvolvimento daquela idéia. Entre os intelectuais, ensaia-se uma revisão histórica que visa resgatar a participação dos “de baixo”: dos oprimidos, dos pobres, dos vencidos. E. P. Thompson, por exemplo, mostra que os levantes do século XVIII na Inglaterra contra a escassez de comida e os baixos salários envolveram a população pobre, a multidão (*crowd*), e não a massa desordeira, a ralé (*mob, rabble*) como quer a história tradicional. O elemento subjetivo estaria em que os levantes visavam a restauração da “economia moral”, baseada em “preços justos” e “salários justos”. Tal projeto de reforma da economia denotaria a presença da população pobre na história inglesa⁶. No Brasil de hoje, o humanismo radical da Igreja descobre nos humildes uma fonte de regeneração moral: “os pobres confiam mais em Deus. São hospitaleiros, festejam a vida que nasce e as alegrias simples de cada dia. Assumem com mais sacrifício o cuidado dos deficientes e enfermos. Adotam com amor crianças desamparadas. Até hoje, nas comunidades de periferia, quando há necessidade premente, o povo se sensibiliza

⁶Thompson, E. P., *The Making of the English Working Class*, Penquim, Londres, 1978, pp. 67-8.

e oferece aos outros com generosidade alimentos, roupas e dinheiro de que precisará para a própria subsistência”⁷.

Contudo, as rebeliões, os assaltos a supermercados, os quebra-quebras, os saques promovidos em épocas de grandes secas pelos flagelados do nordeste brasileiro, as ocupações – todas essas manifestações mais ou menos organizadas, mas sempre dramáticas da destituição, ressaltam, na sua intermitência e ineficácia, a impotência da pobreza enquanto tal. Os pobres não têm história; e se a têm é a história da significação que os poderosos emprestaram à pobreza ao longo dos séculos.

* * *

Nas observações acima, contrapõem-se as visões da pobreza objetiva e da pobreza dignificada, subjetivada. Na primeira, a pobreza é o resultado não desejado de certos processos sócio-econômicos. Na segunda, ela se nega como miséria objetiva e se afirma como força de transformação e promessa de um mundo mais humano. Essas duas visões, contudo, coincidem num ponto: *ambas despolitizam o fenômeno*. Ambas dificultam a análise de pobreza como expressão *direta* das relações de poder na sociedade. Ou seja, não é a economia que explica a pobreza, nem seria necessário que, num quadro de escassez, os insatisfeitos se apresentassem à cena nacional enquanto “pobres”. O que aquelas ideologias obscurecem é o fato de que a *ordem estabelecida requer a pobreza, e a reproduz enquanto tal* (isto é, enquanto carência material e demanda social difusa). No que segue, procura-se analisar o fenômeno desse ponto de vista.

3. A REPRODUÇÃO POLÍTICA DA POBREZA

A sociedade brasileira está disposta de modo a perpetuar e a reproduzir a pobreza enquanto tal. Somos todos, os trabalhadores deste país, permanente e insidiosamente interpelados como pobres. No plano mais geral da política e da ideologia

⁷Almeida, D. Luciano M. de, “A Dignidade dos Empobrecidos”, *A Folha de S. Paulo*, 12/9/1987, p. 2.

somos interpelados como tais pelo Estado Protetor criado por Vargas e mantido até hoje, bem como pelo Desenvolvimentismo, em suas várias versões civis e militares. Tal é também o sentido geral dos chamamentos à “União Nacional para a superação das dificuldades econômicas” feitos pelos políticos, e que se repetem de tempos em tempos entre nós. Nossos dirigentes pedem a união em face de dificuldades “objetivas”, obscurecendo assim o fato de que às necessidades de uns se contrapõe o interesse de outros, e não à natureza em estado bruto.

A base desse processo geral, portanto, é a caracterização da população como “pobre”. Mas a pobreza tem vários significados políticos. Ela pode significar *desamparo, fonte de legitimidade eleitoral, subversão, crime e debilidade organizatória*. *A cada um desses significados correspondem complexos institucionais específicos*. Esses complexos, consolidados e superpostos, fixam os “pobres” em sua condição, de tal forma que os “pobres” eles mesmos reproduzem, como num jogo de espelhos, as condições institucionais da sua existência. Em maior detalhe, as interpelações institucionais mencionadas são as seguintes:

(A) “O POBRE É UM SER DESAMPARADO”

Os pobres requerem, portanto, a tutela estatal. Não se diferenciam, nessa concepção geral, indigentes ou trabalhadores; a proteção deve estender-se a todos. Já na Plataforma da Aliança Liberal de 1930, Vargas inaugurava o discurso que seria o discurso da política social brasileira até o presente: “corre-nos (...) o dever de acudir ao proletariado com medidas que lhe assegurem conforto e estabilidade e o amparem nas doenças como na velhice (...). Tanto o proletariado urbano como o rural necessitam de dispositivos tutelares, aplicáveis a ambos, ressalvadas as respectivas peculiaridades”⁸. O efeito do paternalismo estatal, no Brasil, é a dependência generalizada, real ou imaginária, com respeito ao Estado, dificultando-se dessa forma as iniciativas dos próprios grupos interessados no sentido de melhorar a sua sorte⁹.

⁸Vargas, G., *A Nova Política do Brasil*, Vol. 1, José Olympio, 1938, p. 27.

⁹ É notável, a propósito, o contraste entre a posição dos dirigentes brasileiros e do governo Roosevelt nos anos 30, sobretudo porque tanto aqui como lá tratava-se de inovar no campo das intervenções sociais do Estado. Em 1933, o

(B) "O ELEITORADO NO BRASIL É ESSENCIALMENTE COMPOSTO DE 'POBRES'"

A legitimidade política, portanto, é função do atendimento das demandas dos necessitados. A combinação típica de paternalismo assistencialista e legitimação eleitoral dos governantes gera, no país, o populismo e o clientelismo como modos institucionais de fazer política. De um lado, o político paternalista, empreendedor ou moralizante, em qualquer hipótese o operador da máquina estatal em benefício dos desamparados, dos desempregados ou dos injustiçados; do outro, uma população "pobre" e dependente, em busca de empregos públicos, de favores de toda ordem, bem como, genuinamente, de recursos que possibilitem a sua existência e mitiguem seu sofrimento.

(C) "O POBRE É POTENCIALMENTE REVOLUCIONÁRIO"

Assim sendo, um dos critérios fundamentais no planejamento e execução da redistribuição interna de renda por via do Estado deve ser o da pacificação, ou a tranquilização, das "populações carentes", ao mesmo tempo em que se fortalecem as estruturas estatais destinadas a garantir a segurança da nação. Alguns breves exemplos ilustram esse ponto. Já antes de 1964, criação da SUDENE fora justificada em termos de ameaça à segurança nacional representada pelo desequilíbrio entre o Nordeste e o Centro Sul, e em particular pelas tensões derivadas da depressão salarial provocada no Centro Sul pela intensa

diretor da agência federal responsável pela administração de ajuda às vítimas da recessão declarava que o problema crítico, na operação da agência, era o de preservar a moral dos que recebiam ajuda do governo. Seria necessário impedir que desempregados se sentissem como indigentes. "Não creio que alguém possa receber ajuda do Estado, ano após ano, mês após mês, sem que seu caráter seja de alguma forma afetado desfavoravelmente (...). Provavelmente, isso vai reduzir a independência de centenas de milhares de famílias (...). Eu vejo isso como um grande desastre e vou tratá-lo como tal". Conf. Schlesinger, Jr., A.M., *The Coming of the New Deal*, The Riverside Press, Cambridge, EUA, 1958, pp. 267-9. A agência mencionada é a Federal Emergency Relief Administration (FERA) e a citação, colhida na p. 267 do livro do Schlesinger, é do seu diretor Harry Hopkins.

emigração nordestina¹⁰. A própria Doutrina de Segurança Nacional se formula como estratégia de preservação da paz interna contra as tentativas de mobilização das massas pobres por parte de grupos subversivos ligados ao Exterior (e não, observe-se, contra os efeitos eventualmente desestabilizantes do conflito industrial). Nas palavras do general Golbery, “o certo é que probabilidade maior parece de fato apresentar, hoje, a guerra limitada, o conflito localizado e, sobretudo, a agressão comunista indireta que capitaliza os descontentamentos locais, as frustrações da miséria e da fome (...)”¹¹. Toda a estratégia da Aliança para o Progresso, por outro lado, como se sabe, vinculava-se ao trauma da Revolução Cubana: em 1960, os americanos “descobrem” o Nordeste, através de reportagens nos jornais, revistas e televisões. A mensagem era de que “o Nordeste Brasileiro possuía uma população duas vezes maior do que Cuba, e ela estava sendo agitada e mobilizada pelas ligas camponesas de inspiração comunista que aproveitavam da situação de miséria e carência em que vivia”¹².

(D) “O POBRE É PERIGOSO”

A assimilação da criminalidade à pobreza se expressa em aparatos policiais e judiciários de enormes proporções voltados à repressão do banditismo de periferia, dos menores infratores, do pequeno comércio de drogas, e dos trabalhadores da cidade e do campo em suas lutas econômicas. O *continuum* pobreza-crime estigmatiza os pobres (que, entre outras coisas, se sentem compelidos a viver segundo a sua reputação ou estigma), origina os linchamentos e os “justicciros” (porque a polícia,

¹⁰Francisco de Oliveira analisa os debates e argumentos em torno da criação da SUDENE em “State and Society in Northeastern Brazil: SUDENE and the Role of Regional Planning”, in *The Logic of Poverty, The Case of the Brazilian Northeast*, Ed. por Mitchell, S., Routledge and Kegan Paul, Londres, 1981, pp. 177-8

¹¹Silva, G. do C., c, *Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo e a Geopolítica do Brasil*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1981, p. 193.

¹²Sobrinho, D.F., *Autoritarismo e Política Social: os Programas de Medicina Simplificada no Brasil*, Tese de Mestrado, UFMG, 1984, p. 29. Cit. por Vasconcelos, E.M., *A Medicina e o Pobre*, Edições Paulinas, São Paulo, 1987, p. 17.

como o judiciário, não pune todos os criminosos, e sobretudo deixa impunes os que têm poder de suborno) e confirma, face aos ricos e à classe média afluyente, a necessidade dos aparatos nos moldes em que estão organizados.

(E) “OS TRABALHADORES BRASILEIROS SÃO DÉBEIS
FACE AOS PATRÕES”

Os trabalhadores devem ser protegidos: esse é o sentido da mediação estatal obrigatória nas relações de trabalho durante os quase 50 anos de vigência da legislação varguista nesse setor. Essa intermediação assumiu duas formas principais: a intervenção do Ministério do Trabalho e da Justiça do Trabalho em conflitos industriais, o controle dos salários, através sobretudo da definição do salário mínimo. Um dos efeitos dessa intervenção sobre a pobreza é direto. As taxas de salário são niveladas por baixo, e homogeneizadas nacional e setorialmente. A fixação de índices de aumento protegem os setores e as empresas menos produtivos; a ação normativa da Justiça do Trabalho impede a diversificação dos acordos segundo as condições econômicas e de organização das partes nos setores e firmas em que os conflitos se dão. O aspecto mais importante da intromissão do Estado nas relações de trabalho é o efeito indireto de debilitamento da identificação dos trabalhadores como classes, ou categorias profissionais face aos seus patrões. A intermediação estatal contém a interpelação primária do “proletariado desamparado”, que nessa condição recorre às autoridades – e não aos seus próprios recursos – na tentativa de melhorar as suas condições materiais de vida.

4. A AUTO-REPRODUÇÃO DA POBREZA

Paralelamente aos processos descritos, ocorre no Brasil o que se poderia denominar auto-reprodução, ou reprodução autônoma da pobreza, que envolve o desenvolvimento de certas variedades brasileiras da “cultura da pobreza”. A expressão diz respeito a certas situações – tipicamente, as *favelas* – em que sobre uma base de privação generalizada se organiza uma espécie

de sociedade paralela, com seus hábitos, valores, instituições e hierarquias. Característica deste tipo de formação social é a sua relativa independência com respeito aos processos em curso de reprodução da pobreza na sociedade oficial: menos “atendidos” pelo Estado, e mesmo em confronto com o Estado, excluídos em parte dos circuitos econômicos formais e ocupando extensas áreas urbanas de alta densidade demográfica, seus habitantes de algum modo desenvolvem estratégias autônomas de sobrevivência. Dessas estratégias, o crime contra a propriedade, o tráfico de drogas, “proteção” etc... não são elementos desprezíveis. A violência característica desse tipo de subconjunto social relativamente autônomo se exerce sobre a sociedade continente como sobre os seus próprios membros. De qualquer forma, porque não há estratégias alternativas, porque nesses contextos desenvolvem-se certos padrões éticos locais, redes de ajuda mútua, sistemas internos de proteção contra a violência interna injustificada e contra a violência da polícia, ou porque desenvolvem fontes (legais ou ilegais) de rendimentos substanciais – por isso ou por aquilo, ou pelo conjunto dessas razões, essas comunidades estruturam endogenamente a sua existência, e conseguem reproduzir-se indefinidamente. Justifica-se portanto falar de uma “cultura de pobreza”¹³.

Talvez se pudesse estabelecer, por hipótese, uma diferença entre o que aqui se entende, imprecisamente, como “cultura da pobreza”, e os “bolsões de pobreza”, tais como eles se apresentam nos países de economia central, sobretudo nos Estados Unidos. Esses “bolsões” têm base étnica – negros e chicanos nos Estados Unidos, imigrantes de várias nacionalidades nos países europeus – e caracterizam-se mais como *ghettos* que como âmbitos de elaboração cultural da pobreza. Que esses “bolsões” desenvolvam uma certa cultura local – e o melhor exemplo disso é a cultura negra do Harlem – não invalida a hipótese. Em última análise, seus habitantes se integram e visam integrar-se ainda mais aos circuitos formais, capitalistas da economia; se eles são pobres ou desempregados, é porque são vítimas de vários tipos de discriminação. Os bolsões são

¹³Ilá, nessa caracterização, algo dos *street folk* de Londres em meados do século passado, os *London Poor* de Henry Mayhew: aqui, como lá, esses “pobres” desdenham a “civilização” e o “progresso”, construindo suas vidas à margem da sociedade oficial. Conf. Himmelfarb, G., *op. cit.*, pp. 312-370.

encapsulados por fora. As formações do tipo favela incorporam-se mais “naturalmente” à paisagem social brasileira.

5. A CRISE DO ESTADO TUTELAR

Assumindo a tarefa de proteger, controlar, reprimir e gerir economicamente o povo pobre deste país, o Estado investe-se de uma tarefa impossível, e fracassa. A diversificação da sociedade, bem como a multiplicação das demandas e dos conflitos ultrapassam de longe a capacidade de atendimentos dos serviços e programas da área social.

As ilusões da miséria tutelada, porém, são renitentes. O velho sistema de dominação tenta manter-se, e nas suas convulsões exibe com nitidez a sua lógica interna. Tomem-se como exemplo as políticas sociais: a péssima qualidade do atendimento médico, as precárias condições do sistema educacional, os benefícios aviltantes pagos aos aposentados etc... são motivo de indignação universal. Toda a discussão concentra-se, porém, em saber como aperfeiçoar o sistema implantado: aumentar os recursos, combater a corrupção, racionalizar os serviços e assim por diante. Dessa forma, não se pode escapar da armadilha de interpelação institucional que reduz o povo brasileiro a uma enorme família de dependentes. No afã de manter-se como tal, isto é, como a organização política da miséria, demiurgo de um futuro imaginário de abundância, o Estado *concentra* recursos na área federal, *racionaliza* (submete a critérios estritamente técnicos) seus serviços, amplia seus fundos, *diversifica* a área social e subdivide os órgãos que dela se ocupam, *quantifica* de maneira cada vez mais detalhada as diversas necessidades objetivamente identificadas. Entrementes, e por isso mesmo, o povo se afunda na indigência, na doença, na ignorância e na insegurança. É que, tornando-se mais e mais abrangente no esforço alucinante para incorporar a si toda a matéria viva sempre renovada de sociedade, o Estado faz-se cada vez mais burocrático e ineficiente. Do ponto de vista da preservação das estruturas de dominação, contudo, isso importa menos. O fundamental – e disso os dirigentes sabem perfeitamente – é manter a *forma* atual da relação Estado-

sociedade¹⁴. E que forma é essa? O Estado protege, ampara; portanto, não pode prescindir dos pobres, dos desamparados, dos injustiçados. Que a miséria e o desamparo cresçam apenas torna mais necessária a tutela estatal. O Estado combate a criminalidade: é preciso portanto que o número de criminosos aumente. O Estado garante a ordem interna contra a subversão internacional: o que farão as agências de repressão política sem os grupos subversivos? O Estado regula a economia evitando as disparidades regionais e setoriais: não é de espantar que hoje em dia as organizações operárias e patronais unam-se na rejeição enfática do intervencionismo estatal na área das relações de trabalho.

Há indícios de que esse quadro começa a mudar. A crise política profunda da Nova República está associada à dissolução da ordem centrada no Estado Tutelar sob o impacto de dois fatores assinalados: a diversificação-ampliação da sociedade brasileira e o esgotamento dos recursos tradicionais de governo. Não se consolidou, porém, um modelo alternativo, e enquanto isso não ocorre, pode-se prever uma altíssima taxa de conflitividade social e política.

A crise pode ter vários desenlaces possíveis. Pode-se afirmar, no entanto, que sem o fortalecimento das organizações independentes da sociedade – setoriais e partidárias – ao longo dos conflitos previstos, não se poderá falar em consolidação democrática; e um aspecto central desse processo de diferenciação sócio-política é a despaupeirização dos pobres.

6. A DESPAUPERIZAÇÃO DOS POBRES

Se não leva à eliminação das carências, a recusa da pobreza pode levar à despaupeirização dos pobres e à redução das desigualdades. Tal é o significado dessa recusa: contrapor-se aos mecanismos que fixam e nivelam a população em sua condição de pobreza, assumir a cidadania no plano político e enfrentar os adversários reais no plano econômico, nos âmbitos sociais específicos em que se dão os confrontos.

¹⁴Andrade, R.C., "Política Social e Normalização Institucional no Brasil", in *América Latina, Novas Estratégias de Dominação*, Vozes, Petrópolis, 1982.

A despauverização dos pobres assume no Brasil três formas gerais, distintas e complementares.

A primeira poderia ser descrita como a passagem da representação simbólica à representação democrática ou ainda como a *conquista da cidadania plena*. Na representação simbólica, o representante – no caso, eleito – encarna a Nação ou o Povo indiferenciado. Por definição, o representado nessa relação é uma unidade abstrata, não contraditória; sua existência política não precede o próprio vínculo de representação. Essa noção geral é útil na análise da representação em regimes populistas e desenvolvimentistas: o dirigente encarna as massas populares na condição de administrador dos recursos estatais para o fim de suprir diretamente as carencias da população e promover o desenvolvimento econômico do país. A participação política dos indivíduos se reduz à escolha de um Salvador da Pátria, ao protesto e ao aplauso. Posto que sua existência política depende de que o Estado os trate como membros da “comunidade nacional” – isto é, a eles transfira ou proporcione recursos – seu estatuto é de semi-cidadãos, ou cidadãos dependentes. A cidadania plena se alcança no desenvolvimento da representação democrática, caracterizada tipicamente pelo estabelecimento de uma tríplice responsabilidade: do partido face ao eleitorado, do eleito face ao eleitorado e do eleito face ao partido.

A segunda das modalidades mencionadas consiste na *desregulamentação da cidadania*. Trata-se de alterar o processo de extensão da cidadania típico do sistema político implantado nos anos 30 e ainda vigente em suas linhas básicas. A esse processo Wanderley G. dos Santos chamou “extensão regulada da economia”: “por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das profissões reconhecidas e definidas em lei”¹⁵. Quais são as conseqüências desse tipo de ordenação política? Os que escapassem da regulamentação seriam “pré-cidadãos”; os

¹⁵Santos, W.G. dos, *Cidadania e Justiça*, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1979, p. 75.

“regulados” fariam valer seus direitos mediante controle das suas credenciais de cidadãos, e esse controle se faria fundamentalmente por via do Sindicato público com monopólio de representação. No plano das relações de trabalho, em particular, essa ordenação resultou na perda da autonomia dos trabalhadores na condução dos conflitos trabalhistas. Há indicações de que esse modelo institucional está se debilitando por força da própria dinâmica social e sob o impacto das lutas operárias num número crescente de setores. O processo de desregulamentação tem várias facetas. Ele: (a) envolve uma resistência crescente à intermediação estatal e o desrespeito puro e simples da legislação em vigor; (b) manifesta-se na interiorização dos conflitos com respeito à empresa, aumentando portanto o peso das reivindicações localizadas de base na orientação do sindicato; (c) implica uma mudança de atitude em relação à concepção de conflito social: menos que “anomalias” imputáveis a elementos estranhos no mundo do trabalho, os conflitos passam a conceber-se como fenômenos inerentes à vida social e (d) envolve a passagem de uma atitude de posicionamento e confrontação a uma atitude de negociação dos conflitos trabalhistas¹⁶.

A terceira forma do processo de despauverização da pobreza é a *consolidação da cidadania social*. Essa última expressão se utiliza no sentido marshalliano: “o elemento social (da cidadania) se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas a ele são o sistema educacional e os serviços sociais¹⁷.”

O mérito dessa formulação, de início, é o de analisar o bem-estar em termos de *direitos*. A ação social do Estado não visa, primariamente, transferir recursos à população carente, seja em nome da função auto-atribuída de proteger e amparar as classes populares, seja para atender aos “imperativos do desenvolvimento”, seja em nome do fortalecimento da nação. As políticas sociais do Estado *visam atender aos direitos dos cidadãos*.

¹⁶Andrade, R.C., *A Modernização das Relações de Trabalho do Brasil*, CEDEC, outubro de 1987, ainda não publicado.

¹⁷Marshall, T.H., “Citizenship and Social Class”, in *Sociology at the Crossroads*, Londres, 1963.

É evidente que os direitos sociais não se concedem de mão beijada. Eles só podem ser alcançados através da luta política e, uma vez alcançados, têm de ser garantidos por via do controle do planejamento e da execução das políticas sociais por parte das organizações e partidos populares, tanto no nível central como no nível dos órgãos de base. Pois bem, se é certo que já se consagraram em lei vários direitos constitutivos de cidadania social, também é verdade que eles são amplamente desrespeitados. Conforme já se indicou, essa situação se explica pela instrumentalização política, por parte das autoridades, da área social do Estado.

A alteração desse estado de coisas no Brasil é difícil porque a centralização administrativa tem como contrapartida a dispersão e a desarticulação da cidadania. Também é verdade que, paradoxalmente, a diversificação e a especialização crescente da área social, bem como sua extensão ao conjunto de população estimula o nucleamento setorial dos cidadãos em torno de problemas específicos que lhe dizem respeito. Em qualquer hipótese, não há outro caminho. É imprescindível que os pobres rompam o círculo vicioso da pobreza, afirmando-se como cidadãos; reclamando a plenitude dos seus direitos truncados, a devolução de seus direitos controlados, e o reconhecimento dos seus direitos sociais.

De toda evidência, não se trata aqui de propor uma “solução” do problema, e muito menos de sugerir que tudo se resolverá pela liberalização do sistema político. Apenas se sustenta que seria ilusório esperar da Nova, da Novíssima ou da Futura Republica que através de lúcidas reformas “resolva”, mais uma vez de cima para baixo, a secular indigência dos trabalhadores brasileiros.