

GÊNESE DAS DESIGUALDADES, CONFIGURAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL E MECANISMOS DE ENFRENTAMENTO

GENESIS OF INEQUALITIES, CONFIGURATION OF SOCIAL ISSUES AND MECHANISMS OF CONFRONTATION

Edvaldo Pereira da Silva

Licenciado em Educação Física pela UFSM

Mestre em Ciências pela UFRRJ

Doutor em Ciências Sociais pela UNISINOS

Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima (IFRR)

edvaldo@ifrr.edu.br

RESUMO

Este texto foi motivado por uma necessidade específica visando cumprir as exigências acadêmicas de um dos componentes curriculares do curso de Doutorado em Ciências Sociais da Unisinos. Elaborado por meio de consultas bibliográficas e buscas na internet, tem por finalidade apresentar breve discussão sobre a gênese das desigualdades e sua configuração em questão social na perspectiva política, bem como as alternativas de enfrentamento pelo Estado, pelas organizações não governamentais ou pela própria comunidade. Inicialmente apresenta o fenômeno das desigualdades sociais, sua constituição e os mecanismos que o alimentam. Aborda a distinção conceitual e sociológica entre diferença e desigualdade, bem como o significado dessa distinção no processo de reconhecimento dos sujeitos sociais pelo Estado e na definição das políticas públicas. Em seguida, busca respostas para os questionamentos: o que é uma questão social na perspectiva política? Como ela se configura? O que significa o seu reconhecimento pelo Estado? Apresenta também algumas iniciativas de enfrentamento das desigualdades pelo Estado, por meio de políticas públicas de caráter assistencialista, a exemplo do programa Bolsa Família; por instituições com ações filantrópicas, como as igrejas; e também por outros segmentos da sociedade civil organizada, como os empreendimentos da economia solidária. As desigualdades são fatos sociais presentes na sociedade ocidental e produzidos pelo homem nas relações de mercado; na interação com o outro e com o meio social em que vive; nas estratégias que levam à concentração da riqueza e à socialização da miséria; e nas formas veladas de negação dos direitos sociais e humanos. Mas, como construto social, as desigualdades são mutáveis e podem/devem ser combatidas visto

que um quadro socialmente desigual tende a negar a emancipação dos sujeitos pela impossibilidade do exercício da autonomia e da cidadania. O reconhecimento das desigualdades como questão social pelo Estado evoluiu da noção de “exclusão social” para “estado de vulnerabilidade”, considerando a dinâmica social e o pressuposto de que tal estado pode ser mutável. No enfrentamento das questões sociais, além do Estado, agem as instituições filantrópicas, assistencialistas e os movimentos sociais de economia solidária. Por fim, mesmo considerando que este texto cumpriu o objetivo suscitar o debate e tentar contribuir para os esclarecimentos sobre a gênese das desigualdades, a construção política das questões sociais e a compreensão sobre as formas de combate às desigualdades, não se pode negar a sua limitação diante da amplitude das questões suscitadas. Esse campo, portanto, permanece aberto a novas contribuições.

PALAVRAS-CHAVE:

Desigualdades. Questão Social. Políticas Sociais.

ABSTRACT

This text was motivated by a specific need to meet the academic requirements of one of the curricular components of the Doctoral Degree in Social Sciences of Unisinos. Elaborated through literature survey and Internet searches, the purpose was to present a brief discussion about the genesis of inequalities and its configuration in social issue from a political perspective, as well as the alternatives of confrontation by the State, by non-governmental organizations or by the community itself. Initially, it presents the phenomenon of social inequalities, its constitution and the mechanisms that feed it. It addresses the conceptual and sociological distinction between difference and inequality, as well as the meaning of this distinction in the recognition of social subjects by the State and in the definition of public policies. Next, it seeks answers to the questions: What is a social issue in the political perspective? How is it configured? What does its recognition by the State mean? It also presents some initiatives to address inequalities by the State, through public policies of an assistance nature, such as the Bolsa Família program; by institutions with philanthropic actions, such as churches; and also by other segments of organized civil society, such as the enterprises of the solidarity economy. Inequalities are social facts present in Western society and produced by man in market relations; in the interaction with the other and with the social environment in which man lives; in the

strategies that lead to the concentration of wealth and the socialization of misery; and veiled forms of denial of social and human rights. But as a social construct, inequalities are changeable and can/should be combated since a socially unequal framework tends to deny the emancipation of the subjects by the impossibility of the exercise of autonomy and citizenship. The recognition of inequalities as a social issue by the State has evolved from the notion of “social exclusion” to “a state of vulnerability”, considering social dynamics and the assumption that such a state can be changeable. In confronting social issues, besides the State, there are philanthropic institutions, assistance organizations and social movements of solidarity economy. Finally, even considering that this text fulfilled the objective of provoking the debate and attempting to contribute to the clarification of the genesis of inequalities, the political construction of social issues and the understanding of ways of combating inequalities, it cannot be denied its limitation given the magnitude of the issues raised. This field, therefore, remains open to new contributions.

KEYWORDS:

Inequalities. Social issues. Social policies.

INTRODUÇÃO

Este trabalho, com base em estudos já realizados, tem por finalidade contribuir para o debate sobre a gênese das desigualdades, a configuração destas em questão social na perspectiva política e sobre as alternativas de combate e enfrentamento das desigualdades sociais.

O lastro de estudos sobre as desigualdades é bastante amplo, inclusive em relação à realidade brasileira. No entanto, esse é um tema que ainda não se esgotou e se apresenta como um campo bastante fértil para a produção de novos estudos e pesquisas.

O texto está organizado em tópicos, segundo o tema abordado, na perspectiva de um encadeamento das reflexões em torno dos assuntos que constituem o objeto de estudo. Assim, o primeiro tópico realiza uma rápida revisão da literatura sobre a gênese das desigualdades e busca entender esse fenômeno social, sua constituição e os mecanismos que o alimentam. Chama a atenção para os conceitos de diferença e desigualdade e para o que

representa a percepção da distinção entre eles, tendo em vista o entendimento da realidade e o reconhecimento dos sujeitos sociais.

O segundo tópico aborda o tema questão social na perspectiva de respostas para os seguintes questionamentos: o que é? Como se configura? E o que significa o reconhecimento político das questões sociais por parte do Estado?

Na sequência, o terceiro tema refere-se aos mecanismos de enfrentamento das desigualdades. Nesse tópico, sem a pretensão de esgotar o assunto, são apresentadas algumas alternativas e formas de enfrentamento das desigualdades ou das questões sociais tanto por parte do Estado quanto de segmentos sociais organizados.

Nas considerações finais, conclui-se que as desigualdades, no contexto da sociedade ocidental, capitalista, assentada nos princípios do liberalismo, são socialmente produzidas pela ação do homem nas relações de mercado, na interação com o outro e com o meio social em que vive, bem como na distribuição da riqueza e nas formas veladas de negação dos direitos sociais e humanos. Mas, como construto social, as desigualdades são mutáveis e podem/devem ser combatidas, visto que um quadro socialmente desigual tende a negar a emancipação dos sujeitos pela impossibilidade do exercício da autonomia e da cidadania.

Este trabalho não esgota esse tema, que continua em aberto e propício à realização de novos estudos. Mas, acredita-se que o conteúdo aqui apresentado e discutido seja suficiente para cumprir com o objetivo a que se propôs: fornecer elementos que possam contribuir para fomentar o debate sobre as desigualdades.

A GÊNESE DA DESIGUALDADE SOCIAL

O termo desigualdade é polissêmico e um tanto quanto escorregadio para se fixar em uma única definição ou sentido. De pronto, ao se falar em desigualdade, duas ideias básicas surgem no imaginário:

A primeira tende a relacionar a desigualdade à questão econômica entre riqueza e pobreza. No entanto, do ponto de vista social, a desigualdade se manifesta no sentido plural e abrange várias dimensões da existência

humana. Para Scalon e Oliveira (2007, p. 2), "a questão da desigualdade não deve se restringir à desigualdade de renda, uma vez que está relacionada a vários tipos de desigualdades como raça, gênero, classe e cidadania, entre outras inúmeras dimensões da realidade social".

A segunda ideia tende a tratar como sinônimos os termos desigualdade e diferença. Aliás, essa tem sido uma tendência ideológica fundada nos princípios do liberalismo, na perspectiva da percepção das desigualdades como algo normal, inerente e inevitável ao contexto social. Assim, torna-se necessário esclarecer a distinção entre desigualdade e diferença, cujo entendimento caminha em sentidos opostos.

Para Therborn (2010, pp.145 e 146), a distinção entre desigualdade e diferença pode ser estabelecida de três formas: a) uma diferença pode ser horizontal, sem que nada ou ninguém esteja acima ou abaixo, seja melhor ou pior, enquanto uma desigualdade é sempre vertical, envolve *ranking*; b) as diferenças são apenas questão de gosto e/ou de categorização, enquanto a desigualdade não se resume a uma categorização, mas viola uma norma moral de igualdade entre os seres humanos; c) as desigualdades são sempre extinguíveis, enquanto as diferenças não. Para esse autor, as desigualdades são diferenças hierárquicas, evitáveis e moralmente injustificadas.

Sobre a distinção entre desigualdade e diferença, Comparato (1998, p.3) afirma que:

Quando se fala em diferenças sociais, estamos nos referindo àquelas diferenças que têm uma base natural ou, então, é produto de uma construção cultural. Tem uma base natural a diferença entre os sexos; isso provoca, inelutavelmente, uma diferença de comportamento social, de posição social. Por outro lado, existem diferenças fundadas, digamos assim, num condensado cultural: costumes, mentalidades. Todos aqueles que seguem uma mesma religião têm uma mesma visão do mundo e uma mesma tradição tribal ou grupal, distinguem-se dos demais; são diferenças nítidas. Mas, ao lado disso, existem também, em toda sociedade, desigualdades, e estas dizem respeito não a diferenças naturais ou culturais, mas a um juízo de superioridade e inferioridade entre grupos, camadas ou classes sociais. Esse juízo de superioridade ou inferioridade acarreta, necessariamente, uma apreciação de estima ou desestima de um grupo em relação ao outro – o que dá origem a preconceitos – de valor social.

Não constitui objeto deste trabalho uma abordagem sobre os estudos culturais. No entanto, na citação acima há uma aproximação entre os conceitos de diferença e cultura. Isso passa a exigir, para um melhor entendimento da distinção entre diferença e desigualdade, que se chame a atenção, mesmo que de forma bastante superficial, para a distinção entre natureza e cultura.

Eagleton (2000), discutindo a ideia de cultura, aborda a convivência dialética, e por vezes contraditória, entre natureza e cultura. Esse autor adota o conceito de natureza apresentado por Soper (1996 p.132), para quem, natureza são todas “aquelas estruturas e processos materiais que são independentes da atividade humana (no sentido de que não são um produto humanamente criado), cujas forças e poderes causais são a condição necessária de toda prática humana”¹.

Quanto ao conceito de cultura, podemos afirmar, de forma generalista, que a cultura, diferentemente da natureza, tem um sentido histórico que se traduz no produto da ação, da interação e da intervenção do homem no meio em que vive. No entanto, como produto da ação humana, o conceito de cultura é bastante fluido. Não tem a mesma concretude do conceito de natureza, podendo um mesmo fato social ser considerado culturalmente aceito ou rechaçado em contextos sociais e épocas diferentes. Já o conceito de natureza, se esta não sofrer interferência do homem ou de algum fenômeno também natural, tende a continuar sempre a mesmo.

Noriega *et al.* (2008, p.100), discutindo o conceito de cultura no contexto da psicologia social, apresentam a seguinte definição:

El termino cultura tiene varias acepciones conceptuales desde diferentes disciplinas y dentro de cada una de ellas desde diferentes enfoques teóricos. desde el punto de vista antropológico de manera general se entiende por cultura las prácticas materiales y de significación, al mismo tiempo, de continua producción, reproducción y transformación de las estructuras materiales y de significación que organizan la acción humana. la acción social o práctica, se entiende como

1. Citação traduzida por Terry Eagleton (2000, p. 128)..

acciones y productos provistos de sentido, y partícipes de la producción, reproducción y transformación de los sistemas de significación.

Aproximando os conceitos de diferença e natureza, percebe-se que ambos são fatos naturais que independem da ação do homem. Apesar de algumas diferenças inerentes aos indivíduos, como estética e/ou física, poderem ser socialmente produzidas pela ação do homem, elas se distinguem das desigualdades na medida em que, uma vez constituídas, tendem a permanecer como tais, por exemplo, uma deficiência física provocada por um acidente de trânsito ou mesmo por intervenções cirúrgicas.

Já as desigualdades, que sempre são produzidas pela ação, pela reação ou pela interação do homem com a natureza e com o contexto social, se assemelham ao conceito de cultura e, como tal, são mutáveis, podendo sofrer mudanças e mesmo ser eliminadas também em decorrência da intervenção do homem.

No entanto, é preciso lembrar que o conceito de cultura não carrega o mesmo sentido pejorativo e negativo que carrega o conceito de desigualdade. Existem manifestações culturais diferentes, mas não desiguais. Não se pode, do ponto de vista sociológico, conceber uma determinada cultura como superior ou inferior a outra. Nesse sentido, mesmo sendo produto da ação humana e, como tal, mutável, a cultura se assemelha ao conceito de diferença. Por isso mesmo, deve ser respeitada e valorizada como expressão da presença humana em determinados contextos históricos e sociais.

As diferenças sociais, de origem natural ou cultural, não são em si problema para a sociedade, a não ser em situações extremadas de radicalismo, sectarismo ou fundamentalismo. O reconhecimento e o respeito às diferenças são atitudes socialmente recomendáveis, no sentido da valorização humana e do reconhecimento do sujeito social, visto que os membros de uma determinada sociedade são diferentes entre si, como indivíduos, mas semelhantes, como sujeitos sociais.

Por outro lado, as desigualdades são fatos socialmente construídos que estabelecem hierarquias de valores, poder ou importância e que tendem

a negar o reconhecimento de direitos dos sujeitos, ou a “naturalizar” a distância social entre os membros de uma mesma sociedade.

Comparato (1998) chama a atenção para a dificuldade na distinção entre aquilo que é o reconhecimento de uma diferença natural ou cultural, que precisa ser preservada, e as desigualdades sociais, que precisam ser eliminadas. Pode-se dizer, como princípio, que todos os seres humanos têm direito ao reconhecimento e à preservação de suas diferenças naturais e culturais, mas não podem ser tratados socialmente como divididos em seres inferiores e superiores.

Na discussão sobre natureza e cultura, o problema está posto quando os conceitos se confundem na intenção ideológica de “naturalizar” as desigualdades e tratá-las como uma questão natural – cultural, socialmente determinada e, portanto, inevitável, como é frequente no discurso liberal, quando tenta disfarçar as desigualdades produzidas pelas relações de mercado e do capital. Eagleton (2010, p.144) afirma que:

As necessidades naturais – necessidades que temos apenas em virtude do tipo de corpo que somos, não importando a miríade de formas culturais que eles podem assumir – são critério de bem-estar político, no sentido de que as sociedades que as frustram deveriam ser politicamente rechaçadas.

A diferença é uma característica natural ou cultural de determinados grupos sociais e, como tal, o seu reconhecimento torna-se fator preponderante do contexto social, na perspectiva da valorização da pessoa humana. Já a desigualdade, em suas diversas manifestações, é uma construção social, resultado da forma como se dá o jogo social que potencializa negativamente a distância entre os sujeitos no sentido de uma hierarquização de reconhecimento, poder e *status* social. Nesse sentido, a desigualdade se constitui em fato social desagregador ou, na expressão de Durkheim, numa anomia social que precisa ser combatida³.

2. Emile Durkheim, (1858 – 1917), filósofo e sociólogo francês, estruturalista, considerado por muitos como o pai da Sociologia Moderna. A questão da anomia social é tratada no livro *As regras do método sociológico*, publicado em 1895.

Do ponto de vista social, as desigualdades podem se manifestar de diferentes formas e dimensões. Para Therborn (2010), existem pelo menos três tipos diferentes de desigualdade:

a) desigualdade vital, que, para o autor, pode ser chamada também de desigualdade de saúde e morte. Ela tem a ver com os padrões sociais predominantes em contextos sociais específicos. As condições do meio social, de vida e sobrevivência determinam não só o quadro de saúde dos sujeitos sociais, como também a expectativa de vida dos membros da sociedade. Nesse sentido, em situações mais adversas e inóspitas, a expectativa de vida é menor do que em contextos socialmente mais favoráveis, onde as necessidades básicas são mais bem supridas;

b) desigualdade existencial, que, para o autor, significa a negação do respeito às pessoas e do reconhecimento dos sujeitos. Essa desigualdade restringe a liberdade de ação de certas categorias de pessoas. Pode-se constituir em fonte geradora de preconceito e humilhação para diferentes grupos sociais (negros, índios, migrantes, pobres). Segundo o autor, esse tipo de desigualdade não opera só na forma de discriminação ostensiva, mas também por meio de hierarquias de *status* mais sutis;

c) desigualdade material, que se manifesta quando os atores humanos, mesmo convivendo em um mesmo ambiente social, contam com recursos muito distintos e os diferenciam entre “os que têm” e “os que não têm”. Portanto, entre os que podem mais e os que podem menos ou não podem. O autor identifica pelo menos duas formas de manifestação da desigualdade material: 1) a desigualdade de oportunidade – relacionada ao acesso às oportunidades de educação, à carreira e aos contatos sociais, ou seja, a desigualdade de acesso ao “capital social”; 2) a desigualdade de recompensa ou de resultado. Esta tem a ver com a distribuição da renda e também com as políticas de valorização do trabalhador (quem recebe mais ou menos pela mesma atividade, ou qual profissão é mais valorizada e mais bem reconhecida socialmente). Não raro, esse tipo de desigualdade está relacionado com a distribuição da riqueza.

Ao discutir como se constituem as desigualdades, Therborn (2010, p.147) afirma que existem pelo menos quatro formas básicas de produção destas:

a) o distanciamento entre os sujeitos sociais. Isso se dá por meio da hierarquização dos membros da sociedade em escala que valoriza o “ter” como valor moral, definindo os mais e os menos importantes segundo a capacidade de acúmulo e os indicadores de riqueza e pobreza dos sujeitos sociais;

b) a exclusão de determinados grupos sociais, limitando o acesso ou tornando mais difícil a perspectiva de mudança de sua condição social;

c) a forma hierarquizada de constituição da sociedade. Tanto vale para uma sociedade constituída em castas quanto em classes sociais;

d) a exploração, por meio da qual a riqueza do rico é derivada da exploração do trabalho do pobre.

A gênese ou a origem das desigualdades na sociedade ocidental está imbricada no contexto das relações sociais, ou seja, nas formas de organização do processo produtivo, na dinâmica das leis de mercado, na distribuição da riqueza e na interação homem-natureza-contexto social.

Pode-se afirmar que as desigualdades são fatos sociais produzidos pelo homem e originários das formas que ele elege para estabelecer as relações de interação com o outro e com o meio em que vive. No entanto, não há como esquecer que, na produção das desigualdades, existe ainda a influência da dimensão política e da forma como o poder dominante dirige os rumos da sociedade em questão.

Apesar de, teoricamente, poderem ser extintas, as desigualdades tendem a se manifestar também de forma persistente, ou seja, a despeito das políticas sociais de combate às desigualdades, existem vieses de desigualdade que se mostram resistentes a essas políticas e tendem a permanecer. Isso ocorre principalmente quando o contexto em análise está voltado para a questão dos direitos humanos, indo além da questão econômica, avançando sobre as dimensões política e cultural. Nesse sentido, Ruscheinsky (2008, p.50) afirma que “o contexto das desigualdades persistentes está ligado a direitos humanos negados, bem como a valores da

cultura política. Nesse sentido, podemos creditá-las a uma mistura complexa que envolve pobreza, necessidades, carência educacional, ambições e cultura política”.

No jogo social e na interação entre as forças políticas que regem a sociedade ocidental, as desigualdades tendem a permanecer disfarçadas em diferentes formas que mascaram a realidade de direitos negados e não contemplados. Assim, as políticas sociais de combate às desigualdades não podem descuidar da dimensão política que envolve o jogo de poder entre Estado, mercado e capital, pois é no desenrolar desse jogo que as desigualdades podem assumir formas diferentes e tendem a persistir, tornando-se imunes às políticas sociais, visto que não são reveladas e nem reconhecidas como tais.

No contexto da percepção política do conceito de desigualdade, Bobbio (2001) afirma que o discurso contra as desigualdades é mais evidente nos movimentos de esquerda do que nos de direita. Mas esclarece que se trata de um conceito relativo. Para Bobbio (2001, p. 112), o conceito de desigualdade é relativo a pelo menos três variáveis importantes “que precisam ser consideradas toda vez que se introduz o discurso sobre a maior ou menor desejabilidade e/ou sobre a maior ou menor realizabilidade da ideia de desigualdade”. Assim, para o autor, a desigualdade é um conceito que precisa ser considerado em relação aos seguintes aspectos ou variáveis: a) sujeitos entre os quais se trata de repartir os bens e os ônus; b) bens e ônus a serem repartidos; e c) critérios com base nos quais se deve fazer a repartição.

Com base na interpretação do uso dessas variáveis, Bobbio (2001, p.113), considerando a diversidade entre os homens e a multiplicidade de respostas que podem ser dadas à questão “igualdade em quê?”, afirma que “não existem teorias completamente inigualitárias, pois todas propõem a igualdade em alguma coisa como meio que conduz a uma vida boa”. No entanto, alerta o autor que “é fácil imaginar uma variedade enorme de tipos de repartição, todos passíveis de serem chamados de igualitários, apesar de serem muito diversos entre si”. Assim, Bobbio (2001, p. 118) afirma que as desigualdades naturais existem e que, “se algumas delas podem ser

corrigidas, a maior parte não pode ser eliminada. As desigualdades sociais também existem e, se algumas delas podem ser corrigidas e mesmo eliminadas, muitas – sobretudo aquelas pelas quais os próprios indivíduos são responsáveis – podem ser apenas desencorajadas”. Nesse sentido, podemos recorrer ao autor para reforçar a argumentação sobre a existência das desigualdades persistentes e, com base nessa constatação, alertar que as políticas públicas definidas com o propósito de combater as desigualdades e promover a inclusão social não podem ignorar essa realidade.

CONFIGURAÇÃO DA QUESTÃO SOCIAL

O que é uma questão social? Como ela se configura?

Uma questão social é um acontecimento, uma determinada situação presente na sociedade que se manifesta mediante a incidência e a potenciação da desigualdade em suas diferentes formas. Um quadro de desigualdades só se torna uma questão social quando é percebido pelo Estado como um problema que pode comprometer a estabilidade do controle social. A expressão “questão social” teve sua origem na sociedade ocidental em meio ao contexto das enormes desigualdades produzidas pelo processo de industrialização e pelas mudanças no sistema de produção e nas relações de mercado, sob a égide da expansão do capitalismo. Foi a forma política que o Estado encontrou para caracterizar e enfrentar as mazelas sociais que conturbavam a ordem social, pressionada pelo povo em estado de miséria, que clamava por melhores condições de vida. Assim, a pobreza extrema, a falta de emprego, a falta de moradia, as condições precárias de saneamento, a saúde e a educação constituem questões sociais que afetam a dinâmica do controle social e precisam ser enfrentadas pelo Estado mediante a adoção de políticas públicas.

Para Osterne (2011), a expressão questão social surgiu no século IX, quando eclodiram as manifestações de miséria e pobreza advindas da exploração das sociedades capitalistas com o desenvolvimento da industrialização. A partir de então, a expressão questão social passou a ser utilizada como forma de constatação e de reconhecimento de um problema, uma anomia social (Durkheim, 1895) que afeta negativamente determinados

segmentos da sociedade, dificultando, impedindo ou negando o direito à autonomia e ao exercício da cidadania por parte dos sujeitos sociais, podendo comprometer a estabilidade do controle social. Nessa perspectiva, transformar as manifestações da desigualdade em questão social significa o reconhecimento, por parte do Estado, da necessidade de enfrentamento dessa desigualdade.

Politicamente, em razão do debate sociológico, esse processo de reconhecimento vem sofrendo mudanças conceituais significativas. O termo “exclusão social” foi a primeira forma de reconhecimento da desigualdade e de caracterização da questão social. No entanto, dado a sua limitação conceitual para abarcar toda a gama de situações e manifestações das desigualdades, ele vem sendo substituído pela expressão “vulnerabilidade social”.

Originalmente, o termo “exclusão social” foi utilizado para caracterizar todas as formas de tratamento desigual presentes na sociedade. Para o MTE/Diese (2007, p.11), “o termo exclusão social teve sua origem na França durante as últimas décadas do século XX, se estendeu para outros países europeus e abarcava um conjunto de situações que iam além dos problemas verificados no mercado de trabalho”. No entanto, com o desenvolvimento do capitalismo e do processo de industrialização, com as consequentes mudanças no contexto social e nas relações de mercado, o termo esgotou-se como capacidade para dar conta de toda a gama de situações, manifestações e dimensões das desigualdades.

Segundo o relatório do MTE/Diese (2007, pp.11e12), as principais críticas sobre o esgotamento do conceito de exclusão social, diante do contexto contemporâneo da sociedade moderna, da expansão do capital, das mudanças nas relações de mercado e trabalho, da precarização das condições de trabalho e emprego, do surgimento de trabalho informal e de novas formas de desigualdades, podem ser resumidas em três perspectivas:

a) o termo exclusão apresenta-se muitas vezes desvinculado de uma relação de determinação, que, para alguns autores, está na deterioração do mercado de trabalho, como eixo central dos processos de exclusão social;

b) o conceito retrata uma condição ou estado das coisas, em contraposição à ideia de que se trata de um processo;

c) a inadequação do termo, para o estudo da realidade dos países periféricos do capitalismo, já que seria um termo eurocêntrico, que não teria sentido em sociedades que nunca conheceram a plena integração social.

Assim, o movimento de identificação das questões sociais passa da definição da condição de exclusão social para a definição do estado de vulnerabilidade social. Essa mudança é significativa, pois avança da visão estática do conceito de exclusão para a visão dinâmica de processo de vulnerabilidade, possibilitando a implementação de políticas públicas mais contextualizadas com a realidade concreta. Nesse percurso, entre a exclusão e a vulnerabilidade, surge a definição de uma zona de vulnerabilidade, visto que os fatores determinantes do estado de vulnerabilidade social não são imutáveis. Um cidadão que hoje se encontra socialmente vulnerável, sem emprego, por exemplo, amanhã pode conseguir um trabalho que lhe garanta a superação de sua condição social atual, galgando um novo patamar e, por conseguinte, saindo da zona de vulnerabilidade.

O movimento contrário também pode ocorrer, por exemplo, nas demissões em massa, na eliminação dos postos de trabalho e na precarização das condições de subsistência, quando o indivíduo perde sua condição atual e se torna vulnerável. O trabalho informal é outro aspecto da sociedade moderna cuja essência não pode ser captada pelo conceito de exclusão social, mas se caracteriza como situação de vulnerabilidade social para os indivíduos que se encontram nessa condição.

Assim, em conclusão a esse tópico, depreende-se que a questão social pode ser definida como a forma política que o Estado encontrou para caracterizar os estados de vulnerabilidade social em que se encontram os sujeitos de um determinado contexto social e para definir e implantar políticas públicas de combate às desigualdades.

MECANISMOS DE ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES SOCIAIS

Uma questão social se constitui a partir do reconhecimento, por parte do Estado, dos diferentes estágios de vulnerabilidade social ou de

desigualdade em que se encontram determinados grupos ou segmentos sociais que, dado essa condição, precisam de ajuda externa para superar o estágio existencial vigente. Esse processo de reconhecimento ocorre sempre na perspectiva da manutenção da ordem social e pode se dar tanto por iniciativa própria do governante, em razão de seu programa de governo, quanto por pressão exercida por segmentos da sociedade. No entanto, além do Estado, existem outras organizações sociais e instituições que desenvolvem ações de identificação e combate à vulnerabilidade social.

Para além da filantropia, a maioria dessas iniciativas se caracterizam como ações compensatórias que efetivamente amenizam o atual quadro de precariedade de determinados grupos sociais. Porém, como não podem inferir mudanças estruturais no contexto social, não eliminam as causas das desigualdades e de vulnerabilidade e agem somente no combate a seus efeitos, amenizando e diminuindo a pressão destas sobre a ordem social. Nesse sentido, em última instância, esses programas filantrópicos e assistencialistas de caráter compensatório servem também para confirmar, legitimar e manter a ordem social vigente e institucionalizada.

Para Lavinias (2000), os programas compensatórios integram o arcabouço institucional das políticas sociais. Sua matriz tem origem na prática assistencialista, inicialmente em mãos da igreja, e funda-se em valores de solidariedade. Esses programas permitem mitigar os efeitos da pobreza, mas não incorporam valores de equidade e costumam ser setoriais, e não universais. Do ponto de vista do Estado, essas medidas compensatórias são importantes, uma vez que suavizam os efeitos das desigualdades e, conseqüentemente, ajudam a diminuir as pressões política e social.

As respostas do Estado, como forma de enfrentamento das questões sociais, podem ocorrer de diferentes maneiras e mediante a adoção de diferentes mecanismos. Assim, no contexto da sociedade brasileira, cuja desigualdade está entre as 12 mais altas do mundo (IPEA, 2012), tem-se um conjunto de políticas públicas voltadas para segmentos distintos da sociedade, entre as quais podem-se citar as seguintes: os programas oficiais de combate à pobreza, como o Bolsa Família; a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; os programas de financiamento

estudantil – Fies, Pronuni; o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec; o Programa Nacional de Habitação Minha Casa Minha Vida.

Não constitui objeto de estudo deste trabalho analisar os programas de combate à pobreza e às desigualdades no Brasil. No entanto, faz-se uma rápida referência ao Programa Bolsa Família (PBF) por ser atualmente o mais relevante programa social já implantado no Brasil. Ele se tornou o principal instrumento de combate à fome e de garantia do direito humano à alimentação (ZIMMERMANN, 2006), cujos resultados comprovados pelos estudos realizados pelo Ipea (2012) demonstram a sua efetividade no combate à pobreza e à desigualdade de renda no País.

O PBF foi criado no fim de 2003, quando houve a junção de quatro programas pré-existentes de transferência de renda. Esse programa visa cumprir com os seguintes objetivos: reduzir a pobreza e a desigualdade de renda; e reduzir a transmissão intergeracional de pobreza (IPEA, 2012). Apesar dos aspectos positivos do PBF, ele não está isento de críticas e ainda apresenta falhas de concepção e funcionamento. Assim, sob a ótica dos direitos humanos, Zimmermann (2006) aponta as seguintes debilidades do PBF:

- a) o programa está baseado no discurso humanitário da ajuda e da assistência em vez do provimento dos direitos, visto que não garante o direito ao benefício a todos;
- b) o programa impõe uma limitação quantitativa de famílias estabelecida por quota para os municípios;
- c) o programa impõe condicionalidades, tais como acompanhamento da saúde, do estado nutricional e da frequência escolar;
- d) o valor pago pelo programa é insuficiente para prover as necessidades básicas da família.

Na perspectiva dos direitos humanos, o PBF cumpre apenas parcialmente a sua finalidade. No entanto, há que se levar em consideração também outros fatores na análise do programa, visto que o Pacto Internacional de Direitos Humanos, Sociais e Culturais, que serviu como parâmetro para as considerações acima e do qual o Brasil é signatário,

apresenta um conjunto de condições consideradas ideais, cuja distância entre estas e a realidade concreta do contexto social precisa ser percorrida na velocidade que as condições estruturais, econômicas e políticas do País permitem. Assim, a exigência de condicionalidades para receber o benefício não pode ser considerada como um aspecto totalmente negativo, porque, por exemplo, ao exigir que a família beneficiada pelo PBF comprove que mantém os filhos na escola, o Estado não está fugindo de sua responsabilidade constitucional, mas definindo uma estratégia de acompanhamento da garantia desse direito. O oposto passa a ser verdade somente nos casos em que a oferta de vagas públicas não for suficiente para atender à demanda. Nesses casos, especificamente, cabe, sim, a crítica acima.

Outra crítica que merece alguma consideração é com relação ao caráter temporário do benefício. Partindo do princípio dinâmico do conceito de vulnerabilidade social, terá direito ao PBF a família que, ao efetuar seu cadastro, comprove que, naquele momento, se encontra em tal estágio. No entanto, como já visto, o estágio de vulnerabilidade não é estático e não pode ser tratado como algo permanente, mesmo levando-se em consideração a questão das desigualdades persistentes, uma vez que a dinâmica das políticas públicas tem por finalidade alterar essa condição social, permitindo aos beneficiários do PBF galgarem meios para superar o atual estágio de vulnerabilidade.

No que se refere ao estabelecimento de cotas, as críticas precisam ser acompanhadas pela análise da capacidade estrutural e financeira do Estado e dos municípios para suportar a ampliação dos quantitativos atuais. Nesse sentido, as críticas ao programa não podem se fundamentar somente pelos pressupostos de um cenário ideal, mas precisam também não se afastar do contexto da realidade concreta.

Para além da iniciativa direta do Estado, mas não sem o seu apoio, existem outras iniciativas que objetivam enfrentar o estado de vulnerabilidade social de determinados grupos, mas que não se confundem com as iniciativas filantrópicas e assistencialistas. Uma delas é o movimento da economia solidária.

Entende-se por economia solidária os empreendimentos constituídos à base da solidariedade entre seus membros com a finalidade de agregar esforços como alternativa para a geração de trabalho e renda. Esses empreendimentos tanto podem se estruturar como empresas formais – pequenas e microempresas – quanto como organizações informais, a exemplo das associações. Gaiger (2011, p.80), ao estudar as relações entre equidade e viabilidade nos empreendimentos solidários, afirma que “medidas orientadas à ativação econômica dos setores sociais empobrecidos, e não apenas a melhorias em seu poder aquisitivo, são as mais indicadas para provocar efeitos benéficos sobre a equidade e o desenvolvimento social e econômico”. É nesse contexto que o autor afirma que “as iniciativas de trabalho e produção identificadas com a economia solidária, contabilizadas entre as alternativas de geração de renda que promovem a autonomia econômica dos trabalhadores, poderiam funcionar como vetores de redução das desigualdades”.

Como visto, são muitas e variadas as formas de combate à pobreza e de enfrentamento das questões sociais e dos estados de vulnerabilidade social. No entanto, reitera-se, na medida em que essas ações não têm por finalidade o enfrentamento direto e o combate às causas ou à matriz de produção das questões sociais – o que significaria colocar em cheque o atual modelo do processo produtivo, das relações de mercado, de distribuição da riqueza e de organização da sociedade liberal –, as questões sociais originárias das desigualdades tendem a permanecer, a exemplo das desigualdades persistentes. Assim, o enfrentamento das questões sociais e o combate às desigualdades parece ser uma luta permanente, que, no contexto da sociedade ocidental, liberal e capitalista, está longe de acabar, se é que um dia, nesse contexto, ela terá fim.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As desigualdades são fatos sociais, levando-se em consideração o contexto da sociedade ocidental, capitalista, assentada nos princípios do liberalismo. As desigualdades são socialmente produzidas pela ação do homem nas relações de mercado e na interação com o outro e com o meio

social em que vive, bem como na distribuição da riqueza e nas formas veladas de negação dos direitos sociais e humanos.

Como construto social, as desigualdades são mutáveis e podem/devem ser combatidas, visto que um quadro socialmente desigual tende a negar a emancipação dos sujeitos pela impossibilidade do exercício da autonomia e da cidadania.

Nas ciências sociais e na concepção das políticas públicas, a distinção entre desigualdade e diferença é de fundamental importância para a valorização humana e o reconhecimento dos sujeitos sociais.

O processo de reconhecimento das desigualdades, originariamente feito pela utilização do termo exclusão social, vem sofrendo mudança, passando do conceito de exclusão para o de vulnerabilidade social. Essa mudança tem assento na constatação de que a sociedade é dinâmica e de que, como fruto das relações sociais, as desigualdades também o são. Nessa perspectiva, o conceito de exclusão esgota sua capacidade de apreender as diversas e diferentes formas de desigualdade social. No entanto, o termo vulnerabilidade social também apresenta suas limitações, pois não representa todas as dimensões das desigualdades sociais. Assim, surge a expressão “estado de vulnerabilidade”, que permite uma melhor caracterização da dinâmica social na qual a condição dos sujeitos não é estanque e pode ser mutável do ponto de vista da posição a ocupar no contexto social. Essa ideia de movimento se presta para caracterizar melhor o estágio social no qual o sujeito se encontra e para representar também a possibilidade de que ele pode ter de mudar sua condição social, tanto entrando em estado de vulnerabilidade quanto saindo dele.

Uma questão social contempla, por parte do Estado, o reconhecimento político das situações de desigualdades e vulnerabilidade social. Por meio da identificação de uma questão social e de seu reconhecimento, é possível para o Estado definir políticas públicas de enfrentamento às situações que constituem essas desigualdades.

No enfrentamento das questões sociais, o Estado não está sozinho. É auxiliado por instituições filantrópicas, assistencialistas e por movimentos sociais de economia solidária. No entanto, as ações desenvolvidas por essas

instituições não podem ser vistas como substitutas das ações do Estado e não diminuem e nem o isentam de suas responsabilidades sociais e políticas.

Por fim, mesmo considerando que esse texto deu conta de cumprir com o objetivo de trazer para o debate e tentar elucidar a gênese das desigualdades sociais, a construção das questões sociais e a compreensão sobre as formas de enfrentamento e combate às desigualdades, não se pode negar a limitação dele diante da amplitude das questões suscitadas. O debate sobre a gênese das desigualdades é imenso e não se esgota aqui. No entanto, para os propósitos deste trabalho, acredita-se ter sido suficiente o que foi apresentado e discutido. O tema continua aberto e propício à realização de novos estudos e debates.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **Direita e Esquerda: Razões e significados de uma distinção política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira – São Paulo: Editora Unesp, 2001. 2ª ed. Revista e ampliada.

COMPARATO, F.K. O Princípio da Igualdade e a Escola. Artigo originalmente publicado nos **Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas**, n.º 104, julho de 1998, pp. 47-57. São Paulo: Editora Cortez, 1998. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/textos/comparatoigualdadeeescola.pdf>>.

EAGLETON, T. **A Ideia de Cultura**. São Paulo, ed. Unesp. 2ª ed. 2011. 208p.

GAIGER, L.I. **Relações entre equidade e viabilidade nos empreendimentos solidários**. Lua Nova, n.83, 2011, pp.79-109. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/in/n83/a04n83.pdf>>.

IPEA. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. **Comunicado do IPEA**. n. 155, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado0155.pdf>.

LAVINAS, L. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdades e pobreza no Brasil, Rio de Janeiro**. Ipea, 2000, pp. 527-560. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdadepobrezabrasil/capitulo19.pdf>>.

MTE/DIEESE. **Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social**. Convênio TEM-Dieese, 2007. Disponível em:

<http://www.mte.gov.br/observatório/sumario_2009_TEXTOV1.pdf>.

OSTERNE, M.S.F. **Questão Social e Políticas Públicas no Brasil** - Breves notas para reflexão. 2011. Disponível em:

<<https://pt.scribd.com/document/210410402/07-Questao-Social-e-Politicas-Publicas-No-Brasil>>.

SCALON, C.; OLIVEIRA, M.A. Desigualdades de Classe e Desigualdades Espaciais. In: XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 29 de maio a 1.º de junho de 2007, UFPE, Recife (PE). Grupo de Trabalho 11. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/30370792-Desigualdades-de-classe-e-desigualdades-espaciais.html>>.

THERBORN, G. Os Campos de Extermínio da Desigualdade. **Novos Estudos CEBRAC**, 2010, n. 87, pp. 145-156. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a09n87.pdf>>.

ZIMMERMANN, C.R. Os Programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do bolsa família do governo Lula no Brasil. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, vol. 3, n. 4, p. 144-159, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v3n4/08.pdf>>.