

POLÍTICA SOCIAL:

fundamentos e história



*Coordenação Editorial da
Biblioteca Básica de Serviço Social*
Elisabete Borgianni

*Conselho editorial
da Área de Serviço Social*
Ademir Alves da Silva
Dilséa Adeodata Bonetti
Maria Lúcia Carvalho da Silva
Maria Lúcia Silva Barroco

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Behring, Elaine Rossetti

Política social : fundamentos e história / Elaine Rossetti Behring, Ivanete Boschetti. — 9. ed. — São Paulo : Cortez, 2011. — (Biblioteca básica de serviço social ; v. 2)

Bibliografia.

ISBN 978-85-249-1259-7

1. Política social 2. Política social - História 3. Serviço Social I. Boschetti, Ivanete. II. Título. III. Série.

06-8535

CDD-361.2509

Índices para catálogo sistemático:

1. Política social : História : Bem-estar social 361.2509

**Elaine Rossetti Behring
Ivanete Boschetti**

POLÍTICA SOCIAL: fundamentos e história

BIBLIOTECA BÁSICA DE SERVIÇO SOCIAL

VOLUME 2

**9ª edição
12ª reimpressão**

 **CORTEZ
EDITORA**

POLÍTICA SOCIAL: fundamentos e história
Elaine Rossetti Behring • Ivanete Boschetti

Capa: aeroestúdio

Preparação dos originais: Silvana Cobucci Leite

Revisão: Maria de Lourdes de Almeida

Secretária editorial: Priscila F. Augusto

Composição: Linea Editora Ltda.

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa dos autores e do editor.

© 2006 by Autores

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

Rua Monte Alegre, 1074 — Perdizes

05014-001 — São Paulo-SP

Tel.: (11) 3864-0111 Fax: (11) 3864-4290

E-mail: cortez@cortezeditora.com.br

www.cortezeditora.com.br

Impresso no Brasil — março de 2022

Um dia virá em que todo meu movimento será criação,
nascimento, eu romperei todos os nãos que existem
dentro de mim, provarei a mim mesma que nada
há a temer, que tudo o que eu for será sempre
onde haja uma mulher com meu princípio,
erguerei dentro de mim o que sou um dia.

Clarice Lispector

Sumário

Apresentação	9
Introdução	13
Serviço Social e política social	13
Sobre a estrutura do livro	22
Capítulo 1: Política social e método	25
1. A perspectiva funcionalista	26
2. A influência do idealismo	32
3. A contribuição da tradição marxista	36
Capítulo 2: Capitalismo, liberalismo e origens da política social	47
1. Questão social e política social	51
2. O liberalismo e a negação da política social	56
3. As lutas da classe trabalhadora e a origem da política social	63
4. A grande crise do capital e a condição da política social	67
5. E no Brasil?	71
Capítulo 3: Keynesianismo-fordismo e a generalização da política social	82
1. Fundamentos sócio-históricos dos “anos de ouro”	83
2. As políticas sociais e a experiência do <i>Welfare State</i> ...	91
3. O Brasil após a grande depressão e as características da política social	103

Capítulo 4:	Crise, reação burguesa e barbárie: a política social no neoliberalismo	112
1.	Para entender as causas da crise dos “anos de ouro” ..	112
2.	A desestruturação do <i>Welfare State</i> em tempos neoliberais	125
3.	O Brasil: da ditadura à redemocratização e a política social	134
Capítulo 5:	Política social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo	147
1.	A contra-reforma neoliberal e a política social	148
2.	Política social e a difícil coexistência entre universalidade e hegemonia neoliberal	155
3.	Fundo público e política social: financiamento e alocação de recursos	164
4.	Controle democrático na política social	178
5.	Expressões da questão social e política social no Brasil	184
Considerações finais		192
Projeto ético-político do Serviço Social e política social		192
Bibliografia		200

Apresentação

O livro que trazemos a público neste momento é um projeto comum acalentado há alguns anos. Sendo professoras de disciplinas de política social na graduação e nos programas de pós-graduação de nossas respectivas universidades — UERJ e UnB —, acompanhando e participando do debate político e acadêmico no âmbito do Conjunto CFESS/CRESS e ABEPSS ao longo dos anos 1990 até os dias de hoje na condição de militantes e dirigentes de entidades, e realizando pesquisas na área da política social, além de orientar teses, dissertações e trabalhos de graduação, vínhamos sentindo a necessidade de reunir numa única publicação um debate crítico acerca desse processo social, dessa mediação tão densa e tensa que é a política social.

O ambiente de confusão dos espíritos, como dizia o saudoso Milton Santos, no qual a ressemantificação de termos como sociedade civil, cidadania e reforma passaram a ser lugar-comum na linguagem e nas proposições concretas de programas e políticas focalizados à esquerda e à direita, já vinha nos desafiando e instigando a contribuir para colocar as idéias sobre esse tema em outro lugar: a política social na história, relacionada à configuração da questão social — aqui compreendida como expressão das relações de produção e reprodução social no capitalismo — e às respostas das classes sociais e do Estado. Essa perspectiva obriga a tratar a política social tal como foi delineada nos vários períodos históricos desde sua origem, em sua relação com a economia, a luta de classes, a política e a cultura, de modo a compreender suas tendências e sua dinâmica contemporânea, bem como a maneira como é apreendida pelo Serviço Social.

O convite da Cortez Editora para escrever um livro sobre política social para a **Biblioteca Básica de Serviço Social** veio ao encontro de nossos

propósitos e inquietações acadêmicas e políticas, e com nosso processo de amadurecimento de uma interlocução muito profícua. É sintomático que exista a proposição de uma Biblioteca Básica e que seus primeiros volumes tratem da economia política e da política social. O aumento do número de unidades de ensino e de estudantes de Serviço Social, que lamentavelmente, em inúmeras situações, vem acompanhado da simplificação dos conteúdos e da banalização da formação profissional, apesar de todos os esforços contrários da ABEPSS, é um dos elementos que requisitam a existência de uma Biblioteca Básica de qualidade. E ela começa com esses temas por sua localização estratégica no âmbito das Diretrizes Curriculares da ABEPSS: como suporte imprescindível à direção teórica e social e ao perfil profissional ali previstos, assentados no Código de Ética do Assistente Social e na Lei de Regulamentação da Profissão de Assistente Social¹.

Cabe lembrar que esta não é a primeira experiência de construção de um texto didático sobre política social. O trabalho de Vicente Faleiros em *O que é política social?*, de 1986, e que vem sendo uma bibliografia obrigatória na graduação, merece ser lembrado e constitui uma referência e uma inspiração para nós, por sua abordagem teórica e metodológica, num dos momentos mais inspirados do autor. Contudo, vinte anos depois, há um amadurecimento teórico no campo do Serviço Social e os significativos processos históricos que sacudiram a condição da política social precisam ser debatidos com vistas a avançar no debate. Entre esses processos, incluem-se o advento do neoliberalismo, a reestruturação produtiva e a mundialização do capital, bem como suas repercussões na realidade brasileira, por meio de uma contra-reforma do Estado nos anos 1990, que vem constituindo uma ofensiva conservadora contra as políticas sociais.

Esperamos oferecer aos estudantes e professores de Serviço Social e também de áreas afins que lidam com o tema da política social — um tema nitidamente interdisciplinar — um trabalho didático, mas sem reducionismos e simplificações. Muitas vezes o texto didático corre o risco de empobrecer o debate. A proposta da Biblioteca é assegurar o caráter didático do texto, fugindo a essa pressão. Que nosso esforço, então, não seja em vão! E colocamo-nos à disposição para críticas e sugestões de todas e de todos.

Um livro, para além da responsabilidade principal de suas autoras, é sempre produto de uma ampla interlocução coletiva, institucional e afetiva.

1. Lei 8.662, de 7 de junho de 1993.

E este não é diferente. Assim, não poderíamos deixar de registrar aqui alguns importantes agradecimentos: à Cortez Editora, na pessoa de Elizabete Borgianni, entusiasta do projeto da Biblioteca Básica de Serviço Social, e que nos fez o convite honroso para a realização deste trabalho; a José Paulo Netto, um carinhoso incentivador deste livro (nos aeroportos da vida, nas oficinas da ABEPSS, no inverno chileno, nos recados...), e que prontamente aceitou redigir o texto da “orelha”; a Mione Apolinário Hugon e Evilásio Salvador, pela colaboração nas indicações de filmes e pelo apoio na revisão de dados; à revisão cuidadosa de Silvana Cobucci Leite; a Fernando Garcia e Paulo Ernesto pelo suporte e pela amizade de sempre; à força de Vera Kostolias e Vânia Aragão; a Alba Teresa Barroso de Castro, companheira de jornada na UERJ, pelo grande apoio; a Rosa Stein e Marilda Iamamoto, companheiras de trabalho, interlocutoras no projeto PROCAD/CAPEES, amigas, e que afetivamente aceitaram dar sua opinião na quarta capa do livro; aos pesquisadores do GOPSS (UERJ) e do GESST (UnB), pela interlocução e troca, presentes neste livro; à Faculdade de Serviço Social da UERJ e ao Departamento de Serviço Social da UnB e a seus Programas de Pós-Graduação, um agradecimento que é extensivo a seus professores e estudantes, com os quais compartilhamos a experiência docente na área da política social e do Serviço Social; à CAPEES, que, por meio do projeto PROCAD, viabilizou a realização de um estágio pós-doutoral da Prof^a Ivanete Boschetti, no Rio de Janeiro, possibilitando a dedicação a este trabalho; ao Conjunto CFESS/CRESS, espaço de lutas e militância que marca nossa vida político-acadêmica; à ABEPSS, cujas demandas e inquietações quanto às Diretrizes Curriculares orientam este livro; aos nossos pais, Amélia, Olivo e Vera — em especial a Sérgio Ribeiro Behring, que estaria muito feliz com este resultado —, irmãs e irmão e sobrinhos(as), que sentem nossas ausências mas nos dão a maior força. E aos nossos muitos amigos, aqui representados por: Kênia, Silvana, Andréa, William, Jacinto, Sâmia, Maria Inês, Maurílio, Fábio, Sandra, Tatiana e Cris. Isto posto, boa leitura!

ELAINE ROSSETTI BEHRING

IVANETE BOSCHETTI

Entre Laranjeiras e Colina

Introdução

Serviço Social e política social

Este livro trata do tema da política social, de sua história e fundamentos, e está voltado à formação profissional na área de Serviço Social, embora possa ser útil para todos aqueles que lidam, pensam e trabalham no âmbito das políticas sociais, uma área necessariamente multidisciplinar. Por ser um texto que integra a Biblioteca Básica de Serviço Social, contudo, convém perguntar qual a importância e a trajetória desse tema no Serviço Social brasileiro.

A conexão entre política social e Serviço Social no Brasil surge com o incremento da intervenção estatal, pela via de processos de modernização conservadora no Brasil (Behring, 2003), a partir dos anos 1930. Essa expansão do papel do Estado, em sintonia com as tendências mundiais após a grande crise capitalista de 1929, mas mediada pela particularidade histórica brasileira, envolveu também a área social, tendo em vista o enfrentamento das latentes expressões da questão social, e foi acompanhada pela profissionalização do Serviço Social, como especialização do trabalho coletivo. Há, portanto, um vínculo estrutural entre a constituição das políticas sociais e o surgimento dessa profissão na divisão social e técnica do trabalho, como afirmam Iamamoto e Carvalho em seu texto fundamental de 1982.¹

1. *Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*, de Iamamoto e Carvalho, hoje em sua 18. ed., foi um trabalho pioneiro e até hoje é imprescindível à formação em Serviço Social.

Um artigo de Costa (1979), publicado no primeiro número da Revista *Serviço Social e Sociedade*, mostra que, apesar dessa condição estrutural, a introdução da temática da política social nas pautas profissionais foi tardia — a partir dos anos 1950 nos congressos internacionais, e dos anos 1970 no debate brasileiro, com ênfase no planejamento de programas sociais. Houve uma tentativa malograda de introduzir a discussão no currículo em 1962, o que só aconteceu de fato em 1970, em plena ditadura militar, ou seja, a partir de um viés tecnocrático de abordagem do tema. Como se pode ver, entre a criação das primeiras escolas, a partir de 1936, e a introdução no currículo, houve um hiato de três décadas para a percepção desse vínculo estrutural entre Serviço Social e política social. Mas a inclusão no currículo exatamente nos anos 1970 não resolveu esse hiato, considerando o modo como o tema foi apreendido pelo Serviço Social na época.

Os comentários de Coimbra (1987) em *Política social e combate à pobreza*, sobre o que ele denomina de “perspectiva do Serviço Social”,² apontam as seguintes características, que a nosso ver podem ser atribuídas àquelas sistematizações iniciais dos anos 1970: pobreza categorial; natureza descritiva e operacional; vocação para o empírico e o pragmático, com certa hostilidade para com a teoria; subordinação da produção às práticas governamentais conjunturais. Assim, ao analisar a política social, o Serviço Social teria como características “focalizar o estudo de políticas e problemas no âmbito estritamente local e nacional; privilegiar o estudo de programas governamentais e empresariais isolados; adotar uma abordagem essencialmente voltada para a prática; possuir um enfoque multidisciplinar e teoricamente confuso; ser basicamente empirista; situar-se ingenuamente perante os efeitos ideológicos de sua própria prática” (Coimbra, 1987: 79). Contudo, se essa crítica de Coimbra não se aplica a toda a formulação do Serviço Social, ela cabe à perspectiva profissional que Netto (1991) caracterizou como modernizadora, e que implicou uma leitura tecnocrática e pragmática da política social, funcional à modernização autocrático-burguesa empreendida na ditadura, à qual aderiram alguns segmentos profissionais. Essa tendência tem um esboço tímido no *Documento de Araxá*, de 1967, não obstante seus ares desenvolvimentistas, e se consolida plenamente no *Documento de Teresópolis*, de 1970.

2. Coimbra baseia-se fortemente no livro de Mishra (1981), como ele mesmo reconhece. Nesse livro, contudo, Mishra se refere à perspectiva da administração social e não do Serviço Social.

Na ditadura militar pós-64 o país viveu mais um processo de *modernização conservadora*, talvez o último suspiro nessa modalidade marcante do desenvolvimento nacional: industrialização e urbanização aceleradas, e modernização do Estado brasileiro, inclusive com expansão de políticas sociais centralizadas nacionalmente. Esse processo, que representou uma espécie de salto adiante, foi conduzido pela lógica de “deixar crescer o bolo para depois dividir”, segundo a conhecida frase de Delfim Netto, então responsável pela política econômica. O que se assistiu, na verdade, foi ao acirramento das contradições sociais no país, com a radicalização das expressões da questão social. Ao lado disso, houve uma mudança do perfil dos profissionais de Serviço Social, que se tornaram trabalhadores assalariados, oriundos das camadas médias baixas e da classe trabalhadora. O Serviço Social inseriu-se na universidade, deixando a condição originária das instituições de ensino isoladas e confessionais, para mergulhar em um contexto majoritariamente público e laico. É interessante notar o processo contraditório da ditadura, que moderniza setores da sociedade e no mesmo passo cria as condições para o seu próprio ocaso: gerou a maior concentração operária do mundo — o ABCD paulista — e assalariou os profissionais de nível superior. Pois bem, essa nova situação estrutural exigiu do Serviço Social uma reflexão mais sofisticada sobre a realidade brasileira e a criação de identidades políticas com “os de baixo”, que assumiam uma nova posição no cenário político em fins dos anos 1970, marcado pelas greves dos metalúrgicos paulistas, pela presença dos movimentos sociais urbanos e do movimento estudantil, entre outros. A crise da ditadura — crise econômica já a partir de 1974, com indícios de esgotamento do “milagre brasileiro”, mas também política, com a emergência de uma sociedade civil mais complexa, que inclui uma classe trabalhadora organizada e concentrada, com uma agenda de lutas democráticas — abre espaço também para segmentos mais críticos no meio profissional, antes abafados.

Nesse ambiente de efervescência social e profissional germina uma profunda revisão crítica que, desde as articulações com o Centro Latino-Americano de Trabajo Social — CELATS e com o *Trabajo Social* latino-americano, passando pelo Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais de 1979 (o famoso “Congresso da Virada”), origina o hoje chamado projeto ético-político profissional, em forte sintonia com o processo de redemocratização do país, que se desenvolve ao longo dos anos 1980 e culmina na Constituição de 1988. Daí decorre uma nova reflexão sobre a política social, de

viés democrático, na perspectiva da cidadania e dos direitos, uma marca da produção profissional a partir dos anos 1980. Na década de 1980 ocorre também uma espécie de acerto de contas teórico-metodológico com o objetivo de apreender o significado social da profissão em busca de uma maior qualificação do debate crítico, conduzido pela então ABESS, e publicado em seus vários Cadernos, especialmente nos primeiros. Contudo, esse acerto tratou *lateralmente o tema da política social*, cuja presença cresce no debate profissional crítico a partir da segunda metade da década, impulsionada pela conjuntura de redemocratização e de formulação constituinte. O tema da política social, desde então, sempre esteve presente na principal publicação de circulação nacional que é ainda hoje a Revista *Serviço Social & Sociedade* e em algumas produções pioneiras. Aqui, deve-se destacar a sensibilidade dos docentes e profissionais da PUC-SP pelo tema. Com o texto “A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras”, de 1985, e outros que vieram na seqüência, eles apontam para um novo patamar de reflexão sobre a assistência social. Cabe também ressaltar os trabalhos pioneiros de Faleiros: *A política social do Estado capitalista*, de 1980, e o já citado *O que é política social*, de 1986, bem como o texto de Iamamoto e Carvalho (1982), que aponta para a importância do espaço ocupacional das políticas sociais. Este último, porém, foi subaproveitado quanto a compreensão dos vínculos entre política social, questão social e a profissão.

Trata-se, na verdade, de uma reflexão já nos anos 1980 que, parafraseando Netto (1991), visa romper com aquela perspectiva modernizadora já mencionada. É realizada por assistentes sociais sintonizados com o processo de redemocratização do país, com a perspectiva de superar a desigualdade social, que travam uma interlocução com a tradição marxista. Se essa interlocução situou o Serviço Social em relação à política social e ao processo histórico-social concreto numa perspectiva radicalmente democrática e teoricamente mais qualificada, esse processo não esteve isento de contradições que merecem uma análise crítica. Behring³ (1993 e 1998) faz um balanço dos avanços e limites do debate da política social pelo Serviço

3. Behring (1993) analisou os textos básicos das disciplinas de política social das principais unidades de ensino do Rio de Janeiro, a publicação de artigos sobre política social na Revista *Serviço Social & Sociedade* — como expressão do debate profissional no campo progressista — entre 1979 e 1989 (36 artigos — 29 de assistentes sociais, 5 de outras áreas — apenas a partir de 1985, e dois interdisciplinares), e os já referidos textos marcantes dos anos 1980.

Social nos anos 1980, identificando os traços predominantes dessa produção. Essa análise revela que na segunda metade da década de 1980 houve um amadurecimento do debate profissional sobre política social, com o afastamento da interlocução com a tradição marxista em seu viés estruturalista. Sobretudo a partir de 1985, verifica-se a busca de novas referências na tradição marxista, com destaque para Gramsci. Nega-se a idéia da sociedade sobredeterminada e das políticas sociais como aparelhos ideológicos do Estado, presente na leitura influenciada por Althusser,⁴ o que implicou a rejeição da miséria da teoria destituída da política e da história (Thompson, 1981; Coutinho, 1972). Critica-se o economicismo e a visão meramente instrumental do Estado. Tem-se, então, um arcabouço teórico-metodológico mais rico para a abordagem do tema da política social, o que acarreta a ruptura definitiva com o pragmatismo anterior. Esse movimento trouxe também um afastamento em relação à “teoria do engodo” (Coimbra, 1987), que marcou muitas abordagens marxistas sobre política social. Segundo essa teoria, a política social se restringiria à dominação/cooptação dos trabalhadores, buscando a adesão e a docilidade do movimento operário e popular.

No entanto, essa revisão paradigmática ainda trazia em si alguns problemas, por comportar uma certa subestimação das determinações econômicas da política social e uma presença apenas periférica do debate econômico em geral e da crítica marxiana e marxista da economia política, em particular, o que resultou em alguns limites:

- Um tratamento da política social que separa produção e reprodução social, apostando na política social como solução para a desigualdade, sem levar em conta a natureza do capitalismo, especialmente na periferia do mundo do capital. Essa opção metodológica considerava viável no Brasil o projeto do *welfare state* social-democrata, que, pela via da política social, realizaria a tão sonhada redistribuição de renda, numa visão redistributivista, de alcance extremamente limitado no ambiente neoliberal do capitalismo maduro.

4. O filósofo francês Louis Althusser (1918-1990) escreveu várias obras nas quais faz uma leitura muito particular da obra de Marx, a partir de uma perspectiva estruturalista, embebida de um forte anti-humanismo e de uma subsunção dos sujeitos à estrutura, que pouco tem relação com a obra marxiana e por esse motivo foi alvo de inúmeras críticas. O conhecimento da obra de Althusser é importante, porque visões mecanicistas e empobrecidas parecem retornar ciclicamente ao debate da tradição marxista sob nova roupagem.

Essa visão idealista poderia limitar nossa análise das possibilidades concretas de realização das necessárias reformas democráticas no Brasil, com a remissão a um conflito na ordem — e não contra a ordem —, ainda que taticamente importante no capitalismo periférico;

- Uma visão de política social que a reduz à vontade política dos sujeitos, à regulação dos conflitos, à busca de legitimação e de consensos, à resposta às pressões dos movimentos sociais, com uma certa superestimação dos sujeitos políticos — configurando o politicismo —, e é decorrente da subestimação das determinações econômicas: a política social como troféu arrancado pelos trabalhadores, no processo da luta de classes;
- Um forte ecletismo teórico na análise sobre política social, seja em função de uma declarada referência à tradição marxista, mas sem assumir suas conseqüências principais — o que tem suas expressões mais importantes na separação entre produção e reprodução e na desconsideração do circuito do valor —, seja pela pouca qualificação de termos como cidadania;
- Identifica-se também um certo estatismo. Se é verdade que a política social se refere ao Estado, do qual pode e deve ser reivindicada como direito, também é verdade que ela envolve instituições públicas e privadas, inscritas nas relações entre as classes e seus segmentos. Além de uma caracterização pouco clara do Estado, perdeu-se a dimensão da rede institucional privada mobilizada pelas políticas sociais, e com isso o Serviço Social conectou-se às tradições das ciências sociais brasileiras, que por muito tempo pouco enxergaram o campo da sociedade civil, em função do peso do Estado num país como o Brasil. Hoje, ironicamente, esse processo se inverteu: as ciências sociais e também segmentos profissionais redescobrem a sociedade civil, só que reificada como o território das virtudes e destituída de contradições.

A partir desses traços e tendências, aquele balanço apontava alguns desdobramentos, e neste livro esperamos abordar alguns deles: a necessidade de recusar a falsa questão economicismo *versus* politicismo; a consciência de que o ambiente contemporâneo guarda uma forte tendência não redistributiva e de que há uma fragilidade do movimento operário e popular nesse contexto, mas de que essa visão realista não implica uma atitude

imobilista, do ponto de vista da luta política em torno das conquistas empreendidas pelos trabalhadores — mesmo no nosso “Estado de mal-estar” —; a necessidade de qualificar a idéia de cidadania e o caráter tático importante de sua defesa, num país como o Brasil, dentro de uma agenda de radicalização da democracia, aqui entendida segundo o princípio ético apontado no nosso Código de Ética do Assistente Social (1993); a recusa do conceito de escassez, cuja naturalização submete as iniciativas no campo das políticas sociais numa sociedade marcada pelo desperdício em meio à abundância; a necessidade de maior precisão do conceito de Estado no capitalismo maduro, que pode ser entendido na perspectiva de que possui uma autonomia relativa, e é marcado por diretiva política com consciência de classe, ou seja, trata-se de um Estado ampliado com hegemonia burguesa; a busca de compreender melhor a articulação público/privado ou Estado/sociedade civil no campo da política social; a explicitação das potencialidades da tradição marxista para a abordagem da política social, de modo a contribuir para enfrentar os limites apontados.

Essa interlocução crítica e que envolveu outros autores, a exemplo de Menezes (1993), Sposati (1985), Yazbek (1993), Schons (1999), Pereira (1996), Faleiros (1989), Netto (1992), dentre outros, realizada no início nos anos 1990, fez avançar ou precisar melhor os termos da discussão conceitual sobre política social e também a compreensão da natureza da ação política e profissional dos assistentes sociais nesse campo, num processo claro de maturação ainda maior do Serviço Social brasileiro. Assim, temos desde então uma compreensão mais profunda dos acontecimentos dos anos 1990, dos impactos do neoliberalismo para as políticas sociais de uma maneira geral, mas também na particularidade brasileira e latino-americana, com a publicação de livros, teses e dissertações, bem como o desenvolvimento de linhas de pesquisa nos programas de pós-graduação e também nas graduações.

O tema da política social, portanto, seja de um ponto de vista histórico-conceitual, seja a partir de análises mais específicas, no Brasil e no mundo, tem sido central para a área de Serviço Social, no debate profissional, na pesquisa científica e na formação profissional nos anos 1990. No que se refere ao debate profissional, as demandas postas pelo mercado de trabalho, que cresceu fortemente, certamente exigem esse investimento. Houve um *boom* de pesquisas sobre o mercado de trabalho nos anos 1990, porque muitos acreditavam que ele estaria se retraindo, quando na verdade pas-

sou por uma expansão, só que com novas configurações. Um levantamento nacional sobre mercado de trabalho, realizado pelo CFESS em 2004, revela que o maior empregador de assistentes sociais é o Estado em seus vários níveis (78,16%) nas políticas de seguridade social, em especial a saúde (CFESS, 2005), confirmando tendências já apontadas pelas pesquisas desenvolvidas pelos CRESS, em articulação com as universidades.

Mas, para além das demandas do mercado, contribui bastante para isso o que vem sendo chamado nos últimos anos de projeto ético-político profissional (Netto, 1999), que inclui o tema na sua agenda de lutas e discussões, a partir da organização política dos assistentes sociais — em especial o conjunto formado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e Conselhos Regionais (CRESS) —, que estabelece uma interlocução social ampla e profícua com os movimentos sociais, dos demais trabalhadores e populares. Forte expressão desse movimento tem sido a realização de grandes eventos nacionais em torno do tema,⁵ bem como a aprovação da *Carta de Maceió*, no XIX Encontro Nacional CFESS/CRESS de 2001, um documento estratégico para o debate da seguridade social e da política social em geral no meio profissional. Outro indicador importante disso é o fato de que os assistentes sociais, por meio de suas organizações, têm participado dos conselhos de controle social das políticas sociais nas três esferas de governo (Behring, 2001; CFESS, 2006), aos quais cabe realizar o debate orçamentário, a exemplo, no nível nacional, do Conselho Nacional de Assistência Social, do Conselho Nacional de Saúde, do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Nacional do Idoso.

Essa intensa atividade profissional encontra suporte na pesquisa científica, com uma ampla produção teórica e bibliográfica sobre o tema, estimulada pelo crescimento da pós-graduação na área, nos últimos anos. Paradigmático foi o crescimento do volume de trabalhos enviados para os últimos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS) — realizados em Brasília (2000), Juiz de Fora (2002) e Porto Alegre (2004)⁶ —, a maior parte deles sobre questões relacionadas às políticas sociais, para o

5. Referimo-nos aqui aos Encontros de Serviço Social na Esfera da Seguridade Social no Brasil, realizados desde 1997 e, integrados nos últimos anos à pauta dos Congressos Brasileiros de Assistentes Sociais, com apresentações de trabalhos, conferências e atos públicos em torno de temáticas que envolvem a defesa dos direitos sociais.

6. O próximo ENPESS, a ser realizado em dezembro de 2006 em Recife, já conta com 1.015 trabalhos enviados, segundo informações da ABEPSS.

10º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais (CBAS), realizado na UERJ, em 2001, no qual foram apresentados 748 trabalhos, dos quais 293 tratavam do tema da seguridade social, incluindo em ambos os eventos a interface com a área da Infância e Juventude, bem como para o 11º CBAS, realizado em 2004, em Fortaleza, agora fundido ao Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade, que manteve a mesma tendência, com ampliação do volume de trabalhos para 1.450.

Em que pese todo o investimento do Serviço Social brasileiro nessa discussão, um de seus aspectos, o financiamento e o orçamento público, não tem sido abordado por um número significativo de pesquisadores,⁷ embora tenha também tomado maior fôlego nos últimos anos, até mesmo com a participação do CFESS no Fórum Brasil de Orçamento (FBO). Contudo, ainda existem dificuldades no trato dessa relação entre política social e economia política, privilegiando-se no debate a discussão setorial e de programas, um rico debate conceitual — o que demonstra o amadurecimento da área —, da gestão e do controle social, com ênfase na experiência dos conselhos.

No âmbito da formação profissional de graduação, as Diretrizes Curriculares da ABEPSS (1996) situam a discussão das políticas sociais, centrando-as no enfrentamento da questão social — objeto do trabalho profissional. Vale dizer que as Diretrizes da ABEPSS, lamentavelmente desrespeitadas pelo Conselho Nacional de Educação (em abril de 2001⁸), estão em processo de implementação nas unidades de ensino, o que requer subsídios das pesquisas, projetos de extensão e assessorias. Três matérias, indicadas nessas Diretrizes, apresentam conteúdos diretamente relacionados à política social:

- **Economia Política:** Sistema capitalista segundo as análises liberal, marxista, keynesiana e neoliberal. As transformações contemporâneas no padrão de acumulação e suas implicações nos mecanismos de regulação social.
- **Direito e Legislação Social:** As instituições de Direito no Brasil. Direitos e garantias fundamentais da cidadania. A organização do Estado e dos poderes. A Constituição Federal. A legislação social:

7. Dos poucos, destaca-se o trabalho de Boschetti (2001, 2003 e 2006), Boschetti e Salvador (2006), Paiva e Rocha (2001) e Behring (2003).

8. Sobre o desmantelamento das Diretrizes Curriculares da ABEPSS pelo CNE e uma análise de suas implicações, consultar Iamamoto (2002) e Boschetti (2004a).

CLT, LOAS, ECA, SUS etc. Relações jurídicas no marco da integração supranacional (Mercosul e ALCA). A legislação profissional.

- **Política Social:** O público e o privado: as políticas sociais e a constituição da esfera pública. Formulação e gestão de políticas sociais e a constituição/destinação do fundo público. Análise comparada de políticas sociais. Transformações no mundo do trabalho e novas formas de regulação social. Políticas sociais públicas e empresariais. Desenvolvimento do sistema brasileiro de proteção social. Políticas setoriais e legislação social.

Esses visíveis saltos de qualidade do Serviço Social brasileiro não significam que não existam hoje perspectivas profissionais pragmáticas, ou mesmo que aderem aos termos compensatórios e seletivos do receituário dos organismos internacionais para as políticas sociais, ao voluntariado, à ode à família e à sociedade civil “do bem” como formas de enfrentamento das expressões da questão social. Mas é certo que há debate crítico vivo e qualificado, acadêmico e político, para o enfrentamento dos desafios que estão postos, e é nesse campo que se situa este livro.

Sobre a estrutura do livro

Este trabalho está pautado pela preocupação com uma perspectiva pedagógica e didática de organização dos conteúdos. Nesse sentido, consideramos que o melhor caminho para discutir a política social seria o de situar o tema na história, mas não a partir de uma perspectiva cronológica. O que significa isso? Queremos pensar a política social como um processo inscrito na história, com seus momentos de inflexão, de rupturas e continuidades e que implicaram também mudanças conceituais, com fortes repercussões para a política social. Esse caminho está alicerçado na perspectiva metodológica aqui adotada e que tratamos de explicitar no primeiro capítulo do livro, no qual está presente um breve resgate das grandes matrizes teórico-metodológicas do pensamento social e suas repercussões para a análise do tema da política social. Esse capítulo procura desenvolver as potencialidades do materialismo histórico e dialético para a apreensão da política social na realidade.

Os capítulos que seguem buscam explicitar o desenvolvimento da política social na história, no enfrentamento das expressões da questão social, desde as suas origens até os dias de hoje, e, dentro disso, como elas vão se metamorfoseando, acompanhando os momentos de inflexão econômica, política e cultural do mundo do capital, no contexto da luta de classes e de sua repercussão para o Estado.

Assim, o Capítulo 2 aborda o surgimento da questão social — o que requer uma reflexão acerca dessa categoria a partir da perspectiva teórica aqui adotada — no período entre meados do século XIX até a crise de 1929-1932, num ambiente cultural de predomínio do liberalismo, mas também de intensificação das lutas dos trabalhadores, principalmente a partir de 1848. O capítulo discute também as contribuições da crítica marxiana da economia política à tematização da política social. Trata, ainda, da experiência histórica concreta nesse período: desde as primeiras leis dos pobres e legislações fabris e suas diferentes configurações, até Bismarck e o seguro social, como resposta ao crescimento do movimento operário e da social-democracia. Discutimos o que acontecia na periferia do mundo do capital nesse período: as primeiras iniciativas de política social no Brasil.⁹ O capítulo finaliza com a crise de 1929-1932, uma crise do capital e que coloca o liberalismo em xeque, sobretudo por se seguir à Revolução Russa de 1917, com todos os seus desdobramentos para a luta de classes, bem como pelos projetos de saída da crise que implicaram tendências de desenvolvimento da política social que serão consolidadas no período seguinte.

O Capítulo 3 discute as novas configurações da questão social, do Estado e das classes sociais no período que se abre após a Segunda Guerra Mundial, os conhecidos “anos de ouro” do capitalismo. Vamos observar os fundamentos sócio-históricos para o ciclo de crescimento do capital, a dinâmica das classes e do Estado e seus impactos para a política social. Nesse contexto, realizamos uma reflexão sobre as obras de Keynes, Marshall e sobre sua relação com o projeto da social-democracia: as matrizes do pensamento social no novo ciclo e também o lugar da política social. O capítulo analisa a experiência histórica concreta no capitalismo central com o Plano Beveridge, a seguridade social e o *Welfare State* na Europa e a tímida

9. Não iremos discutir a política social nos demais países da América Latina, esperando que a dinâmica brasileira revele aspectos comuns ao continente. Considerando a natureza deste livro, tivemos que optar por privilegiar o Brasil.

experiência americana, bem como a construção do Estado social na particularidade brasileira.

O Capítulo 4 situa o período de esgotamento dos anos de crescimento, a estagnação do capitalismo que se abre em fins dos anos 60 e início dos anos 70 do século XX e seus impactos na questão social, Estado, classes sociais e política social. Aborda a reação burguesa à estagnação, com a reestruturação produtiva, a mundialização do capital e o neoliberalismo, que colocam a política social em uma nova condição, já que essa reação demarca uma crise do *Welfare State* e uma nova dinâmica de alocação do fundo público. Vamos discutir de um ponto de vista crítico os argumentos que sustentam as novas propostas para a política social. Observaremos a experiência histórica concreta e as temporalidades diferenciadas na implementação do projeto neoliberal no Brasil, na Europa central, a forte ofensiva nos EUA, e, por fim, vamos tratar o desenvolvimento da política social brasileira no contexto da ditadura militar pós-1964 até o processo de redemocratização dos anos 1980, que resulta no desenho social-democrata da Constituição de 1988.

O quinto e último capítulo discute condição atual da política social brasileira, situada no âmbito da contra-reforma dos anos 1990, em que coexistem de forma tensa e com hegemonia conservadora princípios contraditórios: aqueles inscritos na Constituição de 1988 e os novos formatos das políticas sociais no neoliberalismo. Tratamos também das questões do financiamento e do fundo público, bem como dos problemas que envolvem o controle democrático das políticas sociais e a experiência dos conselhos. Finalizamos com um debate acerca das expressões da questão social no Brasil e sua relação com as tendências da política social.

Este livro foi construído a partir dos programas das disciplinas de política social ministrados em nossas respectivas unidades de ensino — UERJ e UnB — e também com base em textos publicados na forma de artigos e livros, individual ou coletivamente, bem como em palestras e conferências realizadas pelas autoras. Quando adotamos um texto já publicado ou palestra/conferência, indicamos em nota de rodapé. Mas o fundamental é que esses trabalhos dispersos se inserem aqui numa lógica que é própria a um livro que compõe a Biblioteca Básica de Serviço Social, ou seja, objetiva articular os conteúdos que consideramos imprescindíveis para abordar a matéria política social. Ao final de cada capítulo incluímos uma filmografia nacional e internacional que poderá ser útil para professores e alunos, discutindo os temas que envolvem a política social a partir de uma outra linguagem.

Capítulo 1

Política social e método

Iniciamos esta obra com um debate sobre a questão do método e as abordagens correntes da política social, já que consideramos importante esclarecer o caminho a partir do qual vamos “quebrar os ovos para fazer a omelete” (Faleiros, 1986), melhor dizendo, nosso mirante de análise. Isso porque as concepções da política social supõem sempre uma perspectiva teórico-metodológica, o que por seu turno tem relações com perspectivas políticas e visões sociais de mundo (Löwy, 1987). Toda análise de processos e relações sociais, na verdade, é impregnada de política e disputa de projetos societários, apesar de algumas perspectivas analíticas, como veremos, propugnarem de variadas formas o mito da neutralidade científica.

O processo social que está em nosso foco de análise — a política social — é revelador da interação de um conjunto muito rico de determinações econômicas, políticas e culturais, no mesmo passo em que é coberto pelo véu ideológico do “mundo da pseudoconcreticidade”, aquele que, segundo Kosik (1986), precisa ser destruído para que possamos ir além das suas manifestações fenomênicas, para em seguida reconstruí-lo no nível do pensamento com toda a sua riqueza. Tanto que, muitas vezes, o debate sobre a política social torna-se fortemente descritivo, com um volume excessivo de dados técnicos, os quais evidentemente não falam por si: requisitam a análise exaustiva de suas causas e inter-relações, e das razões econômico-políticas subjacentes aos dados. Esse é um procedimento que amiúde despolitiza

a questão, transferindo-a para uma dimensão instrumental e técnica, e esvaziando-a das tensões políticas e societárias que marcam a formulação e a cobertura das políticas sociais. De outro ângulo, e tão empobrecido quanto o primeiro, encontram-se perspectivas prescritivas: discute-se, não a política social como ela é (parafraseando Nelson Rodrigues em *A vida como ela é*), mas como ela deve ser, sobrepondo-se o projeto do pesquisador à análise da realidade. Com isso inviabiliza-se o conhecimento mais aprofundado da política social, bem como a formulação de estratégias consistentes por parte dos sujeitos políticos envolvidos. O superdimensionamento analítico unilateral das determinações econômicas ou políticas também tem sido recorrente nas discussões sobre o tema, bem como a formulação de classificações, modelos e “tipos ideais”, propondo-se inúmeras tipologias de política social a partir da análise de experiências históricas comparadas (Draibe e Aureliano, 1989, Esping-Andersen, 1991).

Neste trabalho, a política social será abordada a partir da perspectiva crítico-dialética, tal como já vimos enunciando e iremos desenvolver melhor no último item deste capítulo. A maior contribuição da tradição marxista para uma abordagem da política social — e dos processos sociais, de uma maneira geral — ou de uma reconstrução dessa categoria inscrita na realidade sócio-histórica é exatamente a sua perspectiva metodológica, com o que concordamos com Lukács, quando nos diz: “O marxismo ortodoxo não significa, pois, uma adesão sem crítica aos resultados da pesquisa de Marx, não significa uma ‘fé’ numa ou noutra tese, nem a exegese de um livro ‘sagrado’. A ortodoxia em matéria de marxismo refere-se, pelo contrário, e exclusivamente, ao método” (1989: 15). Esta tem a potencialidade de evitar abordagens unilaterais, monocausais, idealistas, funcionalistas e a-históricas. Antes de prosseguir neste argumento, contudo, faz-se necessário tematizar, crítica e brevemente, os limites do empiricismo/funcionalismo e do idealismo, como grandes matrizes do pensamento social, procurando apontar suas implicações para a análise da política social.

1. A perspectiva funcionalista

Façamos uma visita aos principais argumentos de Émile Durkheim, em suas conhecidas *Regras do método sociológico*, inicialmente publicadas em 1895, de onde podemos inferir suas orientações metodológicas centrais,

que são as principais expressões da perspectiva segundo a qual o objeto se sobrepõe ao sujeito. O chamado “pai da sociologia” inicia seu texto clássico com uma espécie de manifesto contra o vulgo e o senso comum, afirmando que “o objetivo de toda ciência é descobrir, e toda descoberta desconcerta mais ou menos as opiniões formadas” (1987: XV). Até aí estamos inteiramente de acordo com o autor. Mas vejamos como ele propõe chegar a tais descobertas. Sua proposta metodológica é a de tratar os processos sociais como fatos sociais, ou seja, como coisas que não se equiparam à natureza, mas que devem ser analisadas a partir de procedimentos semelhantes. Já respondendo às acusações de ter retirado os sujeitos do processo de conhecimento, diz Durkheim:

É coisa todo objeto do conhecimento que a inteligência não penetra de maneira natural, tudo aquilo de que não podemos formular uma noção adequada por simples processo de análise mental, tudo o que o espírito não pode chegar a compreender senão sob a condição de sair de si mesmo, por meio da observação e da experimentação, passando progressivamente dos caracteres mais exteriores e mais imediatamente acessíveis para os menos visíveis e mais profundos. (1987: XXI)

Para desencadear esse processo de conhecimento, o autor propõe um conjunto de regras intelectivas e que constituem o seu método, com forte inspiração na tradição empirista de Bacon e no positivismo de Comte. O sujeito que pesquisa deve se colocar diante de seu objeto numa perspectiva de exterioridade, tal como os físicos, químicos e biólogos quando se aventuram diante de seus domínios científicos, ou seja, deixando em suspensão todas as pré-noções. Os fatos sociais possuem uma natureza exterior e coletiva, melhor dizendo, sua sede é a sociedade e não os indivíduos. Eles podem ser reconhecidos exatamente por possuírem a particularidade de exercer influência coercitiva sobre as consciências individuais e por sua rigidez quanto a processos de transformação. Quando a natureza coercitiva dos fatos sociais deixa de ser sentida, o fato tornou-se um hábito. A educação, por exemplo, é uma instituição central, por meio da qual são formados os indivíduos e transmitidos os hábitos. O fato social, assim, é distinto de suas repercussões individuais, cabendo desencadear procedimentos metodológicos para “desprender o fato social de toda contaminação, a fim de observá-lo em estado de pureza” (1987: 6). Cabe à pesquisa social, portanto, estudar a gênese e o funcionamento das instituições sociais, apro-

priando-se da sua realidade objetiva por meio da observação, da descrição, da comparação, fugindo a um movimento que vai das idéias para as coisas — em que o fato comparece apenas para confirmar ou infirmar idéias —, impregnado de pré-noções ideológicas que, segundo o autor, desfiguram o verdadeiro aspecto das coisas. Trata-se de “considerar os fenômenos sociais em si mesmos, destacados dos indivíduos conscientes que formulam representações a seu respeito; é necessário estudá-los de fora, como coisas exteriores, pois é nesta qualidade que se apresentam a nós” (1987: 24). As características de constância e regularidade dos fatos sociais são sinais da sua objetividade e de que o fato social não pode ser modificado por um simples decreto de vontade. Os fatos sociais, dessa forma, plasmam as ações individuais e o pesquisador se conforma à natureza que apresentam. Desse modo, Durkheim reafirma a necessidade de afastar sistematicamente todas as pré-noções, dando lugar à razão, à explicação pelo entendimento e não pelo sentimento.

Então, como apreender os fatos sociais desde essa perspectiva? Há que tomar como objeto um grupo de fenômenos definidos por suas características exteriores comuns, chegando a uma definição prévia, circunscrevendo o objeto. São características superficiais, mas que se ligam às propriedades fundamentais das coisas; são pontos de partida. A partir daí — que também é o solo das representações e do senso comum, como admite o sociólogo — buscam-se pontos fixos de apoio e as regularidades do objeto.

Durkheim opera uma distinção entre fenômenos/fatos sociais normais e patológicos: os que são como deviam ser e os que deviam ser diferentes. É interessante notar como cai em contradição flagrante: como fugir às pré-noções nesses termos? Ele tenta resolver o problema da objetividade, apontando que o pesquisador observa os fatos, não os julga. Então qual seria o critério para a distinção sugerida? Para ele, seguindo os critérios da biologia para a classificação das espécies, são normais os fatos que apresentam formas mais gerais numa determinada fase de seu desenvolvimento, e são mórbidas ou patológicas as exceções à regra. Tais características devem ser submetidas à prova, à verificação, bem como à comparação com suas formas passadas, para que se possa chegar a uma caracterização precisa de sua condição normal ou patológica. Chega-se assim aos tipos sociais: definições de espécies (fatos sociais) que congregam determinadas características relevantes, num processo que ele denomina de morfologia social, e que parte dos tipos mais simples, como a horda, o protoplasma

social onde existe apenas a solidariedade mecânica (tipos que ainda não viveram processos de segmentação e diferenciação e são a base natural de toda classificação) para os mais complexos — a divisão social do trabalho, e a progressiva coesão social por meio da solidariedade orgânica (as instituições e corporações). Para Durkheim, as sociedades são combinações diferentes de uma única sociedade original e existem espécies sociais pela mesma razão pela qual existem espécies em biologia!

E como explicar os fatos sociais, nessa perspectiva? Durkheim propõe conhecer o funcionamento dos fenômenos sociais, buscando as causas que os produzem e suas funções — o resultado socialmente útil — que desempenham. Em suas palavras:

O que é preciso determinar é se há correspondência entre o fato considerado e as necessidades gerais do organismo social, e em que consiste esta correspondência, sem se preocupar em saber se ela é intencional ou não. Todas essas questões de intenção são, além do mais, muito subjetivas para serem tratadas cientificamente. (1987: 83)

Portanto, para Durkheim, é na natureza da própria sociedade que se deve buscar a explicação da vida social, partindo do suposto de que nesta o todo não é igual à soma das partes, mas constitui um sistema com características próprias, cujo movimento ultrapassa os estados de consciência dos indivíduos, e se explica em função das condições do “corpo social” no seu conjunto. As causas dos fatos sociais são, portanto, encontradas entre os fatos sociais anteriores, e sua função estará relacionada a um fim social, e nunca aos estados de consciência individuais. A origem de um fato social deve ser buscada no meio social interno, visto aqui como um organismo social, composto por coisas e pessoas, sendo estas últimas o fator ativo. Cabe ao pesquisador descobrir as propriedades desse meio social fundamental para o entendimento da evolução coletiva e que alteram o curso dos fenômenos sociais. Ponderando acerca da relação do passado com o presente, Durkheim afirma que os períodos históricos não se engendram em etapas contínuas.

O método das variações concomitantes é o instrumento central dos pesquisadores para a análise dos fatos sociais. Em que consiste? A partir da observação de um número significativo de provas (casos variados), observar concomitâncias e variações, estabelecer metódica e rigorosamente cor-

relações que levem às leis que revelem o desenvolvimento integral da espécie social em foco. Conclui o autor que, para alcançar a objetividade científica, cabe despir-se da roupagem filosófica e ser independente em relação às “doutrinas da prática” — o individualismo, o comunismo e o socialismo. A proposta não é reformar os fatos sociais, mas expressá-los, considerando que “não são senão as experiências metódicas que, pelo contrário, podem arrancar às coisas seu segredo” (1987: 126).

É evidente que o trabalho de Durkheim é repleto de seu tempo: tempo de *Belle Époque*, de revolução tecnológica e da ode ao caminho de Galileu e às ciências naturais, de transferência mecânica da teoria da evolução das espécies de Darwin para a análise do social, donde decorrem as analogias organicistas com a fisiologia do corpo humano, tão fortes no pensamento social do período. Contudo, a influência dessa forma de pensar perdura até os dias de hoje no campo do pensamento social e, em tempos neoliberais, talvez estejamos vivendo um certo *revival*. Exemplo disso é o resgate da idéia durkheimiana de anomia para a explicação das transformações contemporâneas, que seriam uma espécie de condição mórbida e patológica geral da sociedade, marcada pela desagregação e pelo desequilíbrio social, manifesto pela incapacidade da sociedade de exercer sua ação sobre os indivíduos, levando a disfunções e conflitos. No estado de anomia, há uma espécie de curto-circuito no contato entre os “órgãos” que compõem o organismo social, bem como um afrouxamento das normas sociais. Trata-se, na atualidade, de um resgate dessa perspectiva analítica para descrever a “desorganização” do capitalismo contemporâneo, a “nova” questão social e os também “novos” formatos e coberturas da política social diante da crise do modelo anterior de regulamentação e de consciência coletiva, no contexto do colapso das instituições que “harmonizavam” a sociedade, em especial da relação salarial. Daí a necessidade urgente de realizar a crítica dessa perspectiva, apontando os limites de suas soluções metodológicas, que têm implicações para o desvelamento dos processos sociais.

Com o apoio em Löwy (1987), vemos que o positivismo é marcado por alguns axiomas: a sociedade é regida por leis naturais; pode ser estudada pelos mesmos métodos e processos das ciências da natureza; e deve ser estudada de forma objetiva e neutra. A sociologia nitidamente positivista de Durkheim incorpora essas três dimensões, o que o leva a conclusões conservadoras, a exemplo de apontar a desigualdade social como uma lei natural e imutável e as revoluções como algo tão impossível quanto os mi-

lagres. Assim, só é possível lidar com a inevitável divisão social e técnica do trabalho e com os problemas daí decorrentes a partir do desenvolvimento de corporações e instituições que teriam a função de coesão social, evitando o estado de anomia — donde pode inferir o lugar da política social. Segundo a consistente crítica de Löwy, a distinção entre o normal e o patológico configurou uma estratégia — nada neutra — de legitimação e de apresentação dos conflitos de classe como um “estado mórbido do corpo social” (Löwy, 1987: 28), no qual um órgão social — a classe operária — teria a equivocada pretensão de erguer uma sociedade superior, negando a verdade elementar, segundo Durkheim, da impossibilidade de um órgão se sobrepor aos demais que compõem naturalmente o organismo social. A visão dos fatos sociais como coisas cuja natureza não se modifica pela vontade justifica, ao fim e ao cabo, a ordem burguesa, ao naturalizar sua dinâmica, homogeneizando os domínios científicos das ciências naturais e sociais. Ainda que o objeto das ciências sociais seja repleto de política e as visões de mundo sejam elemento constitutivo do ponto de vista do pesquisador, Durkheim oferece uma solução impossível, próxima à solução de Adam Smith para o problema da concorrência entre os capitalistas: o apelo aos sentimentos morais. Durkheim propõe sinceramente o sangue-frio do pesquisador, a oposição às paixões, a serenidade, as precauções sistemáticas. Trata-se, evidentemente, tanto quanto a solução smithiana para explicar o mercado como elemento de coesão social em contexto de intensa concorrência, de uma grande mistificação. Vejamos o que nos diz Löwy:

Liberar-se por um “esforço de objetividade” das pressuposições éticas, sociais ou políticas fundamentais de seu próprio pensamento é uma façanha que faz pensar irresistivelmente na célebre história do Barão de Münchhausen, ou este herói picaresco que consegue, através de um golpe genial, escapar do pântano onde ele e seu cavalo estavam sendo tragados, ao puxar a si próprio pelos cabelos... Os que pretendem ser sinceramente seres objetivos são simplesmente aqueles nos quais as pressuposições estão mais profundamente enraizadas. Para se liberar desses “preconceitos” é necessário, antes de tudo, reconhecê-los como tais: ora, a sua principal característica é que eles não são considerados como tais, mas como verdades evidentes, incontestáveis, indiscutíveis. (1987: 31-32)

Acerca das regras intelectivas, a crítica que se pode fazer é que suas descobertas, apesar de relevantes no caso do próprio autor — e basta ler

com atenção seus estudos sobre o suicídio, as formas elementares da vida religiosa e da divisão social do trabalho — tenderão a certa superficialidade. Se a realidade é o ponto de partida do processo de conhecimento, a descrição de processos e sua classificação poderão levar a uma representação caótica do todo e não à apreensão de sua lógica interna.

2. A influência do idealismo

Agora é o momento de tratar o universo do idealismo, ou seja, aquela perspectiva metodológica segundo a qual o sujeito se sobrepõe ao objeto. Trata-se aqui de uma forma de interpretar e pensar a sociedade superdimensionando o papel do sujeito, o qual concebe a realidade como resultado do pensamento, desconsiderando as condições e determinações objetivas. Aqui o diálogo se faz com a filosofia clássica alemã, em especial com Kant e Hegel, cujas reflexões estimularam, em parte, essa visão. Por que em parte? Marx também bebeu da fonte da filosofia clássica alemã, especialmente de Hegel, participando diretamente do chamado hegelianismo de esquerda, mas travou um intenso combate ao idealismo.

Segundo Kant, que buscava desvelar os limites formais do conhecimento, a razão é intelecção, entendimento. Para ele, é possível conhecer a realidade nas suas manifestações e expressões — o que dá pernas às reflexões funcionalistas e a aproximações com as ciências da natureza anteriormente tratadas —, mas a essência última do ser é incognoscível. Como não se pode conhecer a coisa em si, o conhecimento é sempre relativo e produto racional do sujeito que conhece, quando este submete sensações e experiências aos esquemas e regras apriorísticas do pensamento, à razão teórica. Por sua vez, Hegel mantém um diálogo crítico com Kant, afirmando que a leitura kantiana teria sentido caso a razão fosse apenas entendimento. Para Hegel, o entendimento é positivo: parte da existência factual do ser e fixa suas determinações. Já a razão é negativa: ela dissolve as determinações fixadas pelo entendimento no movimento do ser, que aparece como um processo, de forma que o ser é permeável pela razão, diferente do que pensava Kant. É possível conhecer a coisa porque ela é movimento dialético. Daí certamente derivaram as descobertas marxianas, que avançaram nessa linha de argumentação, superando o mestre.

Houve um determinado segmento do pensamento social, derivado dessas reflexões clássicas, com ênfase em Kant, o historicismo alemão neokantiano do século XIX, de Dilthey e Rickert,¹ que distinguia dois tipos de ciência: as da natureza, que buscam causalidades para fazer previsões, em que há uma relação de exterioridade entre sujeito e objeto e se busca obter explicações, leis e conexões; e as do espírito, voltadas para a história, a cultura e a sociedade, em que o essencial não são as causalidades, mas as motivações que produzem os movimentos dos sujeitos, as descrições qualitativas dos tipos e formas fundamentais da vida do espírito. Aqui não há relação de exterioridade nem preocupação com a explicação. O sujeito faz parte do processo que precisa ser compreendido: não se trata de explicar os fatos e suas causas, mas de compreender o sentido dos processos vivos da experiência humana. Essa perspectiva — a sociologia compreensiva — será a marca do pensamento de um autor cuja influência no debate contemporâneo é fundamental: Max Weber. Seu trabalho realiza uma aproximação dos processos sociais a partir da compreensão das intencionalidades e ações dos sujeitos, que se sobrepõem às condições objetivas que as circunscrevem. Nesse sentido, as preocupações weberianas estarão voltadas para a captação da relação de sentido da ação humana. Para ele, “conhecer um fenômeno social seria extrair o conteúdo simbólico da ação ou ações que o configuram” e não apenas “o aspecto exterior dessas mesmas ações” (Tragtenberg, 1980: VIII e IX). Mas a análise do sentido dos comportamentos humanos submete-se à prova, à validação objetiva.

Observemos melhor a perspectiva metodológica de Weber. Segundo Löwy (1987), Weber tem uma singularidade, a de fazer uma combinação *sui generis* de temas historicistas e positivistas, apesar da problemática claramente antipositivista do historicismo alemão. Contudo, do ponto de vista da relação entre visão social de mundo e ciência, Weber postulou a neutralidade axiológica das ciências sociais. Do que se trata? Ele enfrentou a problemática da relação entre valores e ciência num momento histórico diferente de Durkheim, cuja solução já conhecemos. Ao contrário de Durkheim, ele reconhece essa relação, mas os valores aqui não estão relacionados aos projetos societários, às classes sociais, mas a culturas, nações, religiões. São os valores que permitem selecionar, “no caos infinito dos fe-

1. Para maior aprofundamento acerca do historicismo, suas principais correntes e autores, consultar Löwy (1987).

nômenos sociais”, aquilo que é significativo. Para Weber, a vida cultural e os fenômenos sociais existem sempre relacionados aos pontos de vista, que são uma condição indispensável para lhes atribuir significado e relevância. Os valores orientam a escolha do objeto, a direção da investigação empírica, aquilo que é importante e acessório, o aparelho conceitual utilizado e a problemática de pesquisa e questões que se colocam ou não à realidade. Afinado com o historicismo alemão, Weber criticava a transposição da lógica das ciências naturais para as ciências sociais e, nessa linha, a problemática weberiana é totalmente antipositivista. Contudo, se os valores orientam a eleição das questões, Weber postula a necessidade da neutralidade axiológica quando do encaminhamento das respostas: elas devem ser neutras, já que a pesquisa deve caminhar por regras objetivas e universais. Os pressupostos da pesquisa são subjetivos, mas os resultados devem ser válidos e objetivamente aceitáveis: “na esfera das ciências sociais uma demonstração científica, metodicamente correta, que pretende ter atingido seu objetivo, deve poder ser reconhecida como exata da mesma maneira por um chinês” (Weber apud Löwy, 1987: 37). Dessa premissa decorre o imperativo categórico da separação rigorosa entre fatos e valores, presente também em Weber, que afirmava que a interferência dos valores impede a compreensão integral dos fatos e que os dados não podem ser pedestais para os julgamentos de valor.

Em que pese a coerência lógica de Weber, o vínculo entre conhecimento e valores não é apenas lógico, mas social e estrutural, inscrito na realidade, na medida em que os fatos se relacionam com as opções práticas e políticas das classes e seus segmentos; e os valores influenciam a atividade cognitiva como um todo — o conjunto da pesquisa — e não apenas a definição do problema; a resposta é largamente determinada pela formulação da questão.

No entanto, a obra de Weber, como já referimos, possui também uma dimensão historicista, cujas proposições metodológicas incorporam as seguintes dimensões: todos os fenômenos culturais e sociais são históricos; os fatos naturais e os históricos não se assemelham; e o objeto e o sujeito estão imersos na história, com o que se identificam, o que produz uma unidade inseparável entre julgamento de fato e de valor, recaindo-se num relativismo absoluto, no qual todas as interpretações são verdadeiras, porém limitadas e relativas a um ponto de vista. Nessa perspectiva, o grande esforço do pensamento é o de encontrar um conhecimento social universalmente válido. Essa ambigüidade entre positivismo e historicismo é o que confere originalidade a Weber e uma espécie de circulação em território

rios que a rigor o recusariam, a exemplo da sociologia conservadora americana de forte matiz positivista (Parsons) e a sociologia crítica do conhecimento (Mannheim, Lucien Goldmann).²

Para operar o processo de conhecimento a partir dessa ambigüidade, Weber desenvolve a metodologia do tipo ideal, cujo lugar no processo de conhecimento é exclusivamente heurístico, mas que constitui o significado do fenômeno cultural para o sujeito que pesquisa. Segundo Tragtenberg (1980), o tipo ideal de Weber não se identifica com a conceituação generalizadora das ciências naturais, em que uniformidades e regularidades observadas num fenômeno da mesma classe (espécie) são comparadas visando identificar características gerais e fatos que se desviam da regra, a exemplo da proposição metodológica de Durkheim. O tipo ideal descreve o movimento normativamente ideal de uma ação racionalmente dirigida a um fim (orientada a um objetivo e por valores claros, com coerência lógica entre meio e fins), o qual é contrastado com a realidade, permitindo situar os fenômenos sociais em sua relatividade, em relação ao tipo ideal — um sistema compreensivo de conceitos —, o que permite formular na seqüência hipóteses explicativas. O tipo ideal não existe na realidade, que é fluida, ou seja, não se encontra na realidade o tipo puro, de modo que ela não pode ser classificada de forma rígida. Segundo Tragtenberg, o trabalho weberiano dedicou-se, no contexto do tenso final do século XIX e início do século XX, com um forte movimento operário socialista presente, a opor à descoberta marxiana de um fator econômico como determinante do ser social outros fatores, principalmente o ambiente cultural, como o que imprime sentido à ação humana. Exemplos são seus trabalhos sobre sociologia das religiões, especialmente o clássico *A ética protestante e o espírito do capitalismo* (2004), segundo o qual o capitalismo moderno não seria possível sem a mudança espiritual básica operada pela Reforma protestante, com sua tendência específica para o racionalismo econômico, especialmente no calvinismo, embora ele não considerasse o capitalismo como mera consequência desse processo, mas como uma moldagem qualitativa do *ethos* capitalista, o que constituiu uma descoberta importante.

2. As principais obras de Parsons são *A estrutura da ação social* (1937) e *Os sistemas nas sociedades modernas* (1960), que podem ser encontradas em várias edições. Já a principal obra de Karl Mannheim é *Ideologia e utopia* (1986). Lucien Goldmann publicou a *Sociologia do romance* (1967), *A criação cultural na sociedade moderna* (1972) e *Ciências humanas e filosofia* (1986).

Do ponto de vista do debate que realizamos neste livro, como o percurso weberiano influencia a tematização da política social? Além de sua perspectiva metodológica, que implica a construção ideal de tipos, e que muito tem influenciado o debate e a pesquisa comparada de padrões de proteção social, suas investigações sobre os assuntos econômicos e políticos também estão presentes no debate. Exemplo disso são seus estudos sobre a constituição de autoridade e legitimidade que constituem o Estado — “uma comunidade humana que pretende o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território” (Weber apud Tragtenberg, 1980: XXII), para o que precisa ter uma autoridade legitimamente constituída. A partir daí, no seu também clássico *As três formas de dominação legítima* (1984), Weber desdobra os tipos de autoridade — racional-legal, tradicional e a carismática —, cada uma das quais correspondendo a determinado formato das relações entre Estado e sociedade, com seus critérios de justiça e corpo administrativo. Daí advém sua importante discussão acerca da burocracia e do patriarcalismo. A política social seria um mecanismo institucional típico da racionalidade legal contemporânea.

3. A contribuição da tradição marxista

Passemos, agora, a observar as potencialidades metodológicas da teoria social de Marx e do marxismo contemporâneo para a abordagem da política social. A nosso ver, o método crítico-dialético traz uma solução complexa e inovadora do ponto de vista da relação sujeito-objeto: uma perspectiva relacional, que foge ao empirismo positivista e funcionalista e ao idealismo culturalista.

A análise das políticas sociais como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, recusa a utilização de enfoques restritos ou unilaterais, comumente presentes para explicar sua emergência, funções ou implicações. As análises pluralistas³, por exemplo, habituadas ao racionalismo tecnocrático fortemente inspirado em Weber, na maioria

3. Sobre o pluralismo na análise de política social, consultar Draibe e Aureliano (1989) e Muller e Surel (1998).

das vezes, limitam-se a discutir sua eficiência e eficácia na “resolução de problemas sociais”, sem questionar sua (im)possibilidade de assegurar justiça social e equidade no capitalismo. Tal abordagem não consegue ir além da demonstração da conquista dos direitos na sociedade burguesa, sob a égide da expansão das políticas sociais.

Em outro campo analítico, desde as análises de Marx sobre a legislação fabril inglesa (Marx, 1984), até as produções mais recentes no campo marxista, sobretudo a partir dos anos 1970, problematiza-se o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais no contexto da acumulação capitalista e da luta de classes, com a perspectiva de demonstrar seus limites e possibilidades na produção do bem-estar nas sociedades capitalistas (Mishra, 1995). Esse campo, contudo, não é homogêneo, e alguns autores dessa tradição teórica também restringem as análises das políticas sociais a explicações unilaterais e empobrecidas. Afinal, sabemos que houve momentos históricos de invasão positivista na tradição marxista, a exemplo de suas fronteiras com o positivismo — o estruturalismo — e com outras tradições teóricas, resultando em formulações ecléticas.⁴ São exemplos de análises unilaterais no campo da política social aquelas que situam a emergência de políticas sociais como iniciativas exclusivas do Estado para responder a demandas da sociedade e garantir hegemonia ou, em outro extremo, explicam sua existência exclusivamente como decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora. Em ambas predomina uma visão do Estado como esfera pacífica, desprovido de interesses e luta de classe. Também são exemplares, nessa direção, as abordagens que, ao estudar os efeitos das políticas sociais, as compreendem apenas como funcionais à acumulação capitalista, tanto do ponto de vista econômico quanto político. Pelo ângulo econômico, as políticas sociais assumem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e elevar a produtividade, bem como manter elevados níveis de demanda e consumo, em épocas de crise. Pelo ângulo político, as políticas sociais são vistas como mecanismos de cooptação e legitimação da ordem capitalista, pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema.

Esses enfoques não são, em si, equivocados, pois as políticas sociais assumem de fato essas configurações. Mas são insuficientes e unilaterais porque não exploram suficientemente as contradições inerentes aos pro-

4. Conferir Anderson (1976), Quiroga (1991), Coutinho (1972).

cessos sociais e, em consequência, não reconhecem que as políticas sociais podem ser centrais na agenda de lutas dos trabalhadores e no cotidiano de suas vidas, quando conseguem garantir ganhos para os trabalhadores e impor limites aos ganhos do capital. Marx, ao analisar as primeiras legislações fabris da Inglaterra no século XIX, reconheceu que essas legislações sociais, ao impor limites ao capital, representaram uma vitória da economia política do trabalho (Marx, 1984). Tal reconhecimento não pode induzir a uma mistificação das políticas sociais, que ademais não constituíram um processo social detidamente analisado por ele, por não estar generalizado no seu tempo. Contudo, pode-se considerar o capítulo de *O capital* sobre a jornada de trabalho e a legislação fabril como de fundamental importância para a apreensão desse tema. A análise marxiana mostrou claramente a impotência das legislações fabris na superação da ordem burguesa, mas revelou seu caráter contraditório, suas multicausalidades e multifuncionalidades.

A investigação sob o enfoque do método da crítica da economia política proposto por Marx consiste, portanto, em situar e analisar os fenômenos sociais em seu complexo e contraditório processo de produção e reprodução, determinado por múltiplas causas na perspectiva de totalidade como recurso heurístico, e inseridos na totalidade concreta: a sociedade burguesa. Como reconheceu Lênin, “Marx não nos deu uma lógica, mas a lógica do capital” (apud Löwy, 1985), ou seja, a condição histórica e social da política social deve ser extraída do movimento da sociedade burguesa. Nessa perspectiva, que é crítica, histórica e ontológica, o sujeito que quer conhecer não apenas descreve, mapeia ou retrata. Esse é um trabalho pré-teórico importante. Mas o central nessa linha de análise é que o sujeito procura reproduzir idealmente o movimento do objeto, extrai do objeto as suas características e determinações, reconstruindo-o no nível do pensamento como um conjunto rico de determinações que vão além das suas sugestões imediatas.

As consequências dessa perspectiva para a relação sujeito/objeto são as seguintes: esse é um sujeito ativo, inquieto, que indaga o objeto, procurando extrair o que se passa nele, seu movimento real. Sujeito e objeto são historicamente situados e em relação, considerando a particularidade das relações sociais como objeto, de forma que não há nenhuma perspectiva de neutralidade e a condição para uma aproximação mais profunda em relação ao movimento essencial do objeto é exatamente o reconhecimento

dessa determinação das visões sociais de mundo que impregnam sujeito e objeto.

O método, na perspectiva marxiana, não se confunde com técnicas ou regras intelectivas como as que analisamos nos itens anteriores: é uma relação entre sujeito e objeto que permite ao sujeito aproximar-se e apropriar-se das características do objeto. Nessa perspectiva, o conhecimento não é absoluto, mas é possível apreender as múltiplas determinações dos processos sociais historicamente situados, porque o ser social se objetiva — a sociabilidade é objetivação. Contudo, a sociabilidade burguesa se objetiva de forma fetichista nas formas econômicas e relações sociais, com o que se torna decisivo “não sucumbirmos à ilusão social assim produzida, para poder-mos entrever a essência por detrás dessa ilusão” (Lukács, 1989: 20).

A investigação marxista caracteriza-se, assim, por não se deixar enganar por aspectos e semelhanças superficiais presentes nos “fatos”, procurando chegar à essência do fenômeno (Marx, 1982). É nessa perspectiva que se situa a análise das políticas sociais neste trabalho. Estas não podem ser percebidas apenas em sua expressão fenomênica. Buscamos captar o seu movimento essencial na sociedade burguesa, desde suas origens até os dias de hoje. Para realizar esse percurso metodológico fugindo a definições e buscando determinações, é preciso apreender que o fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde, pois a essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo parcial, ou sob certos ângulos e aspectos. O fenômeno aparentemente indica algo que não é ele mesmo e vive graças ao seu contrário. A essência não se dá imediatamente, ela é mediata ao fenômeno e se manifesta em algo diferente daquilo que é. Contudo, a essência se manifesta no fenômeno e, por isso, o fenômeno revela a essência (Kosik, 1986: 12). Desse modo, as políticas sociais não podem ser analisadas somente a partir de sua expressão imediata como fato social isolado. Ao contrário, devem ser situadas como expressão contraditória da realidade, que é a unidade dialética do fenômeno e da essência.

Para abordar as políticas sociais em sua complexidade histórico-estrutural, supõe-se que existe algo suscetível de ser conhecido como estrutura do fenômeno, como essência do fenômeno, e que existe uma verdade oculta nas manifestações primeiras dos fenômenos (Kosik, 1986). A existência do real e as formas fenomênicas da realidade são diferentes e muitas vezes absolutamente contraditórias em relação à lógica interna do fenômeno, seu núcleo essencial. Os fenômenos que povoam o cotidiano e a atmos-

fera comum da vida humana — com sua regularidade, imediatismo e evidência — penetram na consciência, assumindo um aspecto independente e natural, e constituem o que Kosik (1986: 11) denomina pseudoconcreticidade. A análise fenomênica da realidade, que não chega à sua essência, pertence a este mundo da pseudoconcreticidade e se limita à descrição e compreensão: do mundo dos fenômenos externos (que se desenvolvem na superfície dos processos essenciais); do mundo do tráfico e da manipulação (práxis fetichizada dos homens); do mundo das representações comuns (projeções dos fenômenos externos na consciência dos homens); e do mundo dos objetos fixados, que dão a impressão de ser condições naturais e não são reconhecidos como ação dos homens (Kosik, 1986: 11).

Assim, descobrir a essência dos fenômenos, na perspectiva crítico-dialética, pressupõe situá-los na realidade social sob o ponto de vista da totalidade concreta que, antes de tudo, significa que cada fenômeno pode ser apreendido como um momento da totalidade. Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo e desempenha uma função dupla: definir a si mesmo e definir o todo, ser ao mesmo tempo produtor e produto, conquistar o próprio significado e ao mesmo tempo conferir sentido a algo mais (Sweezy, 1983). Nesse sentido, todo fenômeno social analisado, e aqui se inserem as políticas sociais como processos sociais inscritos na sociedade burguesa, deve ser compreendido em sua múltipla causalidade, bem como em sua múltipla funcionalidade no âmbito da totalidade concreta, como princípio estruturante da realidade. A totalidade concreta é um complexo constituído de complexos que se articulam, é um campo contraditório de forças que dá vida e movimento à essa totalidade e uma dimensão de processo, com o que se incorpora a dimensão fáustica (Goethe⁵) da negação.

A totalidade compreende a realidade nas suas íntimas e complexas determinações, e revela, sob a superfície dos fenômenos, suas conexões internas, necessárias à sua apreensão. Coloca-se em antítese à posição do empirismo, que considera as manifestações fenomênicas e causais, não chegando a atingir a essência dos fenômenos. Do ponto de vista da totalidade, compreende-se a dialética como causalidade dos fenômenos, da essência interna e dos aspectos fenomênicos da realidade, das partes e do todo, do

5. Esta é uma obra imprescindível para a compreensão das idéias de contradição e negação, e que teve uma forte influência na obra marxiana. Ver Goethe, 2006.

produto e da produção. Ocorre uma degeneração do conceito e uma banalização da totalidade quando esta é explicada de forma simplista como “tudo está em contato com tudo; o todo é mais que as partes”. Na filosofia materialista, histórica e dialética, a totalidade não significa somatória de todos os fatos. Nos termos de Kosik, “totalidade não significa todos os fatos. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido. Acumular todos os fatos não significa ainda conhecer a realidade; e todos os fatos (reunidos em seu conjunto) não constituem, ainda, a totalidade” (Kosik, 1986: 35-36).

O autor explica que a dialética da totalidade concreta não tem a intenção de conhecer todos os aspectos da realidade, sem exceções, nem pretende oferecer um quadro total da realidade, na infinidade dos seus aspectos e propriedades. Na verdade, os fatos expressam um conhecimento da realidade se são compreendidos como fatos de um todo dialético, isto é, determinados e determinantes desse todo, de modo que não podem ser entendidos como fatos isolados. Não podem ser compreendidos e explicados como átomos imutáveis, indivisíveis e indemonstráveis, ou seja, ao nos referirmos às políticas sociais, estas não podem ser interpretadas como fatos em si, mas sim como partes estruturais da totalidade (Kosik, 1986: 36).

A perspectiva do método dialético materialista não é captar e exaurir todos os aspectos, caracteres, propriedades, relações e processos da realidade. É, sim, uma teoria da realidade e do conhecimento que se tem dela como totalidade concreta. A dialética compreende a realidade como um todo que possui sua própria estrutura (não é caótica), que se desenvolve (não é imutável, nem dada de uma vez por todas); que se vai criando (não é um todo perfeito e acabado, é histórica e social). Para Kosik (1986: 52), a totalidade concreta como concepção dialético-materialista do conhecimento do real é um processo que compreende alguns momentos indivisíveis: o primeiro é a destruição da pseudoconcreticidade (ou seja, da fetichizada e aparente objetividade do fenômeno) e o conhecimento de sua autêntica objetividade; o segundo é o reconhecimento do caráter histórico do fenômeno; e o terceiro é o conhecimento do conteúdo objetivo e do significado do fenômeno, de sua função objetiva e de seu lugar histórico (Kosik, 1986: 52).

O método dialético de apreensão do real em suas ricas determinações “consiste em elevar-se do abstrato ao concreto”, sendo esta a “maneira de

proceder do pensamento para se apropriar do concreto, para reproduzi-lo como concreto pensado” (Marx, 1982: 14). O concreto é a síntese de múltiplas determinações, assumindo a característica de unidade do diverso. O pensamento só pode compreender o concreto em um processo de síntese, a partir da reconstrução progressiva do concreto, em aproximações sucessivas, afastando suposições simplificadoras, e levando em conta um número cada vez maior de fenômenos reais. Nesse movimento, é preciso identificar as múltiplas determinações e relações do fenômeno e investigar as categorias gerais (partes do todo) para, através da análise da estrutura interna do fenômeno, chegar a sua síntese (Rosdolsky, 2001).

Ao explicar esse movimento dialético, Kosik nos esclarece que o todo não é imediatamente passível de conhecimento pelo homem, de modo que, para compreender esse todo, para torná-lo claro e explicá-lo, o homem precisa “fazer um *détour*: o concreto se torna compreensível através da mediação do abstrato, o todo através da mediação das partes” (Kosik, 1986: 30).

É um movimento no qual todo início é abstrato, porque o concreto neste momento é ponto de partida quando ainda se manifesta aparentemente. A partir da negação da imediatez e da evidência, busca-se a superação deste momento para chegar à concreticidade dos fenômenos, que agora se constituem como um rico complexo de determinações. Para Kosik, o “progresso da abstratividade à concreticidade é, por conseguinte, em geral movimento da parte para o todo e do todo para a parte; do fenômeno para a essência e da essência para o fenômeno; da totalidade para a contradição e da contradição para a totalidade, do objeto para o sujeito e do sujeito para o objeto” (Kosik, 1986: 30).

Esse movimento em espiral e por aproximações sucessivas exige do pesquisador um processo de decisão sobre o que se deve abstrair e o que não se deve, sobre a definição do problema a ser investigado e sobre os elementos essenciais desse problema. A tarefa da abstração, nos diz Sweezy, é “colocar o essencial em relevo e tornar possível sua análise” (1983: 24). Para fazer isso é preciso formular proposições iniciais sobre o que é essencial, desenvolvê-las e confrontar as conclusões com os dados proporcionados pela experiência, de modo a descobrir as verdadeiras inter-relações entre os fatores econômicos e não econômicos na totalidade.

O pensamento que quer conhecer as políticas sociais em suas múltiplas dimensões e determinações não se contenta, portanto, com os esque-

mas abstratos de explicação, nem com as simples e evidentes representações do senso comum. Ele se esforça para desvendar o significado real das políticas sociais que se esconde sob o mundo fenomênico da aparência. Não considera as políticas sociais como produtos fixos, como objetos reificados (coisificados), como algo independente e a-histórico. Não aceita seu aspecto imediato e aparente. Ao contrário, esse pensamento utiliza o método dialético materialista que permite compreender e revelar que as formas reificadas se diluem, perdem sua rigidez e naturalidade para se mostrar como fenômenos complexos, contraditórios e mediados, como produtos da práxis social da humanidade.

Nessa perspectiva, o estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões. Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Dito de outra forma, relaciona as políticas sociais às determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou uma dada configuração ao capitalismo e às políticas sociais, assumindo, assim, um caráter histórico-estrutural. Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam.

Estas dimensões — história, economia, política e cultura — não podem e não devem ser entendidas como partes estanques que se isolam ou se complementam, mas como elementos da totalidade, profundamente imbricados e articulados. Uma dimensão fundamental e orientadora da análise é a idéia de que a produção é o núcleo central da vida social e é inseparável do processo de reprodução, no qual se insere a política social — seja como estimuladora da realização da mais-valia socialmente produzida, seja como reprodução da força de trabalho (econômica e política). Nesse sentido, a teoria do valor-trabalho, cuja operação também é histórica e permeável à ação dos sujeitos — não é, portanto, uma espécie de respiração natural do capitalismo —, constitui uma ferramenta importante para pen-

sar a política social, já que esta é uma mediação no circuito do valor. A condição/possibilidade de implementar políticas sociais relaciona-se aos movimentos da taxa de lucros e de extração/realização/apropriação da mais-valia socialmente produzida, à relação capital/trabalho, em sentido político e econômico, e que estão na origem dos grandes ciclos econômicos de estagnação e expansão do capitalismo. Tanto que sua articulação foi comemorada no pós-guerra, nos chamados anos gloriosos, e também foi execrada na hegemonia neoliberal, apontada como perdulária, quando as classes dominantes não mais apontam para o pacto dos anos de crescimento e criticam os impostos excessivos para manter supostos privilégios.

A análise das políticas sociais sob o enfoque dialético precisa considerar alguns elementos essenciais para explicar seu surgimento e desenvolvimento. O primeiro é a natureza do capitalismo, seu grau de desenvolvimento e as estratégias de acumulação prevalentes. O segundo é o papel do Estado na regulamentação e implementação das políticas sociais, e o terceiro é o papel das classes sociais. Nessa direção, não se pode explicar a gênese e desenvolvimento das políticas sociais sem compreender sua articulação com a política econômica e a luta de classes. É imprescindível analisar aspectos centrais da política econômica como índices de inflação, taxas de juros, taxas de importação/exportação, distribuição do produto interno bruto nos orçamentos das políticas econômica e social, grau de autonomia do Estado na condução da política econômica, acordos assinados com organismos internacionais como Fundo Monetário Internacional, grau de acumulação e concentração da riqueza socialmente produzida, de modo a mostrar seus efeitos sobre a conformação das políticas sociais.

No âmbito político, é imprescindível compreender o papel do Estado e sua relação com os interesses das classes sociais, sobretudo na condução das políticas econômica e social, de maneira a identificar se dá mais ênfase aos investimentos sociais ou privilegia políticas econômicas; se atua na formulação, regulação e ampliação (ou não) de direitos sociais; se possui autonomia nacional na definição das modalidades e abrangência das políticas sociais ou segue imperativos dos organismos internacionais; se investe em políticas estruturantes de geração de emprego e renda; se fortalece e respeita a autonomia dos movimentos sociais; se a formulação e implementação de direitos favorece os trabalhadores ou os empregadores. Enfim, deve-se avaliar o caráter e as tendências da ação estatal e identificar os interesses que se beneficiam de suas decisões e ações.

Da mesma forma, é fundamental identificar as forças políticas que se organizam no âmbito da sociedade civil e interferem na conformação da política social, de modo a identificar sujeitos coletivos de apoio e/ou de resistência a determinada política social, bem como sua vinculação a interesses de classe. Essas forças sociais podem situar-se tanto no âmbito dos movimentos sociais de defesa de trabalhadores, quanto no de defesa de interesses de empregadores e empresariado, bem como de organizações não governamentais que muitas vezes se autoproclamam “imparciais”, mas que, submetidas a uma análise mais minuciosa, acabam revelando seus interesses de classe.

Há também uma dimensão cultural, que está relacionada à política, considerando que os sujeitos políticos são portadores de valores e do *ethos* de seu tempo. Se relacionamos as políticas sociais às estratégias de hegemonia, isso significa sua configuração a partir de uma direção intelectual e moral, que está imbricada aos projetos societários com implicações para a concepção e a legitimidade de determinados padrões de proteção. Exemplo disso é o período em que estamos vivendo, de retomada dos valores liberais, de responsabilização individual pela condição de pobreza, o que justifica ideoculturalmente a focalização das políticas sociais. De acordo com Mota (1995), a ofensiva neoliberal também forja uma cultura da crise, que dá novos formatos à seguridade social na contemporaneidade. Considerando a importância dos meios midiáticos de massa, essa dimensão, hoje particularmente, não pode ser remetida a um lugar menor na totalidade concreta.

Tais elementos não constituem tópicos ou indicadores de análise; ao contrário, são referenciais que ajudam a situar e a compreender o sentido e o significado das políticas sociais e permitem identificar tanto as determinações econômicas quanto as relações de poder, de coerção e de ameaça, legal e politicamente sancionadas, que determinam os limites e o grau de “bem-estar social” que a política social tem condições de produzir no âmbito do capitalismo (Offe, 1991). Por outro lado, são indicações que permitem observar as contradições e os movimentos objetivos e subjetivos que compõem esse processo e situar a política social no contexto dos projetos societários, em especial seu lugar na agenda contra-hegemônica dos trabalhadores.

Por fim, cabe referir que a perspectiva de superação do mundo do capital, articulada à bússola do método — e que é indissociável deste últi-

mo —, constitui um elemento orientador importante da análise que será desenvolvida nos próximos capítulos deste livro. Como nos ensina Lukács, a sociedade burguesa — a totalidade concreta e suas contradições — é o substrato do método, cuja proposição central é desvelar tais contradições tendo em vista alimentar um projeto de transformação social. Trata-se de um patamar de observação radicalmente crítico, e que não reconhece no mundo do capital nenhuma possibilidade de conjugação positiva entre a sua acumulação e o princípio da igualdade. Portanto, se a política social é uma conquista civilizatória e a luta em sua defesa permanece fundamental, podendo ganhar em países como o Brasil uma radicalidade interessante, ela não é a via de solução da desigualdade que é intrínseca a este mundo, baseado na exploração do capital sobre o trabalho, no fetichismo da mercadoria, na escassez e na miséria em meio à abundância. O último período da história da humanidade tratou de desfazer a ilusão de Marshall (1967), para quem as conquistas da cidadania poderiam se sobrepor à desigualdade. O neoliberalismo e sua atual saída belicista mostram que houve uma espécie de revanche da desigualdade sobre a cidadania. O que paradoxalmente atribui uma radicalidade inusitada à luta em defesa da cidadania, na qual se incluem os direitos sociais e humanos.

Filmografia

Um dia, um gato. Tchecoslováquia. 1963. Direção: Wojtech Jasny. Duração: 90 min.

Ilha das Flores. Brasil. 1989. Direção: Jorge Furtado. Duração: 13 min.

Segredos e mentiras. Inglaterra/França. 1996. Direção: Mike Leigh. Duração: 142 min.