

# Fundamentos de Política Social<sup>1</sup>

Por Elaine Rossetti Behring\*

## Introdução

Política social é um tema complexo e muito discutido no âmbito das ciências sociais, em especial da ciência política e da economia política. Também o serviço social brasileiro, a partir de meados dos anos 80, passou a ter uma consistente produção sobre esse tema, que supera largamente as tendências descritivas e pragmáticas do passado, conforme apontava Coimbra (1987) ao comentar a perspectiva do serviço social como uma das abordagens deste tema, no seu conhecido inventário. Dessa forma, existem balanços das principais perspectivas teóricas de abordagem, tipologias, análises de políticas setoriais e estudos comparados dos padrões de proteção social constituídos nos vários países. Este texto não realiza um movimento como os anteriormente sinalizados. Partindo da apreensão de parcela dessa literatura, a intenção é apresentar os fundamentos e argumentos teórico-históricos e político-econômicos que estão na base da formatação de tal ou qual padrão de proteção social. É preciso advertir que o caminho proposto nas páginas a seguir está longe de esgotar as possibilidades de abordagem teórico-conceitual da política social, pretendendo tão somente contribuir para o debate.

Em geral, é reconhecido que a existência de políticas sociais, é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e

---

1 - Este texto é uma versão revista do trabalho publicado em 2000, sob o título *Abordagens da Política Social e da Cidadania*, no Módulo 3 – Política Social – do Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais – Capacitação em Serviço Social e Política Social. Esta foi uma experiência piloto de atualização à distância, promovida pelo CFESS e ABEPSS, com o suporte técnico do CEAD/UnB e institucional do Departamento de Serviço Social da UnB. Esta importante experiência capacitou cerca de 1600 profissionais em nível nacional, nos vários níveis oferecidos: extensão, aperfeiçoamento e especialização. Este texto é fruto das minhas aulas na graduação da FSS/UERJ, na disciplina de Fundamentos de Política Social, donde decorre o título. Aproveito para agradecer à interlocução com os estudantes ao longo de vários anos..

\* Professora do Departamento de Política Social e Diretora da Faculdade de Serviço Social/UERJ, Doutora em Serviço Social pela UFRJ, Ex-Presidente do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), Gestão 1999 – 2002, e autora dos livros *Política Social no Capitalismo Tardio*, São Paulo, Cortez Editora, 1998 e *Brasil em Contra-Reforma – desestruturação do Estado e perda de direitos* São Paulo, Cortez Editora, 2003.

reproduzir-se. Evidentemente que não desde os seus primórdios, mas quando se tem um reconhecimento da *questão social* inerente às relações sociais nesse modo de produção, *vis à vis* ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário. Tanto que existe certo consenso em torno do *final do século XIX* como período de criação e *multiplicação* das primeiras legislações e medidas de proteção social, com destaque para a Alemanha e a Inglaterra, após um intenso e polêmico debate entre liberais e reformadores sociais humanistas. A *generalização* de medidas de seguridade social no capitalismo, no entanto, se dará no período pós Segunda Guerra Mundial, no qual assiste-se à singular experiência de construção do *Welfare State* em alguns países da Europa Ocidental - com destaque para o Plano Beveridge<sup>2</sup> (Inglaterra, 1942) -, acompanhada de diversos e variados padrões de proteção social, tanto nos países de capitalismo central, quanto na periferia. Tal variedade, quanto à cobertura mais ou menos universal, padrão de financiamento (redistributivo ou não, contributivo ou não), dentre outros aspectos que poderiam compor uma avaliação desse universo, está relacionada às relações entre as classes sociais e segmentos de classe (ou forças sociais, como aponta Faleiros no seu claro texto de 1986), e condições econômicas gerais, que interferem nas opções políticas e econômicas dos governos. Embora as condições para o surgimento e generalização de políticas sociais tenham o referido tempo histórico, o debate sobre o bem-estar na sociedade, sobre o que fazer com os pobres e - muito especialmente - sobre o papel do Estado nesses processos, precede em muito esse tempo, tornando necessário um breve contato com alguns argumentos clássicos, recorrentes no debate contemporâneo sobre política social.

---

<sup>2</sup> William Henry Beveridge (1879-1963) dirigiu a London School of Economics entre 1919 e 1937. Em 1941 tornou-se presidente do comitê administrativo interministerial encarregado de um exame geral do sistema previdenciário britânico. Daí resultou o Plano Beveridge (1942), que, aplicando as teorias keynesianas de redistribuição de renda, serviu de base para a reforma da estrutura da previdência social na Inglaterra e em vários outros países, difundindo a perspectiva da seguridade social universalizada que articulava a previdência e a assistência social (Sandroni, 1992: 27 e Boschetti, 2000).

## Breve visita a um debate clássico...

Com a decadência da sociedade feudal e da lei divina como fundamento das hierarquias políticas, por volta dos séculos XVI e XVII, é desencadeada uma discussão sobre o papel do *Estado*. Desde Maquiavel, tem-se a busca de uma abordagem racional do exercício do poder político por meio do Estado. Naquele momento, este era visto como uma espécie de *mediador civilizador* (Carnoy, 1987), ao qual caberia o controle das paixões, ou seja, do desejo insaciável de vantagens materiais, próprias aos homens em *estado de natureza*. Hobbes, em seu *Leviathan* (1651), apontava que, no *estado de natureza*, os apetites e as aversões determinam as ações voluntárias dos homens, e entre preservar a liberdade vantajosa da condição natural e o medo da violência e da guerra, impõe-se a renúncia à liberdade individual em favor do soberano, do monarca absoluto. A sujeição seria uma opção racional no sentido dos homens refrearem suas paixões, num contexto em que o “*homem é o lobo do homem*”.

John Locke concordava com essa idéia hobbesiana de que os homens se juntam na sociedade política para se defender da guerra de todos contra todos. Porém, dizia que a monarquia absoluta era incompatível com o governo civil, já que o soberano não teria a quem apelar a não ser a si mesmo. Nesse sentido, fazia-se necessário que o poder político estivesse em mãos de corpos coletivos de homens. Para Locke, o poder tem origem num *pacto* estabelecido pelo consentimento mútuo dos indivíduos que compõem a comunidade, no sentido de preservar a vida, a liberdade e, sobretudo, a propriedade. A presença do tema da propriedade introduz uma clivagem diferenciada à discussão, já que há uma clara associação entre poder político e propriedade. Aqui se contrapõem a razão e a perfeição da sociedade civil ao caos no estado de natureza, sendo a propriedade a base da sociedade justa e equitativa.

Ao debate inglês dos seiscentos, Jean-Jacques Rousseau, com seu *Contrato Social*, de 1762, acrescenta novos e polêmicos elementos. Para este, um dos inspiradores da Revolução Francesa de 1789, os homens no *estado de natureza* estão sem moralidade e sem maldade - a conhecida idéia de que o homem é naturalmente bom, do *bom selvagem* -, enquanto a sociedade civil é a descrição de como os homens vivem em realidade, e não uma construção ideal. A sociedade civil, para Rousseau, é imperfeita: foi corrompida pela propriedade, e é

produto da voracidade do homem, obra do mais rico e poderoso que quer proteger seus interesses próprios. Assim, o Estado foi até aquele momento uma criação dos ricos para preservar a desigualdade e a propriedade, e não o bem-comum. A saída rousseauiana para o impasse da desigualdade social e política na sociedade civil é a configuração de um Estado cujo poder reside no povo, na cidadania, por meio da *vontade geral*. Este é o *contrato social* em Rousseau. Diferentemente de Locke, o pacto não é apenas dos proprietários, mas envolve o conjunto da sociedade em mecanismos de democracia direta (Bobbio, 1988). Assim, apenas esse Estado, um Estado de Direito, fundado nas leis definidas pela **vontade geral**<sup>3</sup>, seria capaz de limitar os extremos de pobreza e riqueza presentes na sociedade civil e promover a educação pública para todos - meio decisivo para a livre escolha.

Porém, se, até então, o debate concentrava-se nas conseqüências políticas dos interesses - alcançando, inclusive, uma perspectiva radicalmente democrática, como em Rousseau - a consolidação econômica e política do capitalismo nos séculos XVIII e XIX introduziu outros e duradouros condimentos nesta calorosa discussão sobre a relação Estado, sociedade civil e bem-estar. Se, para os pensadores do período de fundação do Estado moderno, este era o *mediador civilizador* - idéia resgatada pelas perspectivas keynesianas e social-democratas que preconizaram, no século XX, um Estado intervencionista -, para o pensamento liberal emergente, era um mal necessário (Bobbio, 1988). E continua sendo para os liberais do presente...

## **Mercado e mérito individual no liberalismo**

É bom que se diga que nos primórdios do liberalismo, nos oitocentos, existia um claro componente transformador nessa maneira de pensar a economia e a sociedade: tratava-se de romper com as amarras parasitárias da aristocracia e do clero, do Estado absoluto, com seu

---

3 - Categoria chave na concepção política e filosófica de Rousseau, segundo a qual cada indivíduo aceita um contrato em que abdica de sua liberdade natural (primitiva) em favor de uma liberdade civil pela qual nenhum homem deve obedecer a outro, mas sim a uma vontade geral expressa em leis igualitárias. Assim, o poder e a autoridade estão vinculados à soberania popular. Rousseau pode ser considerado um precursor do socialismo do século XIX (Sandroni, 1992: 74)

poder discricionário. O cenário de uma burguesia já hegemônica do ponto de vista econômico, mas não consolidada como classe politicamente dominante, propicia o anti-estatismo radical presente no pensamento de um Adam Smith e sua ode ao mercado como mecanismo *natural* de regulação das relações sociais, cinicamente recuperados pelos neoliberais de hoje, num contexto muito diferente. Ou seja, havia um componente utópico na visão social de mundo do liberalismo, adequado ao papel revolucionário da burguesia tão bem explorado por Marx em seu Manifesto do Partido Comunista (Löwy, 1987). É evidente que esta dimensão se esgota na medida em que o capital se torna hegemônico e os trabalhadores começam a formular seu projeto autônomo e desconfiar dos limites da burguesia a partir das lutas de 1848. Mas, veja-se o raciocínio de Smith.

Segundo ele, a procura do interesse próprio pelos indivíduos, portanto, seu desejo *natural* de melhorar as condições de existência, tende a maximizar o bem-estar coletivo. Os indivíduos são conduzidos por uma mão invisível - o mercado - a promover um fim que não fazia parte de sua intenção inicial. Nesse sentido, o bem-estar pode ser um efeito não intencional da avareza. A "*loucura das leis humanas*" não pode interferir nas leis *naturais* da economia, donde o Estado deve apenas fornecer a base legal, para que o mercado livre possa maximizar os "*benefícios aos homens*". Trata-se, portanto, de um *Estado mínimo*, sob forte controle dos indivíduos que compõem a sociedade civil<sup>4</sup>, na qual se localiza a virtude. Um Estado com apenas três funções: a defesa contra os inimigos externos; a proteção de todo o indivíduo de ofensas dirigidas por outros indivíduos; e o provimento de obras públicas, que não possam ser executadas pela iniciativa privada (Bobbio, 1988). Smith acreditava que os indivíduos, ao buscarem ganhos materiais, são orientados por sentimentos morais e por um senso de dever, o que assegura a ausência da guerra de todos contra todos. A coesão social se originaria na sociedade civil, com a mão invisível do mercado e o cimento ético dos

---

4 - Trata-se de qualificar o conceito smithiano de sociedade civil. Adam Smith, ao concluir que a racionalidade individual leva ao bem coletivo cristaliza um conceito de sociedade civil auto-regulada pela ação involuntária do conjunto dos indivíduos. Dessa forma, a sociedade civil possui uma racionalidade inata e benéfica, diga-se, que conduz necessariamente ao progresso e ao bem-estar geral. A esfera do interesse privado tornou-se autônoma em relação à do interesse público, já que o indivíduo privado divorciou-se do cidadão nessa concepção (Bottomore, 1988: 118 e 351).

sentimentos morais individuais, fundados na **perfectibilidade humana**<sup>5</sup>. Não há para ele, portanto, contradição entre acumulação de riqueza e coesão social.

Esse raciocínio tornar-se-á, ao lado da **ética do trabalho**<sup>6</sup>, amplamente hegemônico, na medida em que a sociedade burguesa se consolida. Trata-se de uma sociedade fundada no *mérito* de cada um em potencializar suas capacidades supostamente *naturais*. O liberalismo, nesse sentido, combina-se a um forte **darwinismo social**<sup>7</sup>, em que a inserção social dos indivíduos se define por mecanismos de *seleção natural*. Tanto que Malthus, por exemplo, recusava drasticamente as leis de proteção, responsabilizando-as pela existência de um número de pobres que ultrapassava os recursos disponíveis. A legislação social, para ele, revertia leis da natureza. Nas suas palavras: “há um direito que geralmente se pensa que o homem possui e que estou convicto de que ele não possui nem pode possuir: o direito de subsistência, quando seu trabalho não a provê devidamente” (apud Lux, 1993). Nesse ambiente intelectual e moral, não se devia despendar recursos com os pobres, dependentes, ou “passivos” (Kant apud Coutinho, 1989), mas vigiá-los e puni-los, como bem mostrou o estudo de Foucault (1987). Relação semelhante se mantém com os trabalhadores: não se deve regulamentar salários, sob pena de interferir no preço *natural* do trabalho, definido nos movimentos *naturais* e equilibrados da oferta e da procura no âmbito do mercado. Trata-se da *negação da política* e, em conseqüência, da política social.

---

5 - Conceito de homem originado de Santo Tomás de Aquino (Século XIII), segundo o qual uma pessoa é a substância individual de uma natureza racional, composta de corpo e alma. A pessoa é um *ser perfeito*, tanto do ângulo material, quanto espiritual. Tal perfeição se manifesta pela complexidade do corpo humano e pela razão. A inteligência dá ao homem capacidade de escolha, o que implica em uma dimensão moral. Para Santo Tomás, o homem tende a buscar a virtude e o bem, diga-se, a Deus (Aguilar, 1989: 41).

6 - Direção intelectual e moral difundida pelos puritanos – ver o clássico de Max Weber, *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* - que predominou no século XIX e perdura até os dias de hoje, e que aponta o trabalho em si como atividade edificante e benéfica, sendo seu fruto o progresso, sem considerar as condições em que este trabalho se realiza. Para uma crítica contundente dessa visão, vale consultar *O Direito à Preguiça*, de Paul Lafargue (SP, UNESP, 1999)

7 - Charles Darwin publicou *A Origem das Espécies* em 1859, texto no qual discutia a trajetória de animais e plantas em termos: das leis da hereditariedade, da variabilidade, do aumento populacional, da luta pela vida e da seleção natural, que implica a divergência de caráter e a extinção das formas menos aperfeiçoadas. Os darwinistas sociais fazem uma transposição das descobertas de Darwin para a história humana. Segundo Herbert Spencer, por exemplo, a intervenção do Estado no “organismo social” seria contrária à evolução natural da sociedade, onde os menos aptos tenderiam a desaparecer (Bottomore, 1988: 97; Sandroni, 1992: 85).

De ângulos e em épocas muito diferentes, T.H. Marshall (década de 50), Michel Foucault (década de 60), Kenneth Lux e Robert Castel (década de 90) vão mostrar a forte polêmica em torno da reforma social. Ao menos até fins do século XIX e início do século XX, as idéias liberais irão prevalecer, derrotando na maior parte das vezes os humanistas, democratas e reformadores. A avalanche liberal, alimentada pelas descobertas científicas e por um crescimento econômico pujante, relegou ao esquecimento as advertências clássicas sobre a necessidade de um mediador civilizador. Mas isso não durou muito tempo...

## **Liberalismo em Crise: o pacto keynesiano**

“Que nunca se diga: isso é natural, para que nada passe por imutável...”  
Bertold Brecht

O enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais ocorreu ao longo da segunda metade do século XIX e no início do século XX, como resultado de alguns processos político-econômicos, dos quais vale destacar dois. O primeiro, foi o crescimento do movimento operário, que passou a ocupar espaços políticos importantes, obrigando a burguesia a *“entregar os anéis para não perder os dedos”*, diga-se, a reconhecer direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos para esses segmentos. Vale lembrar que a vitória do movimento socialista em 1917, na Rússia, também foi importante para configurar uma atitude defensiva do capital frente ao movimento operário; assim como as mudanças no mundo da produção, com o advento do **fordismo**. É que tais mudanças ofereceram maior poder coletivo aos trabalhadores, que passaram a requisitar acordos coletivos de trabalho e ganhos de produtividade, o que vai se generalizar apenas no pós-guerra.

O segundo e não menos significativo processo, foi a concentração e monopolização do capital, demolindo a utopia liberal do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais. Cada vez mais o mercado vai ser liderado por grandes monopólios, e a criação de empresas vai depender de um grande volume de investimento, dinheiro emprestado pelos bancos, numa verdadeira fusão entre o capital financeiro e o industrial. Bela expressão

cinematográfica desse processo se encontra no filme clássico *Cidadão Kane*, de Orson Welles. A concorrência intercapitalista feroz entre grandes empresas de base nacional ultrapassou as fronteiras e se transformou em confronto aberto e bárbaro nas duas grandes guerras mundiais. Mas, para além das guerras, existe um divisor de águas muito importante, a partir do qual as elites político-econômicas começam a reconhecer os limites do mercado, se deixando à mercê dos seus movimentos *naturais*: a crise de 1929/33. Esse período também é conhecido como Grande Depressão. Foi a maior crise econômica mundial do capitalismo até aquele momento. Uma crise que iniciou-se no sistema financeiro americano, a partir do dia 24 de outubro de 1929, quando a história registra o primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova Iorque. A crise se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio mundial a um terço do que era antes. Com ela instaura-se a desconfiança de que os pressupostos do liberalismo econômico poderiam estar errados (Sandroni, 1992: 151) e se instaura, em paralelo à revolução socialista de 1917, uma forte crise de legitimidade do capitalismo.

A expressão teórica e intelectual dessa limitada auto-crítica burguesa teve seu maior expoente em John Maynard Keynes (1983), com sua *Teoria Geral*, de 1936. Com a curiosidade intelectual aguçada pelos acontecimentos do final dos anos vinte, este economista inglês, vai se afastar da ortodoxia em que foi formado. A situação de desemprego generalizado dos fatores de produção - homens, matérias primas e auxiliares, e máquinas - no contexto da depressão, indicava que alguns pressupostos clássicos e neoclássicos da economia política não explicavam os acontecimentos. Keynes questionou alguns deles, pois via a economia como ciência moral, não natural; considerava insuficiente a Lei de Say (Lei dos Mercados), segundo a qual a oferta cria sua própria demanda, impossibilitando uma crise geral de superprodução; e, nesse sentido, colocava em questão o conceito de equilíbrio econômico, segundo o qual a economia capitalista é auto-regulável.

Assim, a operação da *mão invisível* não necessariamente produz a harmonia entre o interesse egoísta dos agentes econômicos e o bem-estar global. As escolhas individuais entre investir ou entesourar, por parte do empresariado, ou entre comprar ou poupar, por parte dos consumidores e assalariados podem gerar situações de crise, onde há **insuficiência de**

**demanda efetiva**<sup>8</sup>, e ociosidade de homens e máquinas (desemprego). Especialmente, as decisões de investimento dos empresários, pelo volume de recursos que mobilizam, têm fortes impactos econômicos e sociais. Tais decisões são tomadas a partir do retorno mais imediato do capital investido, e não de uma visão global e de conjunto da economia e da sociedade, o que gera inquietações sobre o futuro e o risco da recessão e do desemprego. Para Keynes, diante do *animal spirit* dos empresários, com sua visão de curtíssimo prazo, o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar *demanda efetiva*, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, inclusive contraindo déficit público, tendo em vista controlar as flutuações da economia. Segundo Keynes, cabe ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem, nos períodos de depressão como estímulo à economia. Dessa política resultaria um déficit sistemático no orçamento. Nas fases de prosperidade, ao contrário, o Estado deve manter uma política tributária alta, formando um superávit, que deve ser utilizado para o pagamento das dívidas públicas e para a formação de um fundo de reserva a ser investido nos períodos de depressão (Sandroni, 1992: 85).

Nessa intervenção global, cabe também o incremento das políticas sociais. Aí estão os pilares teóricos do desenvolvimento do capitalismo pós-segunda guerra mundial. Ao Keynesianismo agregou-se o *pacto fordista* – da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho -, e estes foram os elementos decisivos - fortemente dinamizados pela guerra-fria e o armamentismo (O'Connor, 1977; Mandel, 1982) - da possibilidade político-econômica e histórica do *Welfare State*. Tratava-se do retorno do *mediador civilizador*.

A formulação de T. H. Marshall (1967) sobre a *cidadania*, em 1949, num contexto de ampla utilização das estratégias fordistas-keynesianas, é paradigmática das transformações

---

8 - A demanda efetiva, segundo Keynes, é aquela que reúne bens e serviços para os quais há capacidade de pagamento. Quando há insuficiência de demanda efetiva, isso significa que não existem meios de pagamento suficientes em circulação, o que pode levar à crise. Nesse sentido, o Estado deve intervir, evitando tal insuficiência. Na economia de mercado, a demanda efetiva é o que importa, embora seja inferior à demanda decorrente das necessidades do conjunto da população (Sandroni, 1992: 87 e 178).

societárias daqueles anos, em que o tema da política social ganha um novo estatuto teórico, expressão de seu novo estatuto histórico nas realidades concretas dos países, aqui destacando-se o padrão de bem-estar social europeu.

Partindo das postulações liberais, pelas quais a educação era o único direito social incontestável, definidora de uma igualdade humana básica, T. H. Marshall vai sustentar que esta foi enriquecida, ao longo dos últimos 250 anos, com um conjunto formidável de direitos. E conclui: há compatibilidade entre *desigualdade de classes* e *cidadania*, sendo esta última “o *arcabouço da desigualdade social legitimada*” (1967:62); ou seja, essa igualdade básica deve ser preservada, invadindo o mercado competitivo, donde um mercado com limites seria uma característica da *evolução* da cidadania moderna. Para ele, há uma tendência moderna para a igualdade social, a qual convergiria para o socialismo (1967: 62).

Para T.H. Marshall, o conceito de cidadania, em sua fase madura, comporta: as liberdades individuais, expressas pelos *direitos civis* - direito de ir e vir, de imprensa, de fé, de propriedade -, institucionalizados pelos tribunais de justiça; os *direitos políticos* - de votar e ser votado, diga-se, participar do poder político - por meio do parlamento e do governo; e os *direitos sociais*, caracterizados como o acesso a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, com vistas a levar a vida de um ser civilizado. O esquema de Marshall referenciou um amplo debate que se dá até os dias de hoje. Especialmente no que refere à política social, traz a questão para o centro do debate político, econômico e sociológico, fornecendo argumentos importantes em sua defesa, mas pouco consistentes do ponto de vista explicativo. Trata-se de um raciocínio que não passou sem críticas, em que pese sua importância para a projeção de um novo patamar civilizatório nos marcos do capitalismo - o que é discutível -, no qual haveria uma singular combinação entre acumulação e equidade. Percebe-se que T.H. Marshall situava a experiência do *Welfare State* como uma espécie de fim humanista da história. Criava também uma medida de civilidade um tanto centrada na experiência europeia, a despeito da história concreta de cada país, que está na base dos já referidos padrões de proteção social.

Muitas críticas foram feitas ao trabalho de Marshall, desde sua linearidade<sup>9</sup>, sua tentativa de generalização da experiência inglesa numa suposta teoria da cidadania, e sua explícita subsunção da desigualdade à cidadania. Mas um balanço consistente e obrigatório do debate sobre a cidadania encontra-se no trabalho de J.M. Barbalet (1989). Na relação entre política social e cidadania, Barbalet chama atenção para alguns elementos: 1) esta não é uma relação imediata, já que a política social é o centro de um conflito de classe e não apenas um meio para diluí-lo ou desfazê-lo (como parecia supor Marshall); 2) ainda que seja desejável pelos segmentos democráticos que essa relação - política social/cidadania - se estabeleça plenamente, pode haver contradição entre a formulação/execução dos serviços sociais e a consecução de direitos. Donde não há uma necessária identidade prática entre política social e direito social, ou seja, um altíssimo grau de seletividade no âmbito da elegibilidade institucional, por exemplo, pode ser contraditório com a perspectiva universal do direito social; 3) o conceito de direito social de cidadania pode conter ou não um elemento de crítica e de proposição da política social na perspectiva da sua ampliação. Há que qualificar, portanto, a relação entre cidadania e direito social nas pautas de luta dos movimentos sociais.

Barbalet sublinha a importância da contribuição de Marshall, mas chama atenção para a inexistência de uma teoria da cidadania. Mesmo assim, este clássico trabalho é uma passagem obrigatória para o estudo da cidadania. A questão da cidadania e sua relação com a política social são polêmicas, inclusive entre os assistentes sociais, onde está presente a visão de Marshall, mas comparecem outras concepções (Cf. Sposati et alii, 1985 e 1989; Yasbeck, 1993; Faleiros, 1986; Pereira, 1986; Menezes, 1993; Behring, 1993 e 1998; Schons, 1999).

Contudo, os "Anos de Ouro" do capitalismo "regulado" começam a se exaurir no final dos 60 (Hobsbawm, 1995). As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções *mediadoras civilizadoras* cada vez mais amplas, a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias poupadoras de mão de obra, não são as mesmas, contrariando expectativas de pleno emprego, base fundamental

---

9 - Qualidade do que é linear. Diz-se que um raciocínio é linear quando ele dá uma idéia de seguir em linha reta, sem desvios, complicações complexidade, e por vezes, profundidade. (Buarque de Holanda, 1986: 1034).

daquela experiência. As dívidas públicas e privadas crescem perigosamente... A explosão da juventude em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão - catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973/74 - foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à proteção social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital onde não se realizou efetivamente. As elites político-econômicas, então, começaram a questionar e responsabilizar pela crise a atuação agigantada do Estado *mediador civilizador*, especialmente naqueles setores que não revertiam diretamente em favor de seus interesses. E aí se incluíam as políticas sociais.

## **O Ressurgimento Bárbaro da Ortodoxia Liberal**

Para o historiador inglês Perry Anderson (1995), a reinvenção do liberalismo promovida pelos neoliberais no final dos anos 70 e 80, espraiando-se na década de 90 em todo o mundo, foi uma reação teórica e política ao keynesianismo e ao *Welfare State*. Friedrich Von Hayek, em seu texto fundador das teses neoliberais - *O Caminho da Servidão* – afirmava já nos anos 40, que a limitação do mercado pelo Estado ameaçava a liberdade econômica e política. Tal argumento, em defesa de um capitalismo livre de regras, como em Smith no século XIX, emergiu, no entanto, num contexto desfavorável: o período de crescimento mais rápido da história do capitalismo, fundado no intervencionismo estatal, a grande quimera dos neoliberais (os anos que vão de 1945 a final dos 60). Assim, essas idéias restringiram-se aos gabinetes acadêmicos durante pelo menos 20 anos.

A reversão do ciclo econômico, em fins dos anos 60 e mais visivelmente a partir de 1973, dá um novo fôlego às teses neoliberais, que atribuem a crise ao poder excessivo dos sindicatos, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais do Estado, o que estimula a destruição dos níveis de lucro das empresas e a inflação; ou seja, a crise é um resultado do keynesianismo e do *Welfare State*. A fórmula neoliberal para sair da crise pode ser resumida em algumas proposições básicas: 1) um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; 2) um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; 3) a busca da estabilidade monetária como meta suprema; 4) uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa

*natural* de desemprego; 5) uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e 6) o desmonte dos direitos sociais, implicando na quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior.

Apenas no final dos anos 70, início dos 80, tais indicações transformam-se em programa de governo, com Margareth Thatcher (Inglaterra, 1979), Ronald Reagan (EUA, 1980), e Helmut Kohl (Alemanha Ocidental, 1982). A partir de então, é possível identificar um giro em direção a essas proposições no capitalismo avançado, guardadas as particularidades de cada país, e destacando a resistência sueca na aplicação do novo receituário, que foi implementado inclusive pelos governos da social-democracia européia. Tanto que, com a queda do Muro de Berlim em 1989, um mistificador como o economista americano Francis Fukuyama (1992) encontrou ambiente para decretar o fim da história, ou seja, que haveria apenas um caminho a seguir, orientado pela dinâmica do mercado, em detrimento do Estado, *locus* de todos os defeitos. Trata-se da tendência que parte da imprensa francesa e alguns intelectuais críticos passaram a chamar de *pensamento único* (Ramonet, 1998).

Para Anderson, as promessas do neoliberalismo foram cumpridas apenas em parte. Se houve controle da inflação e retomada das taxas de lucro, fundadas no crescimento do emprego e na queda da tributação, não houve, contudo, uma reanimação do capitalismo, com taxas de crescimento estáveis, como no período anterior. Isto porque a desregulamentação financeira levou a uma verdadeira explosão das operações especulativas (Chesnais, 1996), e o *Welfare State* não diminuiu como o previsto. Pelo contrário, o aumento do desemprego levou ao aumento da demanda por proteção social e por maiores gastos públicos. Na América Latina, pode-se identificar uma *“virada continental para o neoliberalismo”* no final dos anos 80, mediada pelas características políticas e econômicas da região: o forte autoritarismo político e a pobreza. No Brasil, temos uma espécie de chegada tardia do neoliberalismo, o que tem relação com a força do processo de redemocratização e questões político-econômicas internas. Tanto que conseguimos inscrever o conceito de seguridade social na Constituição de 1988 (Cf. Behring, 2003). Para Anderson, o neoliberalismo é constituído por *“um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar o mundo à sua imagem”*, ou seja, destinado a disputar hegemonia.

Sônia Draibe (1988), uma autora brasileira, não é tão crítica quanto o historiador inglês. Ela se refere ao pensamento neoliberal como não sistemático, e como um receituário prático para a gestão pública. Contudo, vale visitar seu didático texto *Neoliberalismo e Política Social*. A autora sustenta que o neoliberalismo viveu uma primeira fase de ataque ao keynesianismo e ao *Welfare State*. No entanto, há uma segunda fase, esta mais propositiva, com ênfase, no que diz respeito aos programas sociais, no trinômio articulado da *focalização, privatização e descentralização*. Assim, trata-se de *desuniversalizar e assistencializar* as ações, cortando os gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público. Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família. O carro-chefe dessa proposição é a renda mínima, combinada à solidariedade por meio das organizações na sociedade civil. A renda mínima não pode ter um teto alto, para não desestimular o trabalho, ou seja, há uma perversa reedição da ética do trabalho, num mundo sem trabalho para todos.

Em fins dos anos 90, o resultado geral deste programa, que repõe a negação da política e, em consequência, da política social, é desalentador. Do ponto de vista social, atesta-se o crescimento da pobreza, do desemprego e da desigualdade, ao lado de uma enorme concentração de renda e riqueza no mundo. Segundo o Banco Mundial, em 1998, 1.214,2 milhões de pessoas viviam com menos de um dólar por dia, especialmente na Ásia, África Subsaariana e América Latina (*Jornal do Brasil*, 14 de novembro de 1999). Na América Latina temos um panorama no qual sete postos de trabalho em 10 estão na informalidade; há 96 milhões de pessoas com fome numa região sem crise de alimentos; existiu um aumento da favelização entre 1990 e 2004 de 111 milhões de pessoas para 127 milhões; e o desemprego se mantém persistente para 8% da população, em especial a juventude (CEPAL, 2004). Ao lado disso, prevalecem taxas medíocres de crescimento e maiores endividamentos públicos e privados, com predomínio do capital especulativo sobre o investimento produtivo, do que o Brasil é um exemplo contundente: a dívida pública chegou, em 2005, à casa do 1 trilhão de reais, com um pagamento de 139 bilhões de reais de serviços da dívida no mesmo ano, sendo que o gasto social chegou a 80,3 bilhões apenas (FBO, 2006). Do ponto de vista político, observa-se uma crise da democracia, com visível esvaziamento das instituições democráticas, por uma lógica economicista, autoritária e tecnocrática, assumida pelos

poderes executivos, cuja maior expressão são as práticas decretistas. No terreno da cultura, vê-se o aprofundamento do individualismo, do consumismo e do pensamento único.

Os neoliberais estimularam uma lógica societária fundada na livre concorrência, que talvez pudesse se adequar ao século XVIII para impulsionar a modernidade, como admite Marx no seu *Manifesto Comunista* (1997). Mas tal lógica não serve ao século XX no caminho do terceiro milênio, a não ser para impulsionar o retrocesso e a barbárie. Livre concorrência num mercado mundialmente oligopolizado, controlado por um pequeno número de produtores? Meritocracia num sistema produtivo de alta tecnologia poupadora de mão-de-obra? O *mediador civilizador* - o Estado - também se modifica a partir da pressão desse mundo burguês, onde “*tudo o que é sólido desmancha no ar*” (Marx, 1997).

## **Marxismo, Política Social e Crise Contemporânea**

A política social, tal como é possível concebê-la hoje, não foi um tema dos tempos de Marx, como não foi para Smith ou para os pensadores clássicos discutidos no início desse texto. No entanto, pode-se encontrar, em Marx e nos desenvolvimentos da tradição marxista que o sucederam, valiosas indicações para sua abordagem. Mesmo porque a tradição marxista acompanhou, de um mirante crítico, histórico, dialético e materialista (Lowy, 1987), as transformações da sociedade burguesa: desde os tempos do *laissez-faire* liberal, entrando pelo período da regulamentação keynesiana associada ao fordismo no mundo da produção, até os dias de hoje, com a chamada *acumulação flexível* (Harvey, 1993) e o neoliberalismo. É verdade que a **tradição marxista** compõe-se de muitos personagens, de muitas aventuras e desventuras históricas, de erros e acertos políticos e teóricos, que já foram e continuam sendo objeto de um debate acadêmico e político quente e sempre renovado, que tem implicações no debate sobre política social.

As críticas apontadas por Coimbra (1987), por exemplo, a partir de um olhar externo a essa perspectiva teórica, são dignas de nota. Ele chama atenção para o simplismo das análises bipolares, onde a política social é resultado da interação entre dois atores de perfil homogêneo, o Estado e as classes trabalhadoras. Essas abordagens desdobram-se em duas

hipóteses: 1) a *hipótese do engodo*, embebida de *economicismo*, pela qual a política social é apenas um requisito da acumulação, sendo útil também para a cooptação política dos trabalhadores, diga-se, a compra da sua docilidade; e 2) a *hipótese da conquista*, embebida de *politicismo*, onde a política social é um troféu dos trabalhadores, resultado de sua pressão sobre o Estado capitalista. A crítica de Coimbra só não é inteiramente correta, porque, se existiram análises empobrecidas sobre política social e o Estado, também houve, ao longo de mais de um século de existência da tradição marxista, esforços conseqüentes de interpretação das transformações desencadeadas na sociedade burguesa. Vejamos.

Recorre-se aqui à bússola metodológica de Marx, para quem os fenômenos sociais são sínteses de muitas determinações, o que exige romper os reducionismos, monocausalismos e a fragmentação. Busca-se uma leitura abrangente e totalizadora, no sentido de reconstruir no pensamento os processos que delineiam um determinado fenômeno social, seja ele um movimento social, um padrão de proteção social, uma formação social. Nesse sentido, há que superar algumas dicotomias recorrentes nas abordagens da política social, a exemplo de economia/política; objetividade / subjetividade; produção / reprodução; Estado / sociedade civil. A questão da política social é sempre um resultado que envolve mediações complexas - sócio-econômicas, políticas, culturais, e sujeitos políticos / forças sociais/ classes sociais que se movimentam e disputam hegemonia nas esferas estatal, pública e privada (Faleiros, 1986) .

Nessa perspectiva, a tradição marxista oferece uma leitura da dinâmica da sociedade burguesa, de como ela se produz e reproduz e, dentro disso, de como a desigualdade social é inerente a estas relações sociais (Marx, 1988 e 1997). Oferece também o estudo das transformações ao longo do século XX, produzidas pelos movimentos da economia e da política, dos quais se desdobram hipóteses orientadoras para pensar a política social, seu significado, suas possibilidades e limites na contemporaneidade.

Uma hipótese central é a incompatibilidade estrutural entre acumulação e eqüidade, o que atribui à experiência *welfareana* um caráter histórico e geopolítico historicamente datado e geopoliticamente situado, resultado de um conjunto de determinações estruturais e conjunturais, envolvendo escolhas político-econômicas. Mesmo nos países onde obteve maior êxito, o Welfare não conseguiu oferecer igualdade de condições. Por onde se chega a essa

hipótese? Por meio de uma abordagem que critica a economia política liberal e também a keynesiana, já que tais perspectivas não ultrapassam a esfera da circulação e o conflito redistributivo. Para a tradição marxista, produção, distribuição e consumo são momentos político-econômicos necessariamente articulados, em que o valor<sup>10</sup> se produz e se reproduz, e nos quais está também a fonte da desigualdade. Se o Estado, no keynesianismo, amplia suas funções (Gramsci, 1984) e, sob a hegemonia do capital, se apropria do valor socialmente criado e realiza regulação econômica e social, isso não significa eliminar as condições de produção e reprodução da desigualdade.

Para aprofundar o argumento, desenvolvemos o seguinte raciocínio. O que move o capital é a busca de lucros, ou seja, a extração do máximo de *mais-valia* (Marx, 1988), a partir dos simultâneos processos de trabalho e valorização que integram a *formação* do valor das mercadorias, o qual se *realiza* na esfera da circulação. A circulação ocorre diferenciadamente em contextos históricos a partir: do grau de articulação planetária do mercado mundial; dos níveis de desenvolvimento e generalização das *forças produtivas* e, ainda, dos níveis de consciência e organização das classes sociais e seus segmentos. A busca de lucros adquiriu forma específica em cada período do modo de produção capitalista: o capitalismo concorrencial (século XIX), o imperialismo clássico (fins do século XIX até a Segunda Guerra Mundial) e o capitalismo tardio (pós-1945 até os dias de hoje)<sup>11</sup>. As políticas sociais se *multiplicam* em fins de um longo período depressivo, que se estende de 1914 a

---

10 - O valor não é uma relação técnica, mas uma relação social entre pessoas que caracteriza as relações sociais no capitalismo. Partindo da mercadoria, Marx identifica que elas possuem *valor de uso* e *de troca*. No processo da troca expressa-se uma propriedade comum a todas as mercadorias: o trabalho humano em geral, diga-se, *trabalho abstrato*. O valor, então, é a objetivação do trabalho abstrato. O valor de uma mercadoria é o tempo *em média* gasto para produzi-la (*trabalho socialmente necessário*). O valor de uma mercadoria é diretamente proporcional à quantidade de trabalho abstrato nela materializado e inversamente proporcional à produtividade do trabalho concreto que a produz. O valor tem uma realidade puramente social, já que se revela e realiza apenas no contexto da circulação onde há troca entre mercadorias equivalentes, produzidas por produtores independentes, sendo o dinheiro o *equivalente geral*. Portanto, o valor é incorporado no momento da produção, mas se realiza na relação de troca (Bottomore, 1988: 397).

11 - Periodização da história do capitalismo desenvolvida pelo marxista belga Ernest Mandel (1982). Mandel identifica um período *concorrencial* (a partir de 1848), marcado pela revolução do vapor; o *imperialismo clássico* (final do século XIX até os anos 30), que se distingue pelo processo de monopolização do capital; e o *capitalismo tardio* (ou maduro), período que vai do final da Segunda guerra até os dias de hoje, que tem como característica central a automação (terceira revolução tecnológica) e o encurtamento do tempo de rotação do capital fixo (meios de produção), bem como a intervenção estatal, no sentido de controlar a insegurança que a aceleração de conjunto dos ciclos do capital tende a promover, em função da questão da rotação do capital (Behring, 1998:111; Sandroni, 1992: 41).

1939, e se *generalizam* no início do período de expansão após a Segunda Guerra Mundial, o qual teve como substrato a própria guerra e o fascismo, e segue até fins da década de 60. Ou seja, na passagem do imperialismo clássico (Lenin, 1987) para o capitalismo tardio (Mandel, 1982).

Que necessidades vão demandar a articulação de políticas sociais nesse período? A crise de 1929/1933, como já se viu, vai promover uma inflexão na atitude da burguesia, quanto à sua confiança cega nos automatismos do mercado que se expressa na chamada *revolução keynesiana*. As proposições de Keynes têm um ponto em comum, como também já foi dito: a sustentação pública de um conjunto de medidas anticrise ou anticíclicas. Mandel interpreta que tais medidas, entre as quais as políticas sociais, tiveram, no máximo, a capacidade de reduzir e amortecer a crise. Mas, veja-se como se explica, pela ótica marxista, o longo período de expansão após a Segunda Guerra Mundial, bem como o significado das políticas sociais naquele contexto. Observa-se o crescimento da composição orgânica do capital<sup>12</sup>, o aumento da taxa de mais-valia<sup>13</sup> (o que pressupõe derrotas do movimento operário) e a baixa dos preços das matérias primas. Esta situação cria seus próprios *obstáculos*, que estão na base do esgotamento da expansão capitalista no final dos anos 60. Com a redução do exército industrial de reserva<sup>14</sup> na situação de pleno emprego promovida pelo keynesianismo, ampliou-se a resistência do movimento operário, baixando a taxa de mais-valia. Houve,

---

12 - Expressão em valor da composição técnica do capital, que por sua vez é a razão entre a massa dos meios de produção e o trabalho necessário para pô-los em movimento. O aumento da composição orgânica do capital significa uma redução do número de trabalhadores necessários por unidade de meios de produção, sem diminuir a produção. Ao contrário, trata-se de diminuir seus custos perseguindo um aumento da extração da mais-valia (Bottomore, 1988:69).

13 - Sendo a força de trabalho uma mercadoria cujo valor é determinado pelos meios de vida necessários à sua subsistência, se este trabalhar além de um número de horas, estará produzindo um valor a mais, um valor excedente, sem contrapartida, denominado por Marx de *mais-valia*. A taxa de mais-valia é a relação entre a mais-valia e o capital variável (salários) e define o grau de exploração sobre os trabalhadores. Mantendo-se inalterados os salários reais, a taxa de mais-valia tende a elevar-se quando a jornada ou a intensidade do trabalho aumentam (Sandroni, 1992: 201).

14 Também caracterizado por Marx como *superpopulação relativa excedente*. Trata-se de uma reserva de força de trabalho que é inerente ao processo de acumulação do capital. Este é impulsionado pela concorrência e pela busca de lucros a aplicar novos métodos e tecnologias de produção poupadoras de mão de obra, já que ampliam a produtividade do trabalho. O exército industrial de reserva também contém a pressão operária sobre o aumento dos salários. Ele é ampliado, ainda, pela não absorção total da mão de obra jovem, pela mecanização da agricultura e processos migratórios daí decorrentes, e falência de pequenas empresas, pressionadas pela concentração de capitais (Bottomore, 1988: 144; Sandroni, 1992: 128)

ainda, uma generalizada incorporação da revolução tecnológica na produção, diminuindo os lucros extraídos do anterior diferencial de produtividade do trabalho<sup>15</sup>. A concorrência é acirrada, bem como a especulação. Há uma estagnação do emprego e da produtividade, o que gera uma forte capacidade ociosa na indústria. Assim, configurou-se uma superabundância de capitais, acompanhada de uma queda dos lucros. A política keynesiana de elevar a *demanda efetiva*, captando os capitais abundantes e improdutivos, a partir da ação do Estado, ao invés de evitar a crise, conseguiu apenas amortecê-la, durante um período, sustentando as taxas de lucros em alta, obtendo, com isso, algum controle sobre o ciclo do capital.

Dentro disso, qual foi o lugar da política social, numa interpretação marxista? Sua evolução enquanto *estratégia anticíclica* ocorre na era do keynesianismo. No entanto, existiram movimentos anteriores onde houve pressão do movimento operário em torno da *insegurança da existência* que peculiariza a condição operária (desemprego, invalidez, doença, velhice). Superando o recurso à caridade e à beneficência privada ou pública, o movimento operário impõe o princípio dos *seguros sociais*, criando caixas voluntárias e, posteriormente, obrigatórias para cobrir perdas. Este processo levou ao princípio da *segurança social*, a partir do qual os assalariados deveriam ter cobertura *contra toda perda de salário corrente*. Subjacente à segurança social, nesses termos, está a solidariedade inter e intra-classe e, também, a perspectiva de evitar a constituição de um subproletariado, o que pesaria sobre os salários diretos dos trabalhadores. A partir do período já delimitado, o Estado, enquanto gestor das medidas anticrise, implementa sistemas nacionais de *seguridade*, com contribuição tripartite (usualmente), tomando emprestado as enormes somas disponibilizadas por esses mecanismos de poupança forçada, produzindo certa distribuição horizontal de renda.

Dessa forma, o *salário indireto*, que é sustentado pela taxação dos trabalhadores, além de configurar um empréstimo ao Estado, a partir do qual este desencadeia um feixe de ações anticíclicas (lembrem do FGTS, no período pós-64 no Brasil e sua relação com a política

---

15 - Renda tecnológica proveniente da maior produtividade do trabalho num mesmo ramo de produção. Uma empresa que possui tecnologia de ponta, produz a um menor custo em relação às demais no mesmo ramo, extraindo maiores lucros, no contexto da concorrência (Behring, 1998: 125)

habitacional e o incremento da construção civil), também responde à baixa da *demand* efetiva. Os regulacionistas<sup>16</sup> estacam o elemento político fundamental de que a política social é um componente da relação salarial pactuada com os trabalhadores, que se instaura com o fordismo, no sentido de regular o *processo de reprodução da força de trabalho*.

A reação em cadeia que poderia progredir na crise de superprodução é amortecida, também, por meio do *seguro-desemprego*. Os seguros permitem que a baixa no consumo não seja tão brusca no contexto de desemprego. Entretanto, a ação da seguridade social, isoladamente, não é capaz de assegurar o efeito anticíclico. Vários autores marxistas que pensaram o capitalismo pós 1945, agregam à política social um conjunto de estratégias anticrise, com destaque para o inchamento dos orçamentos militares, em nome da guerra-fria<sup>17</sup>, falando-se inclusive em um *estado previdenciário-militar* (O'Connor, 1977). Contudo, é necessário ampliar o conceito de seguridade social, que ultrapassa o sistema previdenciário - seu *núcleo duro* inicial. Trata-se, na verdade, para além dos seguros sociais, de um conjunto de medidas, do ponto de vista econômico/político: compra de equipamentos de consumo coletivo; garantia estatal dos preços da cesta básica para populações de baixa renda, dentre inúmeras outras formas (Faleiros, 1980 e 1986; e Aglietta, 1991).

A continuidade do sucesso da estratégia keynesiana encontrou limites estruturais. A busca de superlucros, associada a uma revolução tecnológica permanente (e sua generalização), a ampliação da capacidade de resistência, e ainda, a intensificação do processo de monopolização do capital, foram elementos que estiveram na base do início de um novo período depressivo que se abre em fins da década de 60. O custo da estratégia

---

<sup>16</sup> Que pertencem à chamada Escola da Regulação Francesa, um amplo programa de pesquisa desenvolvido inicialmente em Paris a partir do texto fundador de Michel Aglietta - *Regulation et Crises du Capitalisme* (1976) e que reúne autores importantes como Robert Boyer, Alain Lipietz e Benjamin Coriat, dentre outros. Com críticas ao pensamento econômico neoclássico e à segmentos da tradição marxista considerados ortodoxos, os regulacionistas buscam conceitos intermediários e mediações para explicar a crise contemporânea, consolidando uma contribuição bastante original e polêmica que merece ser lida (Behring, 1998: 89).

<sup>17</sup> Período que se abre após a Segunda Guerra Mundial – a guerra quente – em que o mundo está bipolarizado entre o campo norte-americano e o soviético, potências mundiais que empreendem uma forte corrida armamentista, tendo em vista a correlação de forças no plano geopolítico internacional. As décadas de 50 e 60 são o auge desse tenso “equilíbrio” mundial.

keynesiana foi o "mar de dívidas" (públicas e privadas), a **crise fiscal**<sup>18</sup> (O'Connor, 1977) e a **inflação**<sup>19</sup> (Aglietta, 1991). As despesas de manutenção da regulação do mercado colocam em crise, também, a política social. Mas a política social é uma estratégia política e econômica fato do qual decorre uma *crise de legitimação política articulada à queda dos gastos na área social*, já que o suporte dos benefícios e serviços sociais tornou-se decisivo para a vida cotidiana de milhões de famílias, e as políticas e os direitos sociais foram também uma conquista dos trabalhadores no terreno da luta de classes como se viu antes.

Viu-se que a corrida aos superlucros no capitalismo tardio está centrada na busca de rendas tecnológicas, no diferencial de produtividade do trabalho. Este processo leva à mudança do papel da força de trabalho no processo de constituição do valor. Há um intenso ressurgimento do , configurando não um desemprego eventual, mas um **desemprego estrutural**<sup>20</sup> que, como sabemos, aprofundou-se no decorrer das últimas décadas (Kurz, 1992; Rifkin, 1995; Forrester, 1997). Esta situação, derivada da aceleração de conjunto do processo de produção/reprodução capitalista, veio, progressivamente, desafiar as contratendências de feição keynesiana e sua perspectiva do pleno emprego. A expansão do setor de serviços absorveu parcela da mão-de-obra liberada. No entanto, também aí observou-se limites importantes. Mandel ressalta a tendência da *supercapitalização*, ou seja, da mercantilização e industrialização da esfera da reprodução. Trata-se de impregnar o processo social de relações tipicamente capitalistas. Dessa forma, há um incremento tecnológico, na esfera da reprodução, visando à aceleração do conjunto do processo capitalista de produção e reprodução através do estímulo nas esferas da circulação e do consumo. E este processo, a partir de um certo período, também expulsa força de trabalho.

---

18 - Conceito cunhado por James O'Connor (1977) para caracterizar a crise do capitalismo aberta nos anos 70, que denota o esgotamento das estratégias Keynesianas em larga escala. Segundo ele, há uma propensão para os gastos superarem as receitas estatais, gerando um déficit estatal que não é conjuntural, como pressupunha Keynes, mas constitui um verdadeiro hiato estrutural entre despesas e receitas estatais (Behring, 1998: 86).

19 - Aumento persistente dos preços do qual resulta uma contínua perda de poder aquisitivo da moeda. Um aumento de preços pode "puxar" outro auto-alimentando uma espiral inflacionária. As explicações para a inflação, bem como as propostas para seu controle macro econômico variam, a depender de uma visão ortodoxa-monetarista ou heterodoxa estruturalista e Keynesiana (Sandroni, 1992: 166).

20 - Origina-se em mudanças na tecnologia de produção ou nos padrões de demanda dos consumidores. Em ambos os casos, um grande número de trabalhadores fica em situação de desemprego, enquanto uma minoria especializada é beneficiada ( Sandroni, 1992: 90). Considerando a corrida tecnológica permanente que demarca esse período do capitalismo, o desemprego estrutural torna-se um componente da vida contemporânea.

Diante disso, o Estado, o *mediador civilizador*, mesmo tendo à sua disposição parcela considerável do valor socialmente criado e um controle maior dos elementos do processo produtivo e reprodutivo, vai perder gradualmente a efetividade prática de sua ação. Isto porque ele se depara com a contraditória demanda pela extensão de sua regulação, por um lado, e com a pressão da *supercapitalização* fortalecida pela queda da taxa de lucros, por outro. *Para o capital, a regulação estatal só faz sentido quando gera um aumento da taxa de lucros, intervindo como um pressuposto do capital em geral* (Oliveira, 1998). Dentro disso é que se tornou aceitável certa redistribuição horizontal e limitada na forma de salários indiretos e serviços sociais, cimentada pelo discurso da cidadania, nos limites marshallianos, e num contexto de forte ascensão das lutas dos trabalhadores. Lembremo-nos que o Estado, para a tradição marxista, possui uma direção de classe, uma **hegemonia**<sup>21</sup>, da qual decorrem suas mudanças de papel e transformações.

Não é inexplicável, portanto, o ataque do discurso neoliberal às políticas sociais, com o argumento do excesso de paternalismo do *Welfare State*. Quando a regulação estatal cede aos interesses do trabalho, interferindo em alguma medida nas demais ações reguladoras em benefício do capital, multiplicam-se as reclamações do empresariado. Com a crise fiscal, decorrente da ampliação das demandas sobre o orçamento público (O'Connor, 1977), e da diminuição dos recursos, a "guerra" em torno do destino dos recursos públicos é cada vez mais acirrada.

Para a política social, este conjunto de tendências e contratendências que constituem o capitalismo tardio, traz conseqüências importantes. O desemprego estrutural acena para o aumento de programas sociais. Paradoxalmente, a crise das estratégias keynesianas e as demandas do capital em torno dos superlucros apontam para a diminuição dos gastos sociais. Vale notar que, com toda a agitação dos neoliberais e monetaristas, o capital não prescindiu ou prescinde da reanimação monetária, no melhor estilo keynesiano (os socorros

---

21 - O termo aqui é utilizado no sentido formulado por Antônio Gramsci, marxista italiano que deu pleno desenvolvimento ao conceito de hegemonia. Para ele, uma classe mantém seu domínio não simplesmente por meio da coerção, localizada na sociedade política, mas por ser capaz de ir além, tornando seus interesses particulares em interesses gerais, na sociedade civil, exercendo uma liderança intelectual e moral, que constitui uma base social de consentimento ao seu projeto político-econômico. A "textura da hegemonia" é tecida pelos intelectuais, ou seja, todos aqueles que têm um papel organizativo na sociedade (Bottomore, 1988: 177).

aos bancos, por exemplo). Porém, sabe-se que, do arsenal das técnicas keynesianas, a política social tem sido a menos solicitada, *a depender das opções políticas, econômicas e sociais de cada governo, sua relação com a classe operária e, sobretudo, sua inserção no capitalismo mundial*. E tais opções serão sempre resultado de um processo conflituoso de negociação e luta de classes e seus segmentos, que se colocam em condições desiguais nas arenas de negociação disponíveis no Estado democrático de direito, o que leva a conflitos também extra institucionais.

O pacto keynesiano, hoje em questão, mas mantendo certo fôlego, se fundou na institucionalização das demandas do trabalho, deslocando o conflito para o interior do Estado. Neste espaço, há uma forte tendência à segmentação / setorialização das demandas, bem como de tecnocratizar questões econômico-políticas, despolitizando-as. Para enfrentar a luta e aprofundar reivindicações nesse terreno, o movimento operário necessitaria de uma direção mais segura e politizada, o que se configurou nos últimos anos apenas ocasionalmente. É possível afirmar que o pacto keynesiano foi viabilizado a partir de uma situação-limite para o movimento operário: o vácuo de direções nacionais e internacional, com um projeto econômico-político claro e independente no pós-guerra; e o corporativismo que decorreu daí, remetendo o movimento ao imediatismo dos acordos em torno da produtividade, sobretudo no setor monopolista, sem visão da totalidade e de solidariedade intra classe. No entanto, como já se viu, o capital não encontrou a "pedra filosofal". Quando se adentra no período recessivo, vão existir dificuldades crescentes na negociação com o próprio setor operário monopolista, em função da baixa global da taxa de lucros.

Os salários indiretos, dentro do pacto keynesiano, são concessões / conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. Portanto, *os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social*. A política social está, portanto, no centro do embate econômico e político deste fim de século.

Após este percurso, é possível afirmar, com base na crítica marxista, que a política social não se fundou nem se funda, sob o capitalismo, numa verdadeira redistribuição de renda e riqueza. Observa-se que a política social ocupa certa posição político-econômica, a partir do período histórico *fordista-keynesiano*. Percebe-se que a economia política se movimenta historicamente a partir de condições objetivas e subjetivas e, portanto, o significado da política social não pode ser apanhado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade. Sem esse olhar, pode ficar prejudicada a luta política em torno das demandas concretas dos trabalhadores, freqüentemente obstaculizadas, hoje pela alardeada "escassez de recursos". A luta no terreno do Estado - *espaço contraditório, mas com hegemonia do capital* - requer clareza sobre as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais, o que pressupõe qualificação teórica, ético-política e técnica. Constata-se, que a política social - que atende às necessidades do capital e, também, do trabalho, já que para muitos trata-se de uma questão de sobrevivência - configura-se, no contexto da estagnação, como *um terreno importante da luta de classes: da defesa de condições dignas de existência, face ao recrudescimento da ofensiva capitalista em termos do corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho.*

É interessante notar que, com o recrudescimento da barbárie, a cidadania foi se deslocando da pauta social-democrata marshalliana, sendo cada vez mais apropriada e reconceituada pelos trabalhadores (Behring, 1993). A idéia da cidadania foi, na verdade, enriquecida com um conjunto ainda mais formidável de direitos que aqueles imaginados por Marshall. De forma que a trincheira da cidadania, a qual pode parametrar ou não a política social, como se afirmou anteriormente, ganha destaque e radicalidade nesse período, sobretudo em países que não viveram a experiência do *Welfare State* (Vasconcelos, 1988 e 1989). Mas, deve-se chamar atenção que esta é apenas uma qualificação da cidadania. A idéia do cidadão-consumidor, típica também deste período, onde são cidadãos os que têm condições de participar do mercado, aí está (Mota, 1995). De forma que a questão da cidadania deve ser sempre qualificada.

Conclui-se, então, que a tradição marxista propicia fecundos argumentos para uma explicação do significado social da política social na dinâmica da produção e reprodução das relações sociais no capitalismo de ontem e de hoje, afirmação que, evidentemente, contesta o ambiente intelectual deste final de século. A crítica da economia política marxista é, na verdade, referência imprescindível, *embora não absoluta*, para enfrentar os desafios postos pela realidade complexa e instigante do nosso tempo.

## Referências Bibliográficas

AGLIETTA, Michel. **Regulación y Crisis del Capitalismo**. Madrid: Siglo Veintiuno Editores, 1991.

AGUIAR, Antonio Geraldo. **Serviço Social e Filosofia: das Origens a Araxá**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

ANDERSON, Perry. **Balanço do Neoliberalismo**. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BARBALET, J.M. **A Cidadania**. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social e Capitalismo Contemporâneo**. Dissertação de Mestrado. ESS/UFRJ, 1993. (mimeo).

\_\_\_\_\_. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Brasil em Contra-Reforma**. Desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BOTTOMORE, Tom (Org.). **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

BOSCHETTI, Ivanete. **Previdência e Assistência: uma unidade de contrários na seguridade social** In: *Universidade e Sociedade – Revista do ANDES-SN*. Brasília: ANDES-SN, 2000. n. 22.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 2.Ed. Campinas: Papirus, 1988.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social**. Uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

CEPAL. **Objetivos do Desenvolvimento do Milênio – América Latina e Caribe**. CEPAL, 2004.

CHESSAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COIMBRA, Marco Antonio. *et alii*. **Política Social e Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Representação de Interesses, Formulação de Políticas e Hegemonia**. In: Teixeira, Sônia Fleury (Org.). *Reforma Sanitária - Em busca de uma teoria*. São Paulo: Cortez/ABRASCO, 1989.

DRAIBE, Sônia M. **As Políticas Sociais e o Neoliberalismo**. In: *Revista da USP*. São Paulo: 1993. n. 17.

FALEIROS, V. de PAULA. **A Política Social do Estado Capitalista**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1980.

\_\_\_\_\_. **O que é Política Social**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

FBO. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Social**. Fórum Brasil de Orçamento. Brasília, 2006.

FORRESTER, Viviane. **O Horror Econômico**. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. História da Violência nas Prisões. 14. Ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the last Man**. Nova Iorque: Free Press, 1992.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1993. Parte II.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: O Breve Século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KEYNES, J. M. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KURZ, Robert. **O Colapso da Modernização**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

LENIN, Vladimir I. **Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo**. 5. ed. São Paulo: Global, 1987.

LÖWY, Michael. **As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**. São Paulo: Busca Vida, 1987.

LUKÁCS, Georg. **História e Consciência de Classe**. Porto: Elfos, 1989.

LUX, Kenneth. **O Erro de Adam Smith: De Como um Filósofo Moral Inventou a Economia e Pós Fim à Moralidade**. São Paulo: Nobel, 1993.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. Vol. I

\_\_\_\_\_.; ENGELS, F. **O Manifesto Comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MENEZES, M. T. C. G. de. **Políticas Sociais de Assistência Pública no Brasil**. Em Busca de uma Teoria Perdida. Tese de Mestrado, E.S.S./UFRJ, 1992. (mimeo).

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, José Paulo. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. São Paulo: Cortez, 1993.

O'CONNOR, James. **USA: A Crise do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor – A Economia Política da Hegemonia Imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

PEREIRA, Potyara. **O Estado de Bem Estar e as Controvérsias da Igualdade**. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, 1986. n. 20.

RAMONET, Ignacio. **Goepolítica do Caos**. Petrópolis: Vozes, 1998.

RIFKIN, Jeremy. **O Fim dos Empregos**. São Paulo: Makkron Books, 1995.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1992.

SCHONS, Selma. **Assistência Social entre a Ordem e a “Des-Ordem”**. São Paulo: Cortez, 1999

SPOSATTI, A. *et alli*. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

\_\_\_\_\_. **Os Direitos ( dos Desassistidos ) Sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Estado e Políticas Sociais no Capitalismo: Uma Abordagem Marxista**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, 1988. n. 28.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais no Capitalismo Periférico**. In: Revista Serviço Social e Sociedade São Paulo: Cortez, 1989. n. 29.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1993.