

1. Introdução

A sociedade contemporânea marcada pelo sofisticado e permanente processo de industrialização associou, historicamente, o modelo capitalista de produção de bens ao conceito liberal de indivíduo isolado, criando, com isso, um grande desafio para a vida política, isto é, precisar o limite entre associação política e os legítimos interesses dos indivíduos supostamente responsáveis por si. No entanto, ao que parece, esse problema não chegou ao seu último capítulo, o que talvez justifique o papel do poder público como um ente imparcial capaz de compor conflitos intersubjetivos.

A partir disso se impõe a reflexão se o sentido de poder público é ou não uma construção coercitiva de uma classe sobre a outra com fins de apropriação dos bens naturais e do trabalho; se o Estado é ou não uma ordem coativa com o escopo de administração da violência, mesmo que legítima; ou se, por último, o sistema coercitivo-normativo tem ou não o propósito de buscar o bem comum etc. Seja como for, mesmo levando em conta diferentes matizes teóricas, o Estado ainda é entendido como uma instância racional cujo objeto-objetivo é a composição e solução de interesses. Portanto, se esse é o seu fim primordial, sua estrutura deve voltar-se à consecução dessa meta. Por isso os Estados contemporâneos, através dos seus órgãos, devem efetivar determinadas medidas visando melhorar as condições objetivas daqueles que compõem a base populacional do seu território. Nesse sentido, essas ações estatais se tornam políticas públicas.

Embora toda definição seja insuficiente, concebo, grosso modo, políticas públicas como o conjunto de diretrizes governamentais voltadas, legalmente, ao propósito de se criar condições de desenvolvimento sócio-econômico em favor de uma dada população de um determinado país. Obviamente esse conceito diz respeito à interferência estatal na vida social para a perseguição de objetivos pautados sob a égide do bem comum. As definições de políticas públicas sempre dizem respeito à alocação de recursos financeiros, resultado de múltiplos interesses aos quais o Estado deve atender racionalmente e, em consonância com a vontade da sociedade, executar programas que levem em consideração oportunidades e necessidades coletivas. As políticas públicas, como ações estatais, assumem múltiplos aspectos. Do ponto de vista econômico, estão relacionadas à dimensão da racionalidade quanto à escolha de prioridades, visto que os recursos

materiais nem sempre são satisfatórios face aos anseios humanos. Segundo a ótica administrativa, políticas públicas estão relacionadas ao modo de buscar eficiência nos resultados pela melhoria da organização da máquina estatal. Na ótica da Ciência Política, porém, políticas públicas visam à oportunidade para traçar estratégias de compor os interesses dos grupos de pressão sobre as verbas públicas.

A característica dominante das políticas públicas é a capacidade de o Estado intervir na sociedade no sentido de equilibrar conflitos entre os planos individual e coletivo, sobretudo aqueles provocados pela economia de mercado. As políticas públicas são determinações estratégicas de curto ou longo alcance que podem ser econômicas, sociais, militares, científicas, ambientais, educacionais etc. E as condições que as envolvem são: “reflexão”, “escolha” e “decisão”, que por sua vez se desdobram em *formulação, planejamento, execução e avaliação*. Importa saber, a despeito de algumas opiniões divergentes, que toda política pública é uma ação estatal, uma vez que sua *formulação, incentivo e recursos* são patrocinados pelo Estado. É óbvio que o Estado pode delegar uma ou outra ação a terceiros, isso, claro, desde que consentida pela norma jurídica, pelo interesse público, necessidade coletiva sem ingenuidades.

Do quadro das políticas públicas, a política social talvez seja a mais comumente conhecida, e, ao mesmo tempo, a que mais controvérsia sofre em razão das múltiplas opiniões que cercam o seu fim. Segundo o olhar teórico-profissional do Serviço Social, política social pode ser entendida como aquele conjunto de ações determinantes de Estado na *formulação, execução e avaliação de programas que visem estabelecer medidas de proteção social aos indivíduos marcados pela exclusão econômica resultante do modelo de produção capitalista, ou mesmo dos múltiplos imprevistos do cotidiano*. Nesse caso, toda política social deve ser voltada para trabalhadores e/ou aqueles que estão à margem do processo de trabalho. Assim, tanto o poder público como a sociedade devem se convencer de que cabe ao Serviço Social a tarefa de pensar política social do ponto de vista técnico-racional e não como uma ação caritativa ou assistencialista. Da mesma forma que um general traça manobras de ataque-defesa em suas linhas de combate, ou um engenheiro efetua os cálculos do vigamento de uma determinada edificação, é tarefa do assistente social, desde que teoricamente preparado é *pensar, discutir, planejar e apresentar* políticas sociais como alternativa epistêmica contrária ao senso comum, uma vez que conhece sobejamente as implicações do Estado brasileiro: aparentemente *tributador-interventor* da ordem econômica para debelar carências, ao mesmo tempo em que se presta a promover e proteger a concentração de riqueza em poucas mãos.

A partir disso, o escopo do presente trabalho é refletir sobre o sentido de política social sob o olhar de quem não é assistente social, mas um observador político, considerando que a literatura acerca do tema é rica e múltipla em suas determinações teóricas. Nesse sentido, assumindo uma postura que talvez possa parecer parcial e particular, penso que política social é instrumento político, e deve ser tratada politicamente. Como? Deve ser pensada como ação de força intelectual-associativa, e por isso o esclarecimento é crucial para o cidadão que deseje compreender as implicações do jogo político em torno das verbas públicas que estão alocadas sob a rubrica *política social*.

Mesmo considerando a vastidão dos problemas elencados pela Política Social como disciplina teórica e reconhecendo um conjunto de muitos estudiosos, arbitrariamente tomei aqueles que considerarei importantes na medida em que os tomei como base e, ao mesmo tempo, refutando aquilo que entendia impróprio a análise que fazia do tema. Os autores citados não implicam, necessariamente, que os não citados sejam desconsiderados, muito pelo contrário, aqueles são tomados como ferramentas de reflexão, que em outro momento podem ser substituídos por outros teóricos de igual valor.

O Trabalho foi dividido em três tópicos, a saber: I - Noção de política social como ação governamental; II – Política social e serviço social; III – Pensando o sentido de assistência. O primeiro tópico estuda o que entendo por política social do ponto de vista conceitual. Quanto ao segundo tópico o foco está na relação serviço social e política social como expressão de instrumentalidade política. O terceiro e último tópico consiste em algumas considerações sobre a relação entre atraso e assistencialismo como padrão político-econômico-cultural das ações públicas. Por fim, tomo a conclusão como uma reflexão sobre o desafio de se pensar política social como instrumento conjuntura-estrutural, levando em conta que a melhor forma de lutar contra o pensamento liberal é colocá-lo em xeque.

2. Noção de Política Social como ação governamental

Inicialmente, é necessário precisar a noção de política social sem recorrer a uma definição comum. Em suas anotações, Raquel Gentili assinala que o sentido de política social está associada a uma:

Expressão tradicionalmente consagrada como referente a ações governamentais dos Estados modernos tendo em vista atender a

redução das conseqüências da pobreza em diversas áreas de serviços, como educação, saúde, habitação, previdência etc. Essas ações visam equacionar, em alguns casos, ou minimizar, em outros. (Gentilli, 2007, p. 77-78)

Embora Gentilli aponte para o dado de que as políticas sociais visem contornar os impactos do modo de produção capitalista, tomando o instrumental educação-saúde como referencial, salienta-se, desde já, que o fim das políticas sociais é minorar os efeitos das políticas de mercado no mundo do trabalho, isso porque “*a política social se constituiu e se desenvolveu no bojo do atendimento a necessidades sociais decorrentes das dinâmicas de expansão quanto das de recessão industrial*” (Gentilli, 2007, p. 78). No entanto, contrariando a consagrada autora, entendo que as políticas destinadas à saúde e educação são sociais na medida em que visam o público, não no conceito de atendimento aos excluídos da relação capital-trabalho, mas ao atendimento universal sem levar em conta a condição econômica do beneficiado. Saúde e educação são bens universais e não estão afetos aquelas ações governamentais compensatórias ao minoramento das agruras por que passam os trabalhadores de renda insuficiente para manter suas famílias. Ademais, política educacional tem natureza política de inserção estratégica no processo econômico mundial, e nesse caso possui universalidade, não visando um seguimento, mas o conjunto como fator de desenvolvimento social.

Precisamente, o que é uma virtude, Gentilli não faz remontar geneologicamente o sentido de política social, apenas define seu conteúdo como ação pública destinada a atuar na ordem expansão-retração do mercado. Segundo a estudiosa, as políticas sociais são frutos de pressões dos movimentos organizados da sociedade, decorrentes não só do desenvolvimento do aparelho de Estado, no que tange a pobreza, como também é uma decorrência de pressões políticas dos setores organizados da sociedade, com o propósito de trazer para si a riqueza produzida pelo seu trabalho. Outrossim, as determinações do Estado no campo das:

Políticas sociais revelaram-se tanto por meio de políticas destinadas a trabalhadores do setor moderno e organizado da produção quanto à população excluída do mercado de trabalho formal. Também constituíram-se em programas sociais destinados a regular relações entre Estado e sociedade, naquelas dimensões que afetaram os processos de reprodução social das classes trabalhadoras e dos demais segmentos sociais abrangidos pela categoria marxiana de *população relativa*. (Gentilli, 2006, p. 79)

Nessa perspectiva as políticas sociais constituem programas sócio-políticos, regulamentando as relações entre Estado e sociedade no que concerne ao processo de reprodução social do mercado de trabalho. No entendimento de Gentilli, as políticas sociais não só são frutos de lutas organizadas pelos grupos de pressão, como são decorrentes de estruturas culturais, visto que cada formação social, embora coberta pela produção capitalista, guarda suas peculiaridades segundo os aspectos históricos desenvolvidos. Todos os países engendram mecanismos próprios, visando solucionar seus problemas sociais.

Geralmente as formações sociais se movimentam por duas forças. A primeira é a econômica, a segunda é a cultural, sendo que esta é resultado daquela, que a ratifica. Mas se quisermos ir ao problema com mais profundidade, tendo o materialismo histórico por referencial teórico, podemos afirmar que o verdadeiro movimento gravita em torno das relações de produção, e aqui produção deve ser entendida como tudo aquilo que o homem produz, desde sabão de roupa até os mais nobres valores espirituais. Nesse caso, as formações sociais, por razões historicamente determinadas, têm padrões políticos diferentes para os problemas oriundos da economia de mercado. As políticas sociais pensadas e executadas no Brasil são diferentes das políticas sociais francesas não porque são diferentes em si, mas porque as condições históricas ensejaram concepções de mundo diferentes por múltiplos aspectos, determinados culturalmente a partir das relações de produções específicas. O dado objetivo que marca diferentemente as políticas sociais de uma nação para outra são as *"referências histórico-estruturais aos padrões econômicos de cada sociedade e às alianças políticas que os sustentaram. Simultaneamente à oferta de benefícios e serviços às camadas assalariadas e pauperizadas"* (Gentilli, 2006, p. 82).

As políticas sociais, para alguns estudiosos, não se constituíram somente como decorrência da luta de classes, ou da luta dos trabalhadores do final do século XIX por melhores condições de vida. Para esses estudiosos, as políticas sociais são pensadas como arranjo do próprio modo de produção capitalista com o fito de corrigir rumos, isso para não perder o valor hegemônico de produção espiritual sobre a sociedade. Nesse sentido, as políticas sócias são ações de Estado no seio da sociedade a promover a revitalização do capital em prol da constituição do trabalho, com benefícios necessários à sua manutenção. Igualmente, pode-se pensar as política sociais como ações de contemplação do sistema capitalista, sejam elas de orientação liberal ou mesmo social-democrata. É bom considerar que as alternativas keynesianas constituem um arranjo do pensamento liberal com o fim de promover a efetivação do capitalismo por meio do

incentivo à aquisição de bens, e nesse caso foi necessária a intervenção do Estado no investimento das demandas. Aliás, é bom que se diga, discordando de pesquisadores renomados, o neoliberalismo é uma remodelagem do capitalismo a partir de John Keynes nos anos trinta do séc. XX, e não de Friedrich Hayek, defensor do mercado como valor absoluto, retomando os liberais do séc. XVIII. ¹

Retornando, Gentilli conclui que "*a política social brasileira desenvolveu-se organizando benefícios sociais articulados a interesses com os de certos seguimentos do capital, de categorias organizadas corporativamente, da tecnoburocracia estatal*" (Gentilli, 2006, p. 79). O que talvez não pudesse ter sido diferente, pois subordinamos nosso entendimento ao dado de que a história não é feita pelo se, mas a partir das contradições do momento histórico determinado. Nesse caso, tomo de Vicente Faleiros o sentido de que:

As políticas sociais conduzidas pelo Estado capitalista representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são o resultado da luta de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais. (Faleiros, 2007, p. 46)

Esta observação talvez seja a mais contundente assertiva acerca do papel que as políticas sociais desempenham no Estado capitalista, ratificando ao mesmo tempo a exclusão social dos assalariados e a manutenção de grupos políticos no aparelho de Estado. Nessa ordem de análise deve-se levar em consideração qual deva ser o comportamento do assistente social ante sua ferramenta de trabalho, percebendo com clareza que está em jogo a efetivação de determinadas políticas sociais. E, ao contrário do que entende Gentilli, as políticas sociais dos anos trinta do século passado surgem como resultado de interesses postos pelos grupos que disputavam o poder, não podendo ignorar as expectativas de setores organizados, inclusive do operariado avançado, que de certo modo foram responsáveis pelas medidas importantes daquele momento.

Todavia, as políticas sociais não constituem em si, necessariamente, numa visão ideal – ou não deveriam constituir –, como instrumentos de manutenção do capital ou reprodução das condições objetivas do capital; poderiam e deveriam ser medidas ampliadoras de bem-estar social e inclusão dos trabalhadores através de programas assistenciais, não fosse o pensamento existente por trás das medidas tomadas pelos

¹ GOMES, Victor Leandro Chaves. *A era da aquiescência no capitalismo tardio*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 2008.

órgãos de Estado, sobretudo no Brasil. Implica concordar com Faleiros, que as políticas sociais não são pensadas como alavanca de direitos, mas como resultados dos interesses do capital e não da expansão de *cidadania*, o que não exclui o sentido de luta de classes. Ressalta-se que as políticas sociais são o que são pela natureza do sistema que as produz, e não como uma relação utópica entre a realidade e o desejo do que poderia ou deveria ser.

Considerando as políticas sociais como expressão das novas relações de poder, essas relações de poder constituem um novo campo de batalha da luta de classes, não excluindo o fato de que os grupos políticos se formem multifacetadamente. Nesse sentido, o mesmo autor acentua que *"a análise da política social não pode ser colocada em termos de um esquematismo rígido, de leis imutáveis, como se a realidade se desenvolvesse segundo um modelo teórico ideal"* (Faleiros, 2007, p. 59). O que não significa renegar a teorização em função de uma falsa compreensão da práxis, até porque a teorização do real é condição de sua representação, se quisermos compreender os acontecimentos determinados historicamente. Mas o exame da política social *"implica, assim, metodologicamente a consideração do movimento do capital e, ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos que o 'obrigam' a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador"* (Faleiros, 2007, p. 59).

Entendendo que as políticas sociais são construções históricas determinadas politicamente, ou programas políticos a partir de situações dadas historicamente, seu estudo deve ser tomado por uma análise não focada ou estancada das relações política, econômica e cultural. Não levar em conta essa trilogia analítica supõe que a pesquisa sobre políticas sociais sucumbirá por duas razões básicas, a saber: primeiro porque as políticas sociais são programas pensados, eleitos e tomados por instâncias políticas que estão subordinadas à opinião pública; segundo as políticas sociais só vingam por meio de acordos historicamente construídos para composição de interesses, e interesses estão sempre assentados sobre um complexo de desejos. Desse modo, as políticas sociais no Estado capitalista, queiramos ou não, não têm por fundamento primeiro a debelação de carências concretas ou abstratas, mas através das carências obter rendimentos para a reprodução do capital.

O original desse enfoque é saber, conscientemente, que as políticas sociais apresentam uma dupla face, por sinal muito interessante. Assumem o caráter de buscar soluções de assistência para os excluídos do mundo do trabalho, ao mesmo tempo em que se tornou excelente fonte de ganho para o capitalismo monopolista, visto que o Estado se tornou um garantidor dos negócios da burguesia. Obviamente que o fulcro do

seu sentido é a revitalização do capitalismo, o que torna o sistema mais complexo, demandando diligência conceitual a compreensão de sua engrenagem, como percebe muito bem Faleiros quando assinala que "*as medidas de política social só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais dessas mesmas estruturas*" (Faleiros, 2007, p. 60). Logo, é relevante pensar no complexo papel do Estado contemporâneo como uma máquina que se tornou presente no financiamento do capital e ausente para o mundo do trabalho, pois o Estado "*não é um árbitro neutro, nem um juiz do bem-estar dos cidadãos. Nem é um instrumento, uma ferramenta nas mãos das classes dominantes, para realizar seus interesses. O Estado é uma relação social*" (Faleiros, 2007, p. 52).

Pois bem, sendo o Estado uma relação social, e o é, esse mesmo Estado toma partido pelo conjunto dos seus artífices, logicamente assumindo os interesses da classe hegemônica. Se Faleiros toma as considerações marxistas como plano metodológico de trabalho, não pode olvidar que para o teórico alemão o Estado é um instrumento a gerir os interesses da burguesia, e nesse caso o poder coercitivo com toda sua força ideológica consegue compor políticas sociais compensatórias, visando com isso, a reprodução social do conflito capital-trabalho, conforme a sobrevivência burocrática dessa instância jurídica e sua legitimação.

Entretanto, se há uma classe hegemônica no interior das estruturas do Estado, essa classe hegemônica não assistirá passivamente a obtenção de demandas por parte da classe não-hegemônica, sua resistência se dará de diversas formas, desde as mais sutis às mais arbitrárias. Nesse sentido, Lênin na sua clássica obra *O Estado e a revolução*, assinala que o Estado é um órgão de dominação de uma classe sobre a outra, importando que sua função seja justamente afirmar a impossibilidade de composição de conflitos (Lênin, 1987, p. 10). Dessa forma, entendo a impossibilidade de concordar com Faleiros quanto ao fato do Estado não ser um instrumento de classe. Não que o marxismo seja o dogma político, mas pelo fato do autor se situar no terreno do pensamento marxista, e como tal, deveria perceber que o sentido de Estado é justamente administrar "*os negócios comuns de toda a burguesia*" (Marx-Engels, 1978, p. 96). E, administrar os negócios de toda burguesia é, de fato, privilegiar os interesses da classe hegemônica através de imposições, como sugere o próprio Faleiros ao caso da política de habitação canadense (Faleiros, 2007, p. 47).

Assim, importa saber que caso uma determinada política social seja um ganho para o capital, esse ganho é o fator de sua legitimação.

3. Política social e serviço social

Para o novo Serviço Social a Política Social é o campo profissional-epistemológico em que cabe intervenção no propósito de mudança da realidade. Afirmar que a questão social é o ponto de inflexão de pesquisa no espectro do Serviço Social, só tem sentido se se considerá-la como ação interventora no marco das desigualdades sócio-econômicas. Faleiros acerta ao admitir que as políticas devam ser "*vistas de forma contraditória, pois realizam não só uma valorização do capital, mas interferem diretamente na valorização e na validação da força de trabalho, como mercadoria especial, produtora de mais-valia e como sujeito de direito*" (Faleiros, 2007, p. 70). O que marca, ironicamente, que o capital tem que se expressar por meio de políticas sociais como meio de manutenção da força de trabalho.

Em seu livro *Política social no capitalismo tardio*, Elaine Behring após exaustivo estudo sobre o histórico do capitalismo no século XX, tomando por premissa as pesquisas de Ernest Mandel, pergunta *qual é o papel da política social* levando-se em conta a estrutura do capitalismo monopolista de Estado (Behring, 2007, p. 167).

Financiadora do próprio desenvolvimento do capitalismo, salvo engano, as políticas sociais, e Behring captou bem, são sustentadas com os recursos oriundos mais do mundo do trabalho que do mundo do capital. Ao estudar o sistema tributário dos países capitalistas de um modo geral, e do Brasil particularmente, percebe-se bem o quanto os trabalhadores financiam como caixa de auxílio, as políticas que não beneficiam diretamente seus interesses. Segundo Behring:

As despesas de manutenção da regulação do mercado colocam também em crise a política social. Contudo, a política social não é uma estratégia exclusivamente econômica, mas também política, no sentido da legitimação e controle dos trabalhadores (...) crise de legitimação política articulada à queda dos gastos na área social. (Behring, 2007, p. 169)

Nessa perspectiva as políticas sociais não podem ser tomadas como estorvo pelo pensamento liberal, pois em certa medida os gastos públicos com tais programas alimentam o aumento dos negócios burgueses. A reclamação do mundo burguês com tais programas visa o controle das verbas para a manutenção de negócios mais rentáveis e com retorno mais rápido, o que, ainda segundo Behring, se caracteriza por "superlucros". Esta assertiva não contradiz o discurso que admite a relação entre política social e

reprodução capitalista. A busca por diminuir gastos públicos com políticas sociais está relacionada ao fato do *retorno financeiro*. Entende o pensamento liberal que os gastos públicos devem ter finalidade pública e na promoção do estímulo à produção, e não políticas “clientelistas”. Em certa medida os liberais têm até razão quando defendem que as verbas públicas não podem ser tomadas por ações coronelescas, entretanto, esquecem que as mesmas verbas públicas não podem também financiar os riscos do sistema capitalista em busca de lucros divinizados e prejuízos socializados.

As políticas sociais, nessa perspectiva, denunciada por Behring, controlam o debate sobre as verbas públicas e seu destino, constituindo, por assim dizer, um novo centro de luta de classes, elevada à posição de natureza político-econômica. Nesse sentido, a autora vaticina que esse caráter político-econômico é suplantado historicamente pelo processo de totalidade em que envolve os interesses dos sujeitos por ampliação de direitos, bem como a inserção no mundo do capital (Behring, 2007, p. 174).

O problema abordado pela autora é de difícil solução, pois as políticas sociais nos Estados capitalistas não funcionam como busca permanente de melhoria das condições de vida dos trabalhadores. Essa perspectiva só pode ser pensada em estruturas políticas nas quais o Estado não seja um aparelho de classe, e nesse caso, ao que parece, estamos longe de alguma ruptura política que nos leve a superar o Estado contratualista que ora vige no mundo contemporâneo. É bem verdade que quando se pensa em políticas sociais logo a ela se associa o impacto de políticas públicas, o que não está incorreto, pois incorreto é o modo como são implantadas em países subdesenvolvidos como o Brasil: verdadeiro emaranhado de medidas desconectadas, de pura assistência, que se tornou ao longo dos tempos uma efetividade de política assistencialista. No entanto, é também pura ingenuidade pensar que as políticas sociais dos Estados capitalistas não sejam *naturalmente* contraditório-fragmentadas, pois do contrário seriam políticas sociais de formações sociais dominadas pelo *modo social de produção de riqueza*, e não de competição de riqueza.

O pensamento clássico brasileiro quanto à política social ainda, ao que me parece, não se situou devidamente no plano teórico a que se propõe. Isso quer dizer que solidamente plantado na representação marxista, por vezes contraria o postulados dessa teoria em favor de se vislumbrar uma política social de natureza socialista em uma estrutura liberal-capitalista. As políticas sociais nos países de capitalismo avançado são diferentes das dos países atrasados por diversos motivos, cada um tem os seus próprios problemas, sem que com isso se deva aventar a hipótese de que as políticas sociais

sejam mecanismos de mobilidade social, como se costuma pensar através da ótica socialista. Nesse particular, Behring assinala que as políticas sociais devem *"tratar da defesa de condições dignas de existência, em face do recrudescimento da ofensiva capitalista em termos do corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho"* (Behring, 2007, p. 175). Nesse caso, não é um benefício, mas uma ação inteligente do sistema que precisa se perpetuar espiritualmente.

Conforme o entendimento de Faleiros, segundo sua classificação empírica de políticas sociais, a materialização das mesmas pode ser tomadas por seis medidas, a saber: a – assistência, b – previdência social, c – prestação de serviço, d – proteção jurídica, e – construções de equipamentos sociais, f – subsídios (Faleiros, 2007, p. 60). Das medidas elencadas pelo grande assistente social, destaco a política de assistência por considerá-la a mais clássica das políticas sociais implementadas pelas autoridades públicas brasileiras, e considerando igualmente a crítica severa que Carmelita Yasbek constrói como sentido de subalternidade política, que tem lá suas raízes culturais.

Segundo o pensamento de Yazbek, as políticas sociais tomadas como assistenciais *"reproduzem, portanto, a exploração, a dominação e a resistência, num processo contraditório em que se acumulam riqueza e pobreza. E a cumulação da pobreza na sociedade brasileira põe em questão os limites das políticas voltadas ao seu enfrentamento"* (Yazbek, 2007, p. 22). Dessa forma, a autora faz coro com outros autores importantes acerca da ineficácia das políticas sociais brasileiras, só que com um diferencial saliente, Yazbek apresenta, pormenorizadamente, as ações de Estado como meio de criar subalternidade por parte dos necessitados e enriquecimento nas hostes da acumulação. Assim, *"trata-se de uma relação que, sob a aparência de inclusão, reitera a exclusão, pois inclui de forma subalternizada, e oferece como bem-estar o que é na verdade um direito"* (Yazbek, 2007, p. 60). Nessa perspectiva de que as políticas sociais devem ser pensadas como direitos e não como "bem-estar" cabe importante reflexão de natureza política.

Ao tratar política social como direito, deve-se considerar que tal concepção surge de uma profunda reflexão em que os embates políticos na esfera social não podem alimentar a ilusão de o Estado ser agente da felicidade celeste no mundo, mas compreender que esse direito é resultado do jogo de força, procurando ao mesmo tempo sinalizar que o Estado, ao tributar a sociedade, acumula recursos para satisfazer interesses do capital quando deveria através de outra postura perseguir os interesses coletivos. Não se evoca a tese da distribuição de renda ou muito menos da desconcentração de renda, mas sim da desconcentração de riqueza que deve ter o

Estado como agente eficiente. A luta por direitos não significa lançar mão sobre aquilo que é de poucos e distribuir para muitos, pelo contrário, essa perspectiva de luta significa que se deva colocar a mão naquilo que fora apropriado indevidamente pelas forças agregadas entre capital e coerção estatal. Dessa forma, não se pode pensar política social como um plano determinado de mera assistência, e muito menos imaginar que as políticas sociais são condição de mobilidade social. As políticas sociais, e nesse particular Yazbek é precisa, têm se configurado "*ambiguamente na perspectiva de acomodação das relações entre Estado e a sociedade civil*" (Yazbek, 2007, p. 35).

A reflexão que proponho fazer justifica-se pelo fato de que enquanto perdurarem as relações entre liberalismo de um lado, e economia de mercado de outro, as políticas sócias só serão efetivadas quando interessar à acumulação como instrumento de sua perpetuação. Portanto, ao pensar política social no atual quadro histórico, em que as forças sociais estão diluídas por conta de um eficiente quadro ideológico, somente se pode considerar que sua eficácia visa manter as coisas como estão por conta de forças que se entrecruzam no embate concreto no interior do Estado.

Muitos estudiosos dessa matéria aludem a que as políticas sociais no Estado capitalista estão imbricadas por interesses múltiplos, passando dos mais simples aos mais complexos, desde um simples serviço de atendimento em um posto de saúde ao complexo processo de desenvolvimento econômico. Entretanto, esquecem que não vivemos em uma economia planificada na qual possa haver uma sólida intervenção social sobre o capital, mas sim em uma economia de mercado em que há uma maciça intervenção do capital sobre o social. Dessa forma, as políticas sociais resultam de forte conflito entre os interesses do capital e os interesses dos que necessitam da ação do Estado como meio de garantir o mínimo possível à subsistência. Portanto, salienta-se que "*as políticas governamentais no campo social, embora expressem o caráter contraditório das lutas sociais, acabam por reiterar o perfil da desigualdade no país e mantêm essa área de ação submersa e paliativa*" (Yazbek, 2007, p. 40). Uma relação de clientelismo entre Estado e população como condição de subalternidade realizadora de interesses.

A singularidade do trabalho de Yazbek se notabiliza por traçar o mapa das políticas sociais como mais um caminho da privatização do público pela transmutação das verbas destinadas às políticas de desenvolvimento social para a assistência social, marcando mais uma apropriação do público pelo modo de produção capitalista onde se acumula capital através da distribuição de serviços públicos como permanente distribuição de migalhas assistencialistas. Essa nova modalidade de apropriação das verbas públicas, no caso brasileiro, destaca o jogo político criado pela nossa cultura em

que direitos são tratados como moeda política: os subalternos recebem o que julgam benefício, enquanto Estado-mercado são beneficiados pelos mais diversos meios de enriquecimento. O Estado se locupleta por meio de sua burocracia parasitária e corrupta, ao mesmo tempo em que sua representação parlamentar-administrativa se decompõe favorecendo grupos econômicos, ou seja, as políticas sócias obedecem a lógica do mercado onde tudo deve oferecer lucro ao menor custo possível. O Estado trocando sua suposta essencialidade hegeliana por um prato de lentilhas.

4. Pensando o sentido de Assistência

Passando ao tema específico da assistência social como uma das formas de políticas sociais, ignorando por ora sua relação ou não com o assistencialismo enquanto prática subalternizante, não só da população carente como também da magnitude do Estado, a obra *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*, escrita a oito mãos por Sposati, Bonetti, Yazbek e Falcão, aborda aspectos importantes da história do Serviço Social e de sua relação estreita com as práticas sociais interventoras na sociedade.

Para as autoras, *"a assistência começa a se configurar quer como uma esfera programática da ação governamental para a prestação de serviços, quer como mecanismo político para amortecimento de tensões sociais"* (Sposati, 2007, 2007, p. 42). Nesse sentido, a assistência social tem um duplo conteúdo estratégico, ao mesmo tempo em que cria uma linha de ação governamental com o sentido de minorar as agruras dos indivíduos na linha da pobreza, também compõe o quadro das tensões sociais com o propósito de baixar o nível de insatisfação popular quanto à clara ineficiência da política de mercado para a grande massa excluída de trabalhadores. Igualmente pode-se considerar que a assistência tem uma outra natureza, que é a emergencialidade em se tratando de *"situações de risco, vulnerabilidade que agrava a já precária condição com que os seguimentos mais pauperizados da população buscam subsistir"* (Sposati, 2007, p. 55). A preocupação maior quando se trata da ambigüidade da assistência, é sua transformação de estado de necessidade para estado de efetividade, ou seja, não pode ser tomada como política permanente de Estado.

A assistência social tem seu fim na solução objetiva de um problema urgente e emergencial, e nesse caso é legítima por procurar superar a imprevisibilidade dos acontecimentos. Todavia, a assistência como política permanente de Estado reflete a pobreza mental de nossa sociedade, configurando não só insuficiência como ineficiência, imaturidade e desqualificação dos níveis de consciência dos diversos seguimentos de

nossa estrutura política. Não é à toa que a assistência como prática recorrente incide sobre as formações sociais com baixa participação popular nos negócios públicos, e aqui se está discutindo os motivos que ensejaram esse quadro, mapeando o terrível cenário político da história da sociedade brasileira.

Mas não me contendo a esse respeito (com a licença do leitor), passo a fazer uma pequena digressão diferente da que venho fazendo neste trabalho, a partir do pensamento de Oliveira Vianna, autor cuja leitura considero importante para retomar um Brasil esquecido em suas origens e que também pode facilitar o entendimento do que representa o caráter de conteúdo assistencialista nas práticas assistenciais brasileiras.

Oliveira Vianna identifica a formação social brasileira como uma estrutura social-clânica, cujas famílias, historicamente, compuseram-se por elementos vinculantes através de laços de sangue, como também por um grande número de agregados. É a família extensa que dá esse matiz de clã, patrocinada pelo regime senhorial. Decorre dessa estrutura que os elementos de controle social existem dentro do próprio clã, sendo a obediência do tipo tradicional-patriarcal, em que o controle social se projeta na vida política vinculado à propriedade da terra: ao mesmo tempo sinal de riqueza e elemento de poder político. A fazenda, controlada pelo proprietário com seus círculos familiar mais próximo e o extenso cortejo de indivíduos agregados, forja a unidade básica da vida social brasileira, que, além disso, contrata e protege os trabalhadores rurais livres, uma vez que o latifúndio constituía o único mercado de trabalho na área rural. Nesse contexto social, segundo Vianna, a solidariedade entre esses atores é do tipo clânico-parental.

Com o advento da República em 1889, o novo regime representativo, em base ampla, acabou por elevar em importância o voto dos trabalhadores rurais; como consequência fez crescer a influência política dos donos de terra em razão da dependência dos trabalhadores rurais em relação a eles. Nesse contexto, o poder público vincula-se aos condutores do rebanho eleitoral; dessa forma, Vianna assinala que a presença dessa solidariedade clânica fora a responsável pela constituição de uma ordem privatista. Assim sendo, o sistema oriundo dessa estrutura está viciado na sua origem, pois as lealdades individuais eram e são canalizadas em direção as diferentes chefias locais, e não em direção à esfera pública. Dessa relação, o conflito entre a fórmula liberal contemplada pela Constituição de 1891 e a realidade da estrutura social baseada no clã, favoreceu politicamente os chefes locais. Portanto, ao se adotar uma Constituição liberal no Brasil, segundo Vianna, acentuaram-se os traços que o tipo de colonização tinha produzido: o clã.

Na medida em que a estrutura sócio-política brasileira é dominada pelo espírito de clã, torna-se impossível, conforme Oliveira Vianna, o sentido de participação política nos negócios do Estado, e, diante de tal quadro, a única possibilidade para a resolução da problemática da organização política é o processo de transferência de lealdades políticas que, antes canalizadas para a estrutura patriarcal, deveriam ser dirigidas para o poder público central. Assim, Vianna propõe a constituição de um poder público forte e capaz de obstruir o poder privado difuso que emperra a sociedade brasileira. É bom lembrar que, para Vianna, os indivíduos liberados do jogo das estruturas clânicas não poderiam, em curto prazo, se transformar em cidadãos livres e participativos quanto aos negócios públicos. Por isso, adepto de um Estado corporativista, entende que tal mecanismo seria capaz de ser o centro racional das diversas corporações representativas.

Não posso ignorar que o receituário de Vianna colide com a tese do Estado enquanto instrumento de classe, entretanto, sua análise de estrutura é singular porque aponta para o dado de nossa formação histórica repercutir diariamente nos diversos mecanismos políticos voltados para as soluções dos problemas sociais. Dessa forma, pode-se atentar para o fato de que as políticas sociais brasileiras são fragmentadas em razão de nossa constituição histórica, associada à natureza do Estado capitalista, ampliando essa fragmentação por conta de uma racionalização essencialmente voltada para si como força. Ora o Estado se assume como protetor de interesses do capital, ora se apresenta como ente de razão na mais pura tradição jusnaturalista com o fito de, sem ilusão, tomar para si o conflito e a partir de si apresentar os esforços solucionadores dos mesmos conflitos. Não é tão simples como se supõe, como também não é tão complexo que não possa ser explicado conceitualmente.

Quando uma determinada política social é implementada no seio da sociedade, parece, aos olhos do senso comum que é um resultado racional de esforços múltiplos no fim de obter satisfação pública a partir do interesse coletivo. Contudo, se se atentar com acuidade epistêmica, observar-se-á que *uma determinada política social β* é um complexo de interesses aos olhos de quem pensa dialeticamente, e, nesse caso, não tem ilusão de que seus efeitos terão resultados satisfatórios coletivamente; vide, por exemplo, o incentivo às ONGs por parte do poder público. E nesse caso, peço licença novamente para fazer uma outra digressão sobre a relação entre positivismo e programas assistenciais dessas entidades metafísicas.

Conforme se sabe, Auguste Comte foi um dos primeiros pensadores a adotar nas ciências sociais o método de investigação das ciências naturais, procurando identificar na vida social as mesmas relações e princípios com os quais os físicos explicavam os

fenômenos naturais. Dessa forma, o positivismo se constituiu como corrente teórica que procura não só compreender os fenômenos sociais como também prevê-los pela sistemática da naturalidade científica, se definindo como uma superação às visões teológica e metafísica da realidade. Comte concebe a sociedade como um organismo constituído de partes integradas e coesas. Por esse motivo o positivismo é chamado de teoria organicista já que procurou obter, através do exemplo da biologia, objetividade e êxito nas formas de controle sobre os fenômenos estático-dinâmicos. O conhecimento positivo, organizador da vida social pelas mãos da ciência, pretende, a partir de sua concepção histórica, inaugurar uma nova ordem político-econômica através da crença no progresso cujas soluções passariam pela determinação científico-moral.

O ponto de partida de seu pensamento foi uma reflexão sobre a contradição interna da sociedade de seu tempo, levando em conta o processo de industrialização que criou riqueza ao lado de imensa pobreza. Como esse momento histórico é caracterizado pela fé no conhecimento científico, Comte acredita que o único meio de pôr fim à crise é confiar na ciência como mecanismo racional de ordem social, expressão de uma unidade cujo núcleo político repousa na idéia de que a sociedade só pode ser realmente organizada através de uma completa reforma intelecto-moral do homem, fundada nos avanços da ciência.

Ainda segundo Comte, não é pela mudança de sistemas político-econômicos que se resolveriam as "perturbações sociais" em suas múltiplas dimensões, pois ao tomar a sociedade como unidade biológica, pensa o coletivo organicamente. Dessa forma a sociologia nasceu com objetivos práticos de orientar-organizando a sociedade, e isso exigiria, primeiramente, conhecer para agir, compreender para controlar. Para Comte, o princípio científico de que se conhece o fenômeno por suas relações constantes de concomitância e de sucessão, enseja a possibilidade de previsão e transformação da realidade social mediante o conhecimento das "leis históricas" de seu desenvolvimento com a mesma exatidão com que é possível à astronomia prever o movimento dos astros. Assim, conhecer as leis sociais implica saber prever os rumos da sociedade e intervir para garantir o bem-estar coletivo através da educação moral-social. O lema do positivismo, "*saber para prever, prever para prover*" baseia-se em um princípio único: ordem permanente, imagem invariável dada pela física newtoniana. Essa ordem funda-se na idéia de hierarquia, supondo que nenhum grande progresso pode efetivamente se realizar se não tende finalmente para a evidente consolidação da ordem.

Um dos pontos básicos do pensamento político comtiano é a conciliação entre "*ordem e progresso*", o que dissiparia o equívoco dos conservadores em postular a ordem

em detrimento do progresso, e que inversamente condena a postura dos revolucionários em se preocuparem apenas com o progresso, esquecendo a natureza da ordem. Dessa forma, considerar o sentido de ordem é o ponto de partida para a construção da nova sociedade e seu desenvolvimento harmonioso, em que as reformas seriam comandadas pelos cientistas e industriais moralizados, uma vez que o progresso se daria como consequência gradual da ordem através do bastão positivista.

Tomando Comte como referência teórica, passou-se a acreditar em uma ordem humanista capaz de abrandar os conflitos sociais mesmo preservando a propriedade privada dos meios de produção e a estrutura classista da sociedade, visto que os capitalistas moralizados abrandariam as difíceis condições materiais dos operários. Conforme tal premissa, a educação foi tomada como movimento renovador no seio das relações sociais, criando a idéia de cooperação entre proletários e burgueses, evitando, por assim dizer, uma ruptura social, substituída pela reforma moral-íntima do homem e de sua forma de pensar, para efetivar ilusórias mudanças na escala social. Posicionando-se supostamente à margem das querelas entre liberalismo e socialismo, as ONGs apelam para uma educação "humanista-artística-moralizante" capaz de organizar a sociedade industrial segundo a capacidade de cada indivíduo, chamando isso de justiça social, quando na verdade ratifica o sentido de ordem militar-religiosa defendida por Comte. O pior disso tudo é que existe um grupo ingenuamente ilustrado que, negando o poder público, transfere responsabilidades e fortunas para essas entidades sobrenaturais, ignorando que esse movimento é mais uma faceta do capitalismo monopolista de Estado cuja função é a reprodução da concentração de riqueza.

Entretanto, a assistência social, que em princípio tem papel relevante como medidas emergenciais de integração de parcela da sociedade no mercado formal de trabalho, com isso incrementando, do ponto de vista keynesiano, a demanda com o propósito de impulsionar a engrenagem do emprego, se tornou medida assistencialista, transformando programas temporais em políticas permanentes de Estado. "*O mecanismo assistencial permite ainda um corte emergencial nas políticas sociais*" (Sposati, 2007, p. 31).

Contudo, caso a sociedade brasileira deseje de fato assumir o desenvolvimento econômico como saída aos impasses dos nossos problemas, deve substituir o assistencial-assistencialismo por políticas sociais de longo alcance e com fins inteligentes. Não se pede, por ora, medidas de cunho socialistas, mas de natureza inteligente, tais como a integralização de políticas públicas de espectro orgânico em que o Estado assuma seu papel de agente do desenvolvimento sócio-econômico. Não é preciso retórica

filosofal, mas prática de racionalização a partir de laços integrativos, isso se burguesia e Estado desejam inserção no mercado internacional como ponta de expansão de negócios. Nesse caso é preciso fazer, mais do que nunca, a "*crítica da crítica da política social*" brasileira (Vieira, 2007, p. 111).

5. Conclusão

Existe um dilema muito sério que domina e perturba o entendimento dos estudiosos de Política Social que considero ter superado: a natureza das políticas sociais. O trabalho que acabo de apresentar talvez tenha um valor significativo para mim, pois com ele eliminei o sentido de política social como meio de mobilidade social nos Estados dominados pela economia de mercado. Concluo, a meu juízo, que nos Estados capitalistas as políticas voltadas ao desenvolvimento social só se efetivam quando for do interesse do capital ou se a ele estiver vinculado um determinado ganho social, tipo valor que o reproduz como único sistema de organização das atividades produtivas.

Compreendo que política social e capitalismo se solidarizam, necessariamente, em função da sobrevivência de ambos, isso porque só no modo de produção capitalista há políticas sociais, cuja função é compor suas distorções sistêmicas. Por outro lado só o capitalismo produz, enquanto sistema, políticas sociais como forma de manter-se vivo: seja como reprodução social do trabalho, seja como rubrica de receita, ou como fonte ideológica de valor moral, pois o sistema capitalista é de uma eficiência assustadora: de si mesmo surgem soluções que mantêm vivas as contradições de sua sobrevivência. Em uma economia cujo mercado estivesse subordinado aos interesses sociais, as chamadas políticas sociais não existiriam, pois o próprio sistema produtivo seria o mecanismo de inclusão social. Mas como estamos afetados pela hegemonia do capital, e isso não se pode esquecer, os nossos esforços devem se voltar para políticas sociais inteligentes, contemplando o próprio sistema capitalista, tendo em mente aquilo que Marx certa vez asseverou que é dever moral dos trabalhadores lutar por tomar do capitalismo tudo aquilo que puderem, pois isso constitui luta, e essa racionalização não pode ser olvidada (1983, p. 91-99).

A crítica da crítica das políticas sociais proposta por Oliveira, passa pelo cuidado de não confundirmos o campo em que atuamos, ou seja, não se conseguirá no modo de produção capitalista compor políticas sociais típicas do modelo produtivo socialista, pois o sistema as abortará. Entretanto, dentro do próprio sistema deve-se pensar em medidas efetivas que contemplem o aumento de inclusos para que esses inclusos se alimentem do sistema, e aumentando aritmeticamente o número desses inclusos, implique em

complicação geométrica para o próprio sistema. Como? Pelo aumento espacial dos beneficiados. Parece utópico, porém realista quando pensado sob o ponto de vista de que se deve saber trabalhar dentro do sistema e de se apropriar de suas contradições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEHRING, Elaine R. *Política social no capitalismo tardio*. SP: Editora Cortez, 2007.
- COMTE, Auguste. *Os Pensadores*. In: "Curso de filosofia positiva". SP: Abril, 1973.
- FALEIROS, Vicente de P. *A política social no Estado capitalista*. SP: Cortez, 2007.
- GENTILLI, Raquel. *Representações e práticas*. SP: Veras, 2006.
- IAMAMOTO, M. Villela. *Serviço social em tempo de capital fetiche*. SP: Cortez, 2008
- YAZBEK, Maria C. *Classes subalternas e assistência social*. SP: Cortez, 2007.
- LÊNIN. *O Estado e a revolução*. SP: Hucitec, 1987.
- MARX, K. e ENGELS, F. *O manifesto comunista*. RJ: Zahar Editores, 1978.
- MARX, Karl. *Salário, preço e lucro*. In: *Os pensadores*.. SP: Abril: 1979.
- _____. *O capital*. Vol. I, Livro I. In: *Os economistas*. Nova Cultural: SP, 1996.
- SPOSAT, Aldáza O. et alii. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. SP: Cortez, 2007.
- VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. SP: Itatiaia-Eduff, 1987.

RESUMO: O escopo do presente trabalho é refletir sobre o sentido de política social sob o olhar de quem não é assistente social, mas um observador político, considerando que a literatura acerca do tema é rica e múltipla em suas determinações teóricas. Nesse sentido, assumindo uma postura que talvez possa parecer parcial e particular, penso que política social é instrumento político, e deve ser tratada politicamente.

PALAVRAS-CHAVE: Estado – serviço social – assistência social – política social – liberalismo.

* O autor professor universitário, bacharel em Direito (UGF) e em Filosofia (UERJ), Mestre em Ciência Política (IFCS-UFRJ) e Doutorando em Filosofia (IFCS-UFRJ).