

POLÍTICA SOCIAL: FUNDAMENTOS E HISTÓRIA¹

SOCIAL POLICY: FOUNDATIONS AND HISTORY

Elaine Rossetti BEHRING²

Ivanete BOSCHETTI³ (autoras)

Lais Ribeiro dos SANTOS⁴

Patricia Regina PIOVEZAN⁵

A obra *Política Social: fundamentos e história* das autoras Elaine Rossetti Behring e Ivanete Boschetti teve origem a partir do acúmulo de experiência das autoras nas aulas ministradas na disciplina de política social nos cursos de graduação e pós-graduação na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e na Universidade de Brasília (UnB). Ao longo de suas pesquisas, as autoras, participando de debates, militância enquanto dirigentes de entidades, e orientadoras de trabalhos de graduação, mestrado e doutorado, perceberam a necessidade de produzir um trabalho único que contemplasse o debate crítico acerca do processo social a partir da política social.

O objetivo das autoras com este livro é colocar as ideias em outro lugar, isto é, apresentar a política social na história, relacionada à configuração da questão social, e às respostas das classes sociais e do Estado, uma vez que alguns conceitos, como sociedade civil, cidadania e reforma têm passado por uma ressemantificação, tornando-se lugar comum tanto nos programas quanto nas políticas da esquerda e da direita.

Constituída com 213 páginas, a obra é dividida em cinco capítulos, além da apresentação, introdução, considerações finais e bibliografia.

No capítulo primeiro, intitulado *Política social e método*, as autoras apresentam um debate acerca da questão do método, apontando que existem diversas correntes metodológicas que discutem e/ou analisam a política social. Em linhas gerais, elas

¹ BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011. 213 p.

² Possui graduação, mestrado e doutorado em Serviço Social pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e pós-doutorado em Sociologia e Ciência Política na Universidade de Paris VIII, CRESPPA - CSU. Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisa do Orçamento Público e da Seguridade Social o qual integra o Programa Pensamento Social na Realidade Brasileira e América Latina - Centro de Estudos Octavio Ianni.

³ É graduada em Serviço Social pela Universidade Católica Dom Bosco, mestre em Política Social pela Universidade de Brasília (UnB), doutora e pós-doutora em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales de Paris. É professora da Universidade de Brasília e Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Seguridade Social e Trabalho (GESST/UnB).

⁴ Mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Campus de Marília. E-mail: la_is.santos@yahoo.com.br.

⁵ Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação, da Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, Campus de Marília. E-mail: patriciapiovezan8@hotmail.com.

apontam que essas correntes podem ser definidas por serem descritivas ou prescritivas, com superdimensionamento analítico unilateral das determinações econômicas ou por se pautarem na formulação e classificação de tipologias de políticas. Elas abordam este debate perpassando pelas diversas matrizes teórico-metodológicas que historicamente desenvolveram uma discussão e que de forma direta ou indireta influenciaram a compreensão da política social. Dessa forma, discorrem sobre a *perspectiva funcionalista*, a *influência do idealismo* e, por último, a *contribuição da tradição marxista*, com a qual manifestam suas convicções e interpretações em relação ao tema.

Ao abordarem a *contribuição da tradição marxista* para a discussão da política social, as autoras resgatam conceitos e indicam elementos essenciais para explicar o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais, apontando para a importância de se abordar sob este enfoque, a natureza do capitalismo, o papel do Estado e o papel das classes sociais. Afirmando que nesta perspectiva o estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas e as relações entre suas diversas manifestações e dimensões.

No segundo capítulo, *Capitalismo, liberalismo e origens da política social*, as autoras analisam o surgimento da questão social, afirmando que não tem como precisar o seu surgimento, pois as políticas sociais nascem da confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal. Discorrem desde as *protoformas de políticas sociais*, com a experiência histórica das Leis dos Pobres, às lutas dos trabalhadores industriais em meados do século XIX. Demonstram a negação do Liberalismo em relação à questão social, do século XIX a terceira década do século XX, e sua resposta repressiva as expressões sociais. Afirmam que as iniciativas de políticas sociais podem ser entendidas nas relações de continuidade entre Estado Liberal e Estado Social, apesar de não haver um caminho linear evolutivo que defina essa continuidade. A mobilização da classe trabalhadora foi importante para a mudança da natureza do Estado; diferentes conquistas foram obtidas como os direitos políticos, em contraposição aos direitos civis, o que segundo as autoras contribuiu significativamente para a expansão e conquista dos direitos sociais. Em relação ao Brasil, as autoras imergem em seu contexto histórico perpassando por suas características de *escravismo, colonialismo e imperialismo*. E afirmam que “[...] o Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes” (p.75). Ainda, apontam a heteronomia como a marca estrutural do capitalismo brasileiro e enfatizam que o movimento operário no Brasil já nasceu fadado a articular-se estrutural e dinamicamente ao clima do mandonismo, do paternalismo e do conformismo, imposto pela sociedade existente como se o trabalho livre fosse um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo. Em síntese, em relação

ao Brasil, as autoras indicam que do final do século XIX e início do século XX, nosso *liberalismo à brasileira* não comportava a questão dos direitos sociais.

No capítulo terceiro, *Keynesianismo-fordismo e a generalização da política social*, as autoras trazem os fundamentos da expansão e consolidação da política social no período pós-crise de 1929-1932, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial, quando se adentrou a fase madura do capitalismo. Elas propõem uma visita ao keynesianismo e ao fordismo como fundamentos para esses processos, de modo a entender as configurações da questão social, da luta de classes e as possibilidades e limites das políticas sociais nesse período. Abordam, também, a experiência histórica no capitalismo central com o Plano Beveridge, a seguridade social e o *Welfare State* na Europa, bem como a construção do Estado social no Brasil. Em relação à particularidade brasileira, analisam que devido à crise internacional de 1929-1932, a principal repercussão sentida no país esteve centrada na mudança da correlação de forças no interior das classes dominantes, precipitando em mudanças significativas para a classe trabalhadora.

No quarto capítulo, *Crise, reação burguesa e barbárie: a política social no neoliberalismo*, as autoras abordam o período de esgotamento da expansão capitalista fordista, demonstrando as causas e consequências da crise após os anos 1970. Para Behring e Boschetti uma das primeiras observações a serem feitas é que não há no sistema capitalista produção sem perturbações, portanto, umas das principais causas da crise fordista é a clássica superprodução. As consequências apontadas pelas autoras como tentativa de recuperação dos lucros são o deslocamento do trabalho vivo para o trabalho morto, a diminuição da rotação do capital, a aceleração da inovação tecnológica, racionalização dos custos, aumento da taxa de mais-valia etc. Outra consequência marcante é a expansão das políticas neoliberais com um programa que defende a não intervenção do Estado na economia e na regulação do comércio exterior, a manutenção da taxa natural do desemprego, a redução de impostos para altos rendimentos, entre outros. Apesar da tentativa, Behring e Boschetti afirmam que as medidas neoliberais não resolveram a crise capitalista, os índices de recessão ou o baixo crescimento, mas em contraposição, provocou o aumento de desemprego e a diminuição da taxa de crescimento. A crise na Europa gerou a redução de gastos públicos com políticas sociais e uma curiosa contradição: a sobrecarga de impostos e a redução dos gastos com as políticas sociais. As principais tendências das políticas sociais europeias pós-crise foram o surgimento de políticas de transferência de renda (e sua limitação a um pequeno grupo), o atendimento dos indivíduos de baixa renda e a realização de cursos de qualificação.

Quanto ao contexto brasileiro durante esse período, na contramão dos processos internacionais, o país vivia o *fordismo à brasileira* e a expansão da cobertura da política social. Ao mesmo tempo em que a ditadura impulsionava a economia com a estratégia keynesiana de obras públicas e a busca da legitimidade por meio da expansão e modernização das políticas sociais provocou a cobertura da privatização da saúde,

previdência e educação gerando um serviço duplo: um para os pobres e outro para os ricos. As autoras destacam, ainda, a transição democrática gerada pela burguesia nos anos 1980, o aumento da inflação, da dívida estatal, o baixo crescimento econômico e as iniciativas pífias no desenvolvimento de políticas sociais, apesar do avanço de algumas reformas democráticas: a ampliação da cobertura da previdência, o novo estatuto dos municípios e a criação dos conselhos paritários.

No quinto capítulo, *Política Social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo*, o objetivo das autoras é discutir o caso brasileiro após os anos de 1990 demonstrando as tendências das reformas neoliberais balizadas pelo Plano Diretor da Reforma do Estado. Behring e Boschetti observam que neste período a reforma brasileira significou desonerar o Estado, devido à necessidade do país atrair capital, reduzir a dívida interna e externa, obter preços mais baixos para os consumidores e atingir a eficiência econômica das empresas. Em relação às políticas sociais, uma tendência foi a sua privatização, o incentivo à tutela do terceiro setor via organizações não governamentais (ONGs), a má qualidade dos serviços públicos e sua não universalização. Em relação aos fundos públicos, as autoras destacam a disputa entre os trabalhadores e a classe capitalista em busca dos seus interesses, o crescimento do número dos Conselhos (sem garantir, entretanto, o efetivo controle democrático), a centralização dos recursos, o gasto excessivo com juros, encargos, amortizações e a continuidade do autoritarismo do Estado, o patrimonialismo, o clientelismo e a cultura senhorial.

Nas considerações finais, *Projeto ético-político do Serviço Social e política social*, as autoras apresentam um projeto político profissional e as concepções que devem norteá-lo a princípio. Behring e Boschetti ressaltam que não há consenso entre os assistentes sociais em relação à concepção de direitos, cidadania e política social, contudo é consenso que todos têm participação na construção e defesa dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais. O projeto surgiu a partir das concepções contidas no Código de Ética, a Lei de Regulamentação da Profissão e as Diretrizes Curriculares da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa e Serviço Social (ABEPSS). Para as autoras os limites e as dificuldades para organizar esse projeto não são desprezados, porém afirmar os conceitos é uma forma de luta democrática e popular para a construção de uma nova ordem social.

Assim, a proposta de Behring e Boschetti é que observando as contradições do capitalismo, no âmbito da política social, possamos expô-las e assumir uma postura de participação por meio dos instrumentos democráticos conquistados ao longo da história, sem perder de vista os limites e possibilidades dos direitos sociais no capitalismo, bem como a particularidade brasileira de constituição histórica heterogênea, dependente econômica e política do capitalismo mundial. Para viabilizar o projeto ético-político do Serviço Social é preciso resgatar e exercitar algumas perspectivas que o orientam: uma visão histórico-processual da realidade, reconhecer o Estado e a sociedade enquanto

espaços contraditórios, a postura político-profissional em assumir o fortalecimento das instituições democráticas e o fortalecimento e articulação entre os movimentos sociais.

O livro *Política Social: fundamentos e história* é um relevante trabalho tanto na sua contribuição para a área do Serviço Social, especificamente, quanto para os estudantes de graduação e pós-graduação de outros cursos das ciências humanas. Destacamos nessa obra, o método de exposição das autoras que ao longo do segundo e terceiro capítulos demonstram a preocupação em contextualizar as transformações econômicas, políticas e sociais dos países centrais, ao mesmo tempo em que expõem o contexto brasileiro durante o período abordado. Essa correlação é fundamental para compreendermos que diversas transformações políticas e econômicas brasileiras não estiveram desligadas da configuração internacional, mas em sincronia com a mesma. A proposta das autoras com esta abordagem é demonstrar o desenvolvimento da história, o enfrentamento da questão social, as inflexões econômicas, política e cultural no mundo do capital no contexto da luta de classes e sua repercussão para o Estado.

Ressaltamos, também, a relevância de algumas questões abordadas por Behring e Boschetti, dentre elas, a crítica ao economicismo e a visão meramente instrumental do Estado; o politicismo (o qual entende a política social como a solução para a desigualdade ou adequada para a resolução de conflitos supervalorizando os sujeitos políticos); o ecletismo teórico e o estatismo, devido os limites desses conceitos para compreendermos os processos das políticas sociais.

As questões discutidas pelas autoras e a escolha de retomar historicamente o processo de construção da política social pela perspectiva crítico-dialética são fundamentais, pois é preciso termos clareza dos seus limites, bem como a sua natureza contraditória interpretando que a política social “[...] pode assumir tanto um caráter de espaço de concretização de direitos dos trabalhadores, quanto ser funcional à acumulação do capital e à manutenção do status vigente” (p. 195). De acordo com as autoras, a tomada de consciência das contradições é importante para não compreendermos as políticas sociais como uma conquista em si mesma no sistema capitalista, mas como uma possibilidade de transição para um padrão de civilidade que começa com o reconhecimento e a garantia de direitos na ordem capitalista.

O presente livro se constitui em uma excelente introdução à temática da política social, por meio de uma perspectiva teórica e histórica que trata do assunto com o rigor que se faz necessário. Por ser um livro didático e de fácil compreensão, recomendamos sua leitura aos variados cursos das ciências humanas e sociais e, especificamente, à área da educação. Observamos uma relevante contribuição para a discussão da política educacional, uma vez que, historicamente, esta esteve circunscrita no âmbito das políticas sociais.

