

Capítulo II

**Capital fetiche, *questão social*
e Serviço Social**

*Tem verdade
que se carece de aprender,
do encoberto,
e que ninguém não ensina:
o beco para a liberdade se fazer.*

Guimarães Rosa*

O propósito deste capítulo é estabelecer balizas que permitam delinear as novas determinações que incidem no *capital financeiro* no atual contexto da mundialização da economia,⁴⁹ tendo em vista salientar as determinações históricas que redimensionam a *questão social* na cena contemporânea e suas particularidades no Brasil. Ele traz ainda o debate sobre o tema no universo profissional e estratégias de seu enfrentamento nos quadros das forças sociais que incidem nas políticas governamentais.

A estruturação da economia capitalista mundial, após a Guerra Fria e no alvorecer do século XXI, sob a hegemonia do império norte-americano, sofre profundas mudanças na sua conformação. A efetiva mundialização

* Rosa, G. *Grande sertão: veredas*. In: *João Guimarães Rosa*. Ficção completa em dois volumes, v. II. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994, p. 197.

49. O presente texto encontra-se apoiado nas análises de Chesnais (1996; 1999; 2001); Chesnais e Duménil e Levy e Wallerstein (2003); Husson (1999); Harvey (1993; 2004; 2005a e 2005b); Wallerstein (2002); e Mandel (1985), Petras (2002) e Anderson (1995; 2002). O propósito aqui é bastante limitado: apenas indicar algumas linhas-forças da financeirização da economia mundial — cujo aprofundamento foge ao alcance deste trabalho — para identificar os novos determinantes da produção e reprodução da *questão social* na atualidade.

da “sociedade global” é acionada pelos grandes grupos industriais transnacionais articulados ao mundo das finanças. Este tem como suporte as instituições financeiras que passam a operar com o capital que rende juros (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, fundos mútuos e sociedades financeiras de investimento), apoiadas na dívida pública e no mercado acionário das empresas. Esse processo impulsionado pelos organismos multilaterais captura os Estados nacionais e o espaço mundial, atribuindo um caráter cosmopolita à produção e consumo de todos os países; e, simultaneamente, radicaliza o desenvolvimento desigual e combinado, que estrutura as relações de dependência entre nações no cenário internacional. O capital financeiro assume o comando do processo de acumulação e, mediante inéditos processos sociais, envolve a economia e a sociedade, a política e a cultura, vincando profundamente as formas de sociabilidade e o jogo das forças sociais. O que é obscurecido nessa nova dinâmica do capital é o seu avesso: o universo do trabalho — as classes trabalhadoras e suas lutas —, que cria riqueza para outros, experimentando a radicalização dos processos de exploração e expropriação. As necessidades sociais das maiorias, a luta dos trabalhadores organizados pelo reconhecimento de seus direitos e suas refrações nas políticas públicas, arenas privilegiadas do exercício da profissão, sofrem uma ampla regressão na prevalência do neoliberalismo, em favor da economia política do capital. Em outros termos, tem-se o *reino do capital fetiche na plenitude de seu desenvolvimento e alienação*.

Nesse novo momento do desenvolvimento do capital, a inserção dos países “periféricos” na divisão internacional do trabalho carrega as marcas históricas persistentes que presidiram sua formação e desenvolvimento, as quais se atualizam redimensionadas no presente. Essas novas condições históricas metamorfoseiam a *questão social* inerente ao processo de acumulação capitalista, adensando-a de novas determinações e relações sociais historicamente produzidas, e impõem o desafio de elucidar o seu significado social no presente. Neste capítulo retoma-se a profissionalização do Serviço Social no âmbito da divisão social e técnica do trabalho em seus vínculos com a *questão social*. Dialoga-se com diferentes interpretações sobre o tema, presentes no universo acadêmico e profissional do Serviço Social, com ênfase nos debates recentes de maior incidência na literatura especializada: a produção francesa (especialmente Robert Castel e Pierre Rosanvallon) e parcela representativa desse debate no universo do Servi-

ço Social no País. Finalmente são identificadas estratégias presentes na arena política como respostas à radicalização da *questão social* na sociedade brasileira.

1. Mundialização da economia, capital financeiro e *questão social*

A mundialização da economia está ancorada nos grupos industriais transnacionais, resultantes de processos de fusões e aquisições de empresas em um contexto de desregulamentação e liberalização da economia. Esses grupos assumem formas cada vez mais concentradas e centralizadas do capital industrial e se encontram no centro da acumulação. As empresas industriais associam-se às instituições financeiras (bancos, companhias de seguros, fundos de pensão, sociedades financeiras de investimentos coletivos e fundos mútuos), que passam a comandar o conjunto da acumulação, configurando um modo específico de dominação social e política do capitalismo, com o suporte dos Estados Nacionais.

Os investidores financeiros institucionais, por meio das operações realizadas no mercado financeiro, tornam-se, na sombra, proprietários acionários das empresas transnacionais e passam a atuar independente delas. Interferem no nível e no ritmo de investimentos das empresas — na criação de novas capacidades de produção e na extensão das relações sociais capitalistas voltadas à extração da mais-valia —, na repartição de suas receitas e na definição das formas de emprego assalariado, na gestão da força de trabalho e no perfil do mercado de trabalho.

Como lembra Husson (1999: 99), o processo de financeirização indica um *modo de estruturação da economia mundial*. Não se reduz a mera preferência do capital por aplicações financeiras especulativas em detrimento de aplicações produtivas.⁵⁰ O discurso da “economia de cassino” é prisioneiro

50. “Do ponto de vista teórico, é crucial ligar o processo de financeirização à sua base material e evitar fazer como se a economia se tornasse de certo modo ‘virtual’. Só essa articulação permite compreender como se pode conduzir uma política de austeridade salarial sem soçobrar numa crise crônica sem saídas e por que também o ascenso do desemprego é indissociável do dos rendimentos financeiros” (Husson, 1999: 101).

do fetiche das finanças, como se fosse possível frutificar uma massa de rendimentos independente da produção direta. O fetichismo dos mercados financeiros, que apresenta as finanças como potências autônomas diante das sociedades nacionais, esconde o funcionamento e a dominação operada pelo capital transnacional e investidores financeiros, que atuam mediante o efetivo respaldo dos Estados nacionais sob a orientação dos organismos internacionais, porta-vozes do grande capital financeiro e das grandes potências internacionais.

A esfera estrita das finanças, por si mesma, nada cria. Nutre-se da riqueza criada pelo investimento capitalista produtivo e pela mobilização da força de trabalho no seu âmbito, ainda que apareça de uma forma fetichizada, como já anteriormente elucidado. Nessa esfera, o capital aparece como se fosse capaz de criar “ovos de ouro”, isto é, como se o capital-dinheiro tivesse o poder de gerar mais dinheiro no circuito fechado das finanças, independente da retenção que faz dos lucros e dos salários criados na produção. O fetichismo das finanças só é operante se existe produção de riquezas, ainda que as finanças minem seus alicerces ao absorverem parte substancial do valor produzido.

É sobre os grupos industriais que repousa a atividade de valorização do capital na indústria, os serviços, o setor energético e a grande agricultura, da qual depende tanto a existência material das sociedades nas quais camponeses e artesãos foram quase que totalmente destruídos, quanto a extração da mais-valia destinada a passar para as mãos dos capitais financeiros. (Chesnais, 2001: 20).

Essa dominação é impensável sem a intervenção política e apoio efetivo dos Estados nacionais, pois só na vulgata neoliberal o Estado é externo aos “mercados”.⁵¹ O triunfo dos mercados é inconcebível sem a ativa intervenção das instâncias políticas dos Estados nacionais, no lastro dos tratados internacionais como o *Consenso de Washington*, o *Tratado de Marrakech*, que cria Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo do Livre Comércio Americano (ALCA), e o *Tratado de Maastricht*, que cria a “unificação” européia. Isto é, estabelece-se o quadro jurídico e político da liberali-

51. Uma síntese da teoria marxista do Estado pode ser encontrada em Harvey (2005b: 75-94).

zação e da privatização, pelos agentes financeiros, do conjunto dos países da União Européia. O espaço mundial torna-se *espaço do capital*,⁵² que se faz totalidade, elemento de diferenciação no interior de uma unidade. (Marx, 1974, Lênin, 1976; Harvey, 1993, 2005a e 2005b).

Para Ianni (2004b), nesse palco da história do século XXI, o novo ciclo de expansão do capitalismo transnacional redesenha o mapa do mundo. Ele desafia a compreensão da chamada “sociedade global”: uma sociedade na qual se subordinam as sociedades nacionais em seus segmentos locais e arranjos regionais, com suas potencialidades e negatividades, considerando seus dinamismos e contradições. Nela se confrontam o neoliberalismo, o nazifascismo e o neo-socialismo.⁵³ Nesse novo estágio do desenvolvimento do capital redefinem-se as soberanias nacionais, com a presença de corporações transnacionais e organizações multilaterais — o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio, a “santíssima trindade do capital em geral” — principais porta-vozes das classes dominantes em escala mundial. O autor levanta a polêmica hipótese que está em curso *um novo ciclo da revolução burguesa em escala mundial*, por dentro da qual aí se fermentam, simultaneamente, novas condições para uma *globalização desde abaixo*, para um novo ciclo da revolução socia-

52. Chesnais (2001) esclarece que a *globalização* foi um termo utilizado nas *business schools* americanas, na década de 80, para fazer referência à ação estratégica dos grandes grupos industriais e à necessidade de “condutas globais”, dirigindo-se aos mercados de “demandas solventes”, às fontes de abastecimento e aos movimentos dos grupos rivais oligopólicos. Mais tarde, com a globalização financeira, o termo estende-se ao investidor financeiro.

53. O autor anota que se trata de *neo-socialismo*, na organização da luta contra as desigualdades e contradições sociais, porque incorpora a avaliação crítica dos regimes socialistas instalados na União Soviética, em países da Europa Central, China, Angola, Moçambique, dentre outros. “De forma breve, pode-se dizer que o neo-socialismo é uma corrente do pensamento e prática com raízes muito profundas nas tensões e contradições que se formam e desenvolvem com o globalismo. Uma corrente e prática diversificada em tendências múltiplas, mas que se expressa em movimentos sociais, partidos políticos e sindicatos, sem esquecer atividades artísticas, científicas e filosóficas. Está fortemente influenciada e dinamizada pelas tensões e contradições sociais produzidas com o desemprego estrutural, as xenofobias, os etnicismos, os racismos, os fundamentalismos, as desigualdades entre a mulher e o homem, a privatização e destruição da natureza por empresas conglomeradas, o pauperismo, a lumpenização e a formação de subclasses. Implica a reflexão crítica sobre a dinâmica do capitalismo, a lógica do capital, a crescente potencialização da força produtiva do trabalho por meios técnicos e organizatórios e o desenvolvimento das desigualdades de todos os tipos” (Ianni, 2004b: 361).

lista, vistas como revoluções mundiais (Ianni, 2004b: 17). Nessa visão otimista, afirma que, desse processo, também redundam “as condições sociais, simultaneamente econômicas, políticas e culturais, sob as quais se recriam os ideais, as práticas e organizações empenhadas na socialização da propriedade e do produto do trabalho coletivo agora vistos em perspectiva mundial” (Ianni, 2004b: 34).

Em um mercado mundial realmente unificado, impulsiona-se a tendência à homogeneização dos circuitos do capital, dos modos de dominação ideológica e dos objetos de consumo — por meio da tecnologia e da multimídia. *Homogeneização esta apoiada na mais completa heterogeneidade e desigualdade das economias nacionais*. Acelera-se, pois, o desenvolvimento desigual, aos saltos, entre empresas, ramos de produção da indústria e de diferentes nações, e, no interior dos países, a favor das classes e grupos dominantes, reafirmando as tendências apontadas por Lênin (1976). A transferência de riqueza entre classes e categorias sociais e entre países está na raiz do aumento do desemprego crônico, da precariedade das relações de trabalho, das exigências de contenção salarial, da chamada “flexibilidade” das condições e relações de trabalho, além do desmonte dos sistemas de proteção social.

A desregulamentação, iniciada na esfera financeira, invade paulatinamente o conjunto do mercado de trabalho e todo o tecido social, na contratendência das manifestações do crescimento lento e da superprodução endêmica, que persiste ao longo dos anos 90. A superprodução é sempre relativa e, longe de expressar um excedente absoluto de riqueza, é expressão de um regime de produção cujos fundamentos impõem limites à acumulação em razão dos mecanismos de distribuição da riqueza que lhe são próprios. Em outros termos, expressa o conflito entre produção e distribuição, apontado por Marx. O capital internacionalizado produz a concentração da riqueza, em um pólo social (que é, também, espacial) e, noutro, a polarização da pobreza e da miséria, potenciando exponencialmente a lei geral da acumulação capitalista, em que se sustenta a *questão social*.

A redução do ritmo do crescimento e a superprodução em uma “onda longa de tonalidade recessiva” (Mandel, 1985) impulsionam o deslocamento espacial de capitais, sua mobilidade geográfica, mediante a produção de novos espaços para a exploração capitalista, combinando formas de mais-

valia absoluta e relativa. Produz-se a incorporação de novas tecnologias na produção acompanhadas do ecletismo das formas de organização do trabalho. Ao lado de formas especificamente capitalistas e de novos setores incorporados à lógica da valorização, alvo dos investimentos externos diretos entre os quais o dos serviços⁵⁴ —, revigoram-se as formas arcaicas do trabalho doméstico, artesanal, familiar e o renascimento de economias subterrâneas e “informais” — mesmo nos países centrais —, ressuscitando velhos traços paternalistas impressos às relações de trabalho. A subcontratação de pequenas empresas e ou do trabalho em tempo parcial são encobertas sob o manto da moderna “flexibilização”. A intensificação da competição internacional e inter-regional estimula respostas “flexíveis” no mercado e processos de trabalho e nos produtos e padrões de consumo (Harvey, 1993).

O *novo* nesse contexto de liberalização e desregulamentação do capital é que os bancos perdem o monopólio da criação de crédito, e os grandes fundos de investimentos passam a realizar operações de empréstimos às empresas, que eram clientes preferenciais do sistema bancário, com ele competindo na busca de juros elevados. Aos grandes bancos comerciais e aos bancos de investimento — dois segmentos do mercado financeiro mundial — somam-se companhias de seguro, atualmente as instituições não-bancárias mais poderosas. Não tendo a responsabilidade de criar créditos, elas dedicam-se a fazer crescer os rendimentos monetários que concentram em suas mãos, oriundos de contribuições patronais sobre o salário e poupança forçada dos assalariados a partir dos quais se sustentam. Esses grandes fundos de investimentos incluem os seguros de vida, fundos de previdência privada por capitalização (fundos de pensão), fundos mútuos de investimentos e administradores de carteiras de títulos — *mutual funds*.

Outro elemento inédito, que alimenta a mundialização é o crescimento da dívida pública, que se converte em fonte de poder dos fundos de investi-

54. A internacionalização dos serviços acompanha a internacionalização das multinacionais industriais, reforçada pela transferência para o setor capitalista mercantil de atividades até então administradas pelo Estado, que passa a representar uma nova fronteira para os investimentos externos diretos, como é o caso da área de comunicação em geral. Os serviços invadem os setores manufatureiros e as indústrias se diversificam no setor de serviços (Chesnais, 1996). Cf. também, Mandel (1985).

mentos, assoberbando o capital fictício. Como as taxas de juros são superiores ao crescimento global da economia — ao produto interno bruto —, tais rendimentos crescem como uma bola de neve. Em especial, a partir da década de 80, os fundos de previdência privada e os fundos de investimentos passam a aplicar cerca de um terço de suas carteiras em títulos da dívida pública, tidos como investimentos mais seguros (Chesnais, 1996). O aumento da dívida pública combina com a desigual distribuição de renda e a menor tributação das altas rendas, por razões de ordem política, fazendo com que a maior carga tributária recaia sobre os trabalhadores.

A desigual distribuição de renda faz com que a poupança possa ser “investida”, isto é, transformada em ações, que representam expectativas de participação futura nos lucros a serem realizados pelas empresas, e em créditos sobre as receitas futuras dos Estados.

Traduzindo esses mecanismos, tem-se que o capital financeiro avança sobre o que Oliveira (1998) denomina de *fundo público*, formado por parte dos lucros dos empresários e do trabalho necessário de trabalhadores, que são apropriados pelo Estado sob a forma de impostos e taxas. Por um lado, reforça-se a desigual distribuição de rendimentos, estimulando as poupanças dos altos rendimentos por meio de elevadas taxas de juros, que consomem parcelas importantes da produção do valor, engessando a produção. Considerando a tributação regressiva — tributos menores para os altos rendimentos —, o ônus da dívida pública recai sobre a grande maioria dos trabalhadores ativos — e, inclusive, inativos —, cujos rendimentos são consumidos por meio da tributação pública direta ou de tributos inscritos no preço dos produtos; inclusive aqueles essenciais à reprodução da força de trabalho (ou, de maneira mais restrita, naqueles produtos que compõem a cesta básica de alimentos dos trabalhadores).

De outro ângulo, o investimento especulativo no mercado de ações aposta na extração da mais-valia presente e futura dos trabalhadores, para alimentar as expectativas de lucratividade das empresas, segundo padrões internacionais que parametram o mercado financeiro. Ele impõe mecanismos de ampliação da taxa de exploração via: políticas de gestão; “enxugamento de mão-de-obra”; intensificação do trabalho e aumento da jornada sem correspondente aumento dos salários; estímulo à competição entre os trabalhadores em um contexto recessivo, que dificulta a organização sindical; chamamentos

à participação para garantia das metas empresariais; ampliação das relações de trabalho não formalizadas ou “clandestinas”, com ampla regressão dos direitos; entre outros mecanismos, como os aperfeiçoamentos técnicos e a incorporação da ciência e da tecnologia no ciclo da produção no sentido lato (produção, circulação, troca e consumo).

O que se pretende *insinuar* é que a mundialização financeira sob suas distintas vias de efetivação unifica, dentro de um mesmo movimento, processos que vêm sendo tratados pelos intelectuais como se fossem isolados ou autônomos: a “reforma” do Estado, tida como específica da arena política; a reestruturação produtiva, referente às atividades econômicas empresariais e à esfera do trabalho; a *questão social*, reduzida aos chamados *processos de exclusão e integração social*, geralmente circunscritos a dilemas da eficácia da gestão social; à ideologia neoliberal e concepções pós-modernas, atinentes à esfera da cultura. Sem desmerecer as particularidades dos processos econômicos, políticos e ideológicos — que não podem ser embaçadas —, o que se olvida e obscurece é que o capitalismo financeiro integra, na expansão monopolista, processos econômicos, políticos e ideológicos, que alimentam o crescente movimento de valorização do capital, realizando a “subsunção real da sociedade ao capital”, nos termos de Finelli (2003). Atribuir visibilidade aos fios intransparentes supra-assinalados, que tecem a totalidade do processo de mundialização, é da maior importância para compreender a gênese da (re)produção da *questão social*, que se esconde por detrás de suas múltiplas expressões específicas, que condensam uma unidade de diversidades. Aquelas expressões aparecem sob a forma de “fragmentos” e “diferenciações”, independentes entre si, traduzidas em autônomas “questões sociais”.

A história recente da formação do regime de acumulação financeira, como indica Chesnais (2001, 1999), encontra-se na ruptura unilateral, por parte dos Estados Unidos da América, das taxas de câmbio fixas, negociadas internacionalmente, de conversibilidade do dólar em ouro. As taxas de câmbio fixas foram estabelecidas pelo Tratado de *Bretton Woods* (EUA), em 1944 — cujo objetivo era superar a crônica instabilidade monetária e financeira mundial, que se arrastava desde as décadas de 20-30. Quarenta e quatro países, representados na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, criam o *Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento* (BIRD), que dá origem ao Banco Mundial, e o *Fundo Monetário Inter-*

nacional (FMI). Os Estados Unidos da América não poderiam alterar as taxas de câmbio sem a expressa concordância dos demais países signatários do Tratado. Isso significava que, sendo o dólar a moeda mundial ancorada no ouro, as taxas de câmbio de outras moedas nacionais eram definidas por referência ao dólar, considerando a hegemonia norte-americana, em tensão com a crescente resistência do Bloco Comunista no contexto da Guerra Fria.

O acordo monetário de *Bretton Woods* expressou o início de uma estratégia unificada comercial e ideológica, que se desdobrou nos Planos Marshall⁵⁵ e Dodge⁵⁶ para a reconstrução da Europa e Japão, na criação da *Organização do Tratado do Atlântico Norte* (NATO/OTAN)⁵⁷ e do *Acordo Geral de Tarifas e Comércio* (GATT), culminando com a criação da *Organização da Comunidade Econômica Européia* (OCDE). (Anderson, 2002: 18). A ideologia oficial do Leste durante o período da Guerra-Fria (1946-1989) não foi voltada à defesa da nação, mas da exaltação do “mundo livre” no confronto com a União Soviética. Como nos lembra o autor, essa hegemonia sofre as tensões do nacionalismo, de caráter antiimperialista, que se tornou dominante em escala mundial após a Segunda Guerra (1939-1945), socialmente muito mais heterogêneo do que as formas de nacionalismo europeu. Nacionalismo de expressões ideológicas híbridas e variadas, geograficamente localizado na Ásia, África e América Latina, a exemplo dos movimentos de libertação nacional e/ou das revoluções contra o capital. Podem ser lembradas, dentre outras, as revoluções da China, do Vietnã, de Cuba e ainda as Revoluções Iraniana e Nicaragüense.

55. O Plano Marshall, conhecido como *Programa de Recuperação Européia*, foi a principal iniciativa dos EUA para a reconstrução dos países aliados da Europa, nos anos subsequentes à Segunda Guerra Mundial. A iniciativa recebeu o nome do Secretário do Estado dos EUA, George Marshall. Criado em 1947, preconizava a política do *laissez-faire* voltada à estabilização dos mercados através do crescimento econômico. O Plano permaneceu em vigência durante quatro anos fiscais e os países reunidos na *Organização Européia para a Cooperação e Desenvolvimento* receberam assistência técnica e econômica.

56. O Plano Dodge foi o plano de estabilização japonês no pós-guerra, com o apoio dos EUA.

57. A OTAN, também chamada de Aliança Atlântica, é uma organização internacional de colaboração militar, criada em 1949, no contexto da Guerra Fria, com o objetivo de constituir uma frente de oposição ao bloco comunista, contrapartida militar do que representou o Plano Marshall no domínio político-econômico.

Os anos sessenta são palcos de profundas mudanças nas relações entre Estados e países com os avanços do capitalismo mundial: o desenvolvimento da Alemanha, da França e Itália reconstruídas e consolidadas; o crescimento da economia japonesa mais rápida que a americana; o peso do poder das corporações multinacionais e dos mercados financeiros com seu vasto circuito de especulação e investimentos intercontinentais. As bases do acordo de *Bretton Woods* estavam sendo erodidas. A ruptura *unilateral* desse acordo é realizada, em 1971, por parte do governo dos EUA. Ela foi impulsionada pela explosão da dívida e do crescente déficit da balança de pagamentos, reforçada pela emissão de dólares para financiamento da Guerra do Vietnã, gerando o esvaziamento das reservas norte-americanas. Essa conjuntura é agravada pelo torpor econômico com estagnação e inflação elevadas e pelo choque do petróleo de 1973 (cf. Husson, 1999 Harvey, 1993). O governo cria, então, instrumentos de liquidez para financiar a dívida, dando origem à *economia do endividamento*, com o reforço do dólar em relação a outras moedas, passando a alimentar os *euromercados* e os mercados financeiros.

O mercado de eurodólares expressava a concentração de capitais industriais das multinacionais americanas, realizados na Europa, que ali permaneciam sob a forma dinheiro, e buscavam obter lucros sem abandonar a esfera financeira diante da queda de rentabilidade do capital investido na indústria, no início dos anos 70 do século XX. A quebra das legislações nacionais protetoras impulsiona os *euromercados*, que têm um *boom* em 1973, seguindo uma trajetória de crescimento até 1980. Ela é retomada, posteriormente, com a ampliação da liberalização monetária por parte dos governos neoliberais, já na esteira da crise do Leste Europeu e a queda do muro de Berlim, na década de 80, e da conseqüente reordenação das relações do poder mundial.

Em função do crescimento da dívida pública americana, nos inícios da década de 80, os EUA atribuem ao bônus do tesouro americano o *estatuto de ativo financeiro*, atraindo fundos líquidos em busca de investimentos financeiros rentáveis e seguros. Isto representou o financiamento dos déficits orçamentários mediante aplicação, nos mercados financeiros, de bônus do tesouro e outros ativos da dívida. Essas medidas se estendem aos países da OCDE e, nos anos 90, aos países de "economia de transição" (Rússia e paí-

ses do Leste) e aos países de industrialização recente da Ásia e da América Latina.

A concentração e centralização dos grandes bancos internacionais criam um mercado interbancário, por eles dominados. Sob a forma de um mercado "por atacado", passa a realizar empréstimos conjuntos aos países "em desenvolvimento". Como esclarece Chesnais (1999), a natureza dos créditos aos países de Terceiro Mundo surge de uma "convenção fictícia de liquidez", não havendo transferência de poupança que representasse sacrifício aos que concederam empréstimo.

Com as taxas de câmbio flutuante, um pequeno número dos maiores operadores privados passa a dispor de um papel decisivo na determinação dos preços relativos das moedas nacionais, ou taxas de câmbio. O *comitê dos credores* impõe planos de escalonamento da dívida estatal e exigências de privatização e venda das empresas públicas, para converter títulos da dívida em títulos de propriedade entregue aos credores. Está aberto o caminho para a abolição de controle sobre fluxos de capitais, acompanhado da abertura do mercado de títulos públicos. A mobilidade permanente dos capitais em busca de maiores rendimentos expõe as economias nacionais, a ela sujeitas, aos impactos da especulação financeira.

Assim, a *primeira etapa da liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros (de 1982 a 1994) teve na dívida pública seu principal ingrediente*. O poder das finanças foi construído com o endividamento dos governos, com investimentos financeiros nos Títulos emitidos pelo Tesouro, criando-se a *indústria da dívida*. A dívida pública foi e é o mecanismo de criação de crédito; e os serviços da dívida, o maior canal de transferência de receitas em benefício dos rentistas. Sob o efeito das taxas de juros elevadas, superiores à inflação e ao crescimento do produto interno bruto, o endividamento dos governos cresce exponencialmente. O aumento da taxa de juros representa uma solução de partilha da mais-valia a favor da *oligarquia financeira rentista*, permitindo sua redistribuição social e geográfica. O endividamento gera pressões fiscais sobre as empresas menores e receitas mais fracas, a austeridade orçamentária e a paralisia das despesas públicas (incentivos e créditos à indústria e agricultura, políticas sociais e serviços públicos, entre outros).

Recursos financeiros oriundos da produção, arrecadados e centralizados pelos mecanismos fiscais, por meio da dívida pública, tornam-se cati-

vos das finanças, que se apropriam do Estado, paralisando-o. Este passa a ser "reduzido" na satisfação das necessidades das grandes maiorias, visto que o fundo público é canalizado para alimentar o mercado financeiro. Tem-se aí o significado dos *programas de ajustamento estrutural* contra o desenvolvimento, imposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, aos países devedores. Eles impõem ao re-escalamento dos empréstimos condicionados à aplicação de políticas econômicas favorecedoras da entrada de divisas necessárias ao pagamento da dívida. Todas as medidas estão voltadas para a maximização do fluxo líquido de capitais, tendo em vista a "indústria" da dívida e os programas de ajuste são erigidos como um *modelo universal de crescimento*. Visam abrir as economias dos países, priorizando as exportações, apoiados na "abordagem monetária da balança de pagamentos", que preconiza aos países endividados não se protegerem, não estimularem a emissão das moedas, não controlarem a saída de capitais. Impõem a redução da massa salarial pública e da despesa pública, afetando os programas sociais, a eliminação de empresas públicas não rentáveis, exacerbando as desigualdades de rendimentos e o aumento da pobreza. (Husson, 1999).

Em uma segunda etapa, a partir de 1994, os mercados das bolsas de valores (compra e venda de ações) ocupam o cenário econômico, com a compra de ações dos grupos industriais pelas instituições financeiras, que apostam na lucratividade futura dessas empresas. Passam, então, a impor, além da manutenção do monopólio tecnológico e dos estímulos ao "trabalho de concepção criativa" sob o seu controle (Tauille, 2001; Carmo, 2003), normas de rentabilidade, exigências relativas à produtividade e à intensificação do trabalho, baixos salários, mudanças organizacionais nas estruturas produtivas, "flexibilidade" das formas de remuneração etc. O peso recai sobre o aumento do desemprego estrutural e o conseqüente retrocesso do poder sindical, cuja desarticulação foi parte de uma estratégia política ultraliberal, como condição de viabilizar o rebaixamento salarial e estimular a competitividade entre os trabalhadores (Anderson, 1995). Amplia-se o alargamento da jornada de trabalho acoplada à intensificação do trabalho, estimulada pelas formas participativas de gestão voltadas a capturar o consentimento passivo do trabalhador às estratégias de elevação da produtividade e de rentabilidade empresarial. A redução do trabalho protegido tem no seu verso a expansão

do trabalho precário, temporário, subcontratado, com perda de direitos e ampliação da rotatividade da mão-de-obra.

Esse processo provoca a polarização da classe trabalhadora.⁵⁸ Por um lado, um grupo central, proporcionalmente restrito, de trabalhadores regulares, com cobertura de seguros e direitos de pensão, dotados de uma força de trabalho de maior especialização e salários relativamente mais elevados. Por outro lado, um amplo grupo periférico, formado de um contingente de trabalhadores temporários e/ou de tempo parcial, dotados de habilidades facilmente encontráveis no mercado, sujeitos aos ciclos instáveis da produção e dos mercados. A ampliação de trabalhadores temporários expressa o aumento da subcontratação de pequenas empresas, que agem como escudo protetor das grandes corporações, enquanto transferem os custos das flutuações dos mercados à externalização da produção.

A contenção salarial, somada ao desemprego e à instabilidade do trabalho, acentua as alterações na composição da força de trabalho, com a expansão do contingente de mulheres, jovens, migrantes, minorias étnicas e raciais, sujeitos ao trabalho instável e invisível, legalmente clandestino. Cresce o trabalho desprotegido e sem expressão sindical, assim como o desemprego de larga duração. Os segmentos do proletariado excluídos do trabalho envolvem trabalhadores idosos ou pouco qualificados e jovens pobres, cujo ingresso no mercado de trabalho é vetado (Bihl, 1999: 83-86). Tais mudanças encontram-se na origem do sofrimento do trabalho e da falta deste, que conduz à ociosidade forçada enormes segmentos de trabalhadores aptos ao trabalho, mas alijados do mercado de trabalho, engrossando a superpopulação relativa para as necessidades médias do capital.

O crescimento mundial lento impulsiona, ao mesmo tempo, um fantástico movimento de *fusão empresarial*, de compra de empresas, que passam a monopolizar o valor criado em outras estruturas terceirizadas. Os grandes grupos industriais aumentam sua concentração para salvaguardar taxas de lucro, além de ampliarem o seu poder econômico e político. Daí as estratégias de destruição dos postos de trabalho, a austeridade orça-

58. Cf. Harvey (1993); Bihl (1999); Antunes (1995; 1997; 2003); Alves (2000); Mattoso (1995); Larangeira (1999) Mota e Amaral (1998), entre outros.

mentária dos governos, agravando a estagnação das economias e o deslocamento de parcela dos lucros para a aplicação financeira.

Nesse quadro, os países que dispõem de um “mercado financeiro emergente” — um número limitado de cerca de dez países no cenário mundial — passam a ser alvo de interesse, em função do tamanho de seu mercado interno, das fontes de matérias-primas e do custo de sua mão-de-obra.

É importante acentuar o papel que cumpre ao *Estado* nesse modo de dominação. O Estado tem o papel-chave de sustentar a estrutura de classes e as relações de produção. O marxismo clássico já estabelecia as funções que pertencem ao domínio do Estado: criar as condições gerais da produção, que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos grupos dominantes; controlar as ameaças das classes dominadas ou frações das classes dominantes, através de seu braço repressivo (exército, polícia, sistema judiciário e penitenciário); e integrar as classes dominantes, garantindo a difusão de sua ideologia para o conjunto da sociedade. Essas funções coercitivas se unem às funções integradoras, destacadas pela análise gramsciana, exercidas pela ideologia e efetivadas por meio da educação, cultura, dos meios de comunicação e categorias do pensamento. Para Mandel (1985), as funções repressivas e integradoras se entrelaçam para providenciar as condições gerais da produção.

A concorrência capitalista “determina a tendência à autonomização do aparato estatal, de maneira que possa funcionar com ‘capitalista total ideal’, acima e ao contrário dos interesses conflitantes do ‘capitalista total real’, constituído pelos muitos capitais do mundo real” (Idem: 336). Embora o Estado transcenda os interesses em conflito, tem efeitos sobre os mesmos, em especial por meio de suas funções econômicas (manutenção de relações legais universalmente válidas, emissão de moedas fiduciárias, expansão do mercado local e regional, defesa do capital nacional ante o estrangeiro), cujas despesas devem ser mínimas, consideradas pela burguesia como puro desperdício de mais-valia. O Estado requer grupos capitalistas politicamente ativos para articular seus interesses de classes e defender seus interesses particulares. A expansão monopolista, em sua tendência à superacumulação permanente, à exportação de capital e à divisão do mundo em áreas de influência imperialistas, aumenta o aparato estatal e as despesas correspondentes. As despesas com armamentos, o financiamento das

condições gerais da produção, o aumento dos gastos para fazer frente à ampliação da legislação social — que determina redistribuição considerável do valor a favor do orçamento público — requerem maior canalização de rendimentos sociais para o Estado. O Estado funciona como esteio do capital privado, oferecendo-lhe, por meio de subsídios estatais, possibilidades de investimentos lucrativos nas indústrias de armamento, proteção ao meio ambiente, empréstimos aos países estrangeiros e infra-estrutura. A hipertrofia do Estado propicia maior controle sobre os rendimentos sociais, o que amplia os interesses dos grupos de capitalistas em interferir nas decisões do Estado.⁵⁹

A tese de Mandel (1985: 341) é que, no capitalismo tardio, a maior suscetibilidade às crises atribui ao Estado a função de *administração das crises com políticas anticíclicas*, isto é, o estabelecimento de políticas voltadas para evitar as crises, proporcionando garantias econômicas aos processos de valorização e acumulação. Essa função estatal é acompanhada de uma vasta ofensiva ideológica para integrar o trabalhador à sociedade como “consumidor”, buscando, ainda, transformar qualquer rebelião em “reformas” que o Estado possa absorver. Para o citado autor, “a hipertrofia e autonomia do Estado capitalista tardio são um corolário histórico das dificuldades crescentes de valorizar o capital e realizar a mais-valia de maneira regular” (Idem). Essas dificuldades encontram-se associadas à intensificação da luta de classes, à presença da classe operária como força política independente, ao agravamento das contradições entre os países imperialistas metropolitanos e entre estes e os demais Estados nacionais.

A mundialização não suprime as funções do Estado de reproduzir os interesses institucionalizados entre as classes e grupos sociais, mas modifica as condições de seu exercício, na medida em que aprofunda o fracionamento social e territorial. O Estado passa a presidir os “grandes equilíbrios” sob a vigilância estrita das instituições financeiras supranacionais, consoante a sua necessária submissão aos constrangimentos econômicos, sem que desapareçam suas funções de regulação interna (Husson, 1999; Ianni, 2004b)

59. “Essa ‘re-privatização’ não oficial, por assim dizer, da articulação dos interesses da classe burguesa é uma contrapartida da concentração e centralização crescente do capital. É a sombra inseparável da autonomia e da hipertrofia cada vez maiores do Estado burguês tardio” (Mandel, 1985: 344).

Na mesma linha de análise, Petras (2002) sustenta que o atual Estado imperialista — como os EUA, Inglaterra, União Européia, com Alemanha e França à frente, e Japão — é particularmente ativo na concentração do poder no interior da nação e na sua projeção externa. Ele estende seu poder às instituições financeiras internacionais, por meio do apoio econômico, da influência na nomeação de seus líderes e da interferência a favor de políticas favoráveis às empresas multinacionais de seus países.

Apesar do refrão neoliberal sobre o “declínio” do Estado ou do mito de um “mundo sem Nações-Estado”, difundido pelos teóricos da globalização, afirma-se a centralidade do Estado, peça-chave da expansão global das empresas multinacionais. O Estado interfere na gestão da crise e na competição intercapitalista, pois, se os mercados transcendem os Estados, operam nas suas fronteiras. São também decisivos na conquista de mercados externos e na proteção dos mercados locais. Os Estados são estratégicos no estabelecimento dos pactos comerciais, dos acordos de investimentos, da proteção à produção produzida no seu território mediante barreiras alfandegárias, na pesquisa e no desenvolvimento de novas tecnologias para subsidiar os interesses empresariais, nos meios de comunicação de massa e na expansão do poder político das entidades internacionais:

Ao mesmo tempo em que o Estado recolonizado parece débil ante as demandas das instituições financeiras internacionais, é forte quando traduz essas demandas em políticas nacionais [...] Quem fala de um Estado liberal, fala de um Estado poderoso, que impõe e implanta políticas. (Petras, 2002: 163-64).

Em outros termos, os Estados recolonizados realizaram a privatização das empresas estratégicas e lucrativas, o que requer alianças políticas, repressão aos sindicatos e militantes. Conseguiram efetivar as políticas de ajuste estrutural com decisivas incidências nas relações de propriedade, que se deslocam do público para o privado, do capital nacional ao estrangeiro. Foram ainda capazes de impor a re-concentração de renda e da propriedade via políticas sociais regressivas. Promoveram o “agrobusiness” às expensas dos agricultores e viabilizaram o incremento de subsídios às exportações. Impuseram redução dos gastos sociais e implantaram uma política previdenciária e trabalhista regressiva, com nítido compromisso com os interesses do grande capital. Todas estas e outras medidas constitutivas

das políticas neoliberais exigem um Estado forte, capaz de resistir à oposição das maiorias.

A desregulamentação da movimentação financeira aumentou, contraditoriamente, a necessidade da intervenção do Estado para estabilizar a anarquia do mercado e contribuir para a superação das crises dos sistemas financeiros e das empresas, com recursos oriundos das mais diversas fontes, e em especial dos contribuintes, inclusive os de baixa renda. Assim, o Estado continua forte, o que muda é direção socioeconômica da atividade e da intervenção estatal, estabelecendo novas regras para governar a favor do grande capital financeiro.

Como mostra Chesnais (1999: 67), a economia internacional de transferência de riquezas entre classes e categorias sociais e entre países é responsável pelo desemprego crônico (Husson, 1999) e a precariedade do trabalho, afetando o conjunto do mercado de trabalho. Fome e epidemias afligem a população excluída da satisfação de suas mais elementares necessidades, devido à incapacidade de transformar essas necessidades imediatas em demandas monetárias, dando origem à “exclusão”, cuja natureza é econômica, produto desse regime de acumulação com predominância financeira.

Salama (1999) é outro autor que estabelece as conexões entre financeirização e modalidades de extração da mais-valia — ou “flexibilização” do trabalho — na América Latina. Todavia, não identificamos na literatura consultada qualquer análise que salientasse a relação entre financeirização e *questão social*.

O resultado desse processo tem sido o agravamento da exploração e das desigualdades sociais dela indissociáveis, o crescimento de enormes segmentos populacionais excluídos do “círculo da civilização”, isto é, dos mercados, uma vez que não conseguem transformar suas necessidades sociais em demandas monetárias. As alternativas que se lhes restam, na ótica oficial, são a “violência e a solidariedade”.

É preciso ressaltar o seguinte: os dois braços em que se apóiam as finanças — as dívidas públicas e o mercado acionário das empresas — só sobrevivem com decisão política dos Estados e o suporte das políticas fiscais e monetárias. Eles encontram-se na raiz de uma dupla via de redução

do padrão de vida do conjunto dos trabalhadores, com o efetivo impulso dos Estados nacionais: por um lado, a privatização do Estado, o desmonte das políticas públicas e a mercantilização dos serviços, a chamada flexibilização da legislação protetora do trabalho; por outro, a imposição da redução dos custos empresariais para salvaguardar as taxas de lucratividade, e com elas a reestruturação produtiva, centrada menos no avanço tecnológico e fundamentalmente na redução dos custos do chamado "fator trabalho" com elevação das taxas de exploração. Daí a *desindustrialização* expressa no fechamento de empresas que não conseguem manter-se na concorrência mediante a abertura comercial, redundando na redução dos postos de trabalho, no desemprego, na intensificação do trabalho daqueles que permanecem no mercado, na ampliação das jornadas de trabalho, da clandestinidade e da invisibilidade do trabalho não-formalizado, entre outros aspectos.

Uma contradição interna está presente entre os interesses dos segmentos capitalistas financeiros e produtivos. A autonomia das finanças é relativa, uma vez que os capitais que aí se valorizam nascem na esfera produtiva sob as formas de lucros não reinvestidos na produção, de salários, de rendimentos retidos pela via fiscal ou sob as agiotagens do crédito ao consumidor, salários guardados nos fundos de aposentadoria. Esses, ao ingresarem na esfera financeira, buscam maior rentabilidade. Ao mesmo tempo, as vantagens obtidas no mercado financeiro drenam recursos que poderiam ser canalizados para a ampliação do parque produtivo. Paralisam a economia e penalizam o conjunto da população para o qual é transferido o ônus desses processos.

A hipótese diretriz dessa análise é a de que na raiz do atual perfil assumido pela *questão social* encontram-se as políticas governamentais favorecedoras da esfera financeira e do grande capital produtivo — das instituições e mercados financeiros e empresas multinacionais. Estas são forças que capturam o Estado, as empresas nacionais, o conjunto das classes e grupos sociais que passam a assumir o ônus das "exigências dos mercados". Afirma-se existir uma estreita dependência entre a responsabilidade dos governos no campo monetário e financeiro e a liberdade dada aos movimentos de capital concentrado para atuar no país sem regulamentações e controles, transferindo lucros e salários oriundos da produção para

valorizar-se na esfera financeira e especulativa, que (re)configuram a *questão social* na cena contemporânea. O predomínio do capital fetiche conduz à banalização do humano, à descartabilidade e indiferença perante o outro, o que se encontra na raiz das novas configurações da *questão social* na era das finanças. Nessa perspectiva, a *questão social* é mais do que as expressões de pobreza, miséria e "exclusão". Condensa a banalização do humano, que atesta a radicalidade da alienação e a invisibilidade do trabalho social — e dos sujeitos que o realizam — na era do capital fetiche. A subordinação da sociabilidade humana às coisas — ao capital-dinheiro e ao capital mercadoria —, retrata, na contemporaneidade, um desenvolvimento econômico que se traduz como barbárie social. Ao mesmo tempo, desenvolvem-se, em níveis sem precedentes históricos, em um mercado mundial realmente unificado e desigual, as forças produtivas sociais do trabalho aprisionadas pelas relações sociais que as sustentam. Potencia contradições sociais de toda natureza, que impulsionam as *necessidades sociais radicais* (Heller, 1978: 87-113): aquelas que nascem do trabalho e motivam uma práxis que transcende o capitalismo e aponta para uma livre individualidade social emancipada das travas da alienação — da sociabilidade reificada —, cujas bases materiais estão sendo, progressivamente, produzidas no processo histórico em curso.

[...] a teoria transforma-se em poder material tão logo se apodera das massas. A teoria é capaz de apoderar-se das massas quando argumenta e demonstra *ad hominem*, e argumenta e demonstra *ad hominem* quando se torna radical: ser radical é tomar as coisas pela raiz. Mas a raiz para o homem é o próprio homem [...]. Num povo a teoria realiza-se somente na medida em que é realização de suas necessidades [...]. Uma revolução radical só pode ser a revolução das necessidades radicais... (Marx, 1977b: 8-9).

Na direção analítica supra-referida, a *questão social* expressa a subversão do humano própria da sociedade capitalista contemporânea, que se materializa na naturalização das desigualdades sociais e na submissão das necessidades humanas ao poder das coisas sociais — do capital dinheiro e de seu fetiche. Conduz à indiferença ante os destinos de enormes contingentes de homens e mulheres trabalhadores — resultados de uma pobreza produzida historicamente (e, não, naturalmente produzida) —, universal-

mente subjugados, abandonados e desprezados, porquanto sobranes para as necessidades médias do capital.⁶⁰

A concepção liberal atribui ao "mercado" a solução para todos os desequilíbrios e imputa a causa do desemprego aos elevados salários, justificando as "medidas contra a rigidez" como a solução miraculosa. Contraditando a visão liberal, Husson (1999) nos brinda com uma rica análise a respeito das origens do desemprego e seus mitos, uma das expressões mais dramáticas da *questão social* no presente. Compõem essa mitologia inúmeros aforismos, tais como: existe uma convivência entre os patrões e assalariados à custa dos desempregados — ou seja, os "outsiders" estão desempregados por causa dos "insiders" — atribuindo-se aos trabalhadores as causas do desemprego; este é reforçado pelos subsídios ao desemprego, que desencorajariam a busca por empregos. Outra máxima é a de que o crescimento do desemprego é um momento necessário e penoso da mutação tecnológica, da automação e da reestruturação do aparelho produtivo, que destrói temporariamente empregos, mas também volta a criá-los em outro lugar, com o re-estabelecimento da taxa de lucro. Daí a absorção do desemprego é tida como mera questão de tempo para formar trabalhadores, para sua reciclagem ou para seu envelhecimento. Insinua-se, assim, serem os desempregados "inadaptados" porque não apresentam as qualificações exigidas para os novos postos de trabalho. Em conseqüência, a programática centra-se nas políticas de requalificação de mão-de-obra. Outro libelo das causas do desemprego é o "elevado custo do trabalho": ainda que o salário direto esteja num nível "conveniente", os encargos sociais são "excessivos".⁶¹

60. Marx, referindo-se à Alemanha, indaga: "Onde reside, pois, a possibilidade *positiva* da emancipação alemã? *Resposta*: na formação de uma classe com *cadeias radicais*, de uma classe da sociedade civil que não é uma classe da sociedade civil; de um estamento, que é dissolução de todos os estamentos; de uma esfera que possui um caráter universal por seus sofrimentos universais e que não reclama para si nenhuma justiça *especial*, porque não se comete contra ela nenhuma *injustiça especial*, mas a *injustiça pura e simples*; que já não pode reclamar um título *histórico*, mas simplesmente o título *humano*; que não se encontra em oposição unilateral às conseqüências, mas numa oposição unilateral aos pressupostos do Estado alemão; de uma esfera, enfim, que não pode emancipar-se, sem emancipar todas as outras esferas da sociedade e, ao mesmo tempo, emancipar todas elas; que é, numa palavra, a *perda total* do homem e que, portanto, só pode recuperar a si mesma através da recuperação total do homem. Esta dissolução, da sociedade como um estamento particular é o *proletariado*". (Marx, 1977a: 12-13)

61. Para uma contestação de muitos destes mitos, conferir: Oliveira, C. A. B. e Mattoso, J. E. L. (1996).

Contraopondo-se a esses aforismos, Husson (1999) considera que as origens do desemprego capitalista são indissociáveis de um sistema econômico que prefere não produzir a produzir sem lucro; prefere recusar o direito ao emprego a uma franja social cada vez maior à falta de lugares propícios à acumulação de capital. O autor situa a tese polêmica de que o mecanismo essencial está na "divergência crescente que se instala entre a estrutura da demanda e as exigências de rentabilidade (Husson, 1999: 89),⁶² que provoca ao aumento da desigualdade e redundante em uma crise estrutural profunda que exprime a perda progressiva de legitimidade dos critérios de eficácia capitalista. Nesse sentido, para Husson, essa é tanto uma *crise clássica* — visto que a desregulamentação libera, agravando, o jogo das contradições do funcionamento do capitalismo — como também uma *crise inteiramente inédita*, pois não se trata de uma perturbação conjuntural, mas da crise de um dos princípios essenciais do capital — o valor trabalho —, revestindo a forma de uma mundialização ampliada.

Como acentua Netto (2001: 48), o problema teórico que envolve a *questão social* é o de determinar concretamente a relação entre suas expressões

62. O autor integra a análise marxista com a contribuição regulacionista, procurando manter uma distância tanto do "catastrofismo marxista", quanto dos "postulados harmoniosos" da Escola da regulação. Para ele, o dilema é articular a produção com lucro e a venda das mercadorias. Sua tese é a de que "para funcionar corretamente [o capitalismo] deve simultaneamente produzir com lucro e vender as mercadorias assim produzidas. Essas duas condições são contraditórias e não podem tornar-se compatíveis duradouramente, porque o capitalismo não dispõe de domínio da economia que permita regular, duradouramente, essas contradições. São, pois, as relações sociais fundamentais que estão em causa: cada grande crise combina um problema de saída do escoamento e de valorização do capital". (Husson, 1999: 40). Para o analista, a noção de *norma de consumo*, de Aglietta (1991), valoriza um aspecto importante da reprodução, que tem a ver com a articulação entre o valor de uso e o valor, pois nem todos os modos de consumo são compatíveis com as condições gerais de produção. É preciso que a estrutura da produção seja adequada ao consumo do ponto de vista do *valor de uso* ou das necessidades sociais. Husson traz a questão da realização do valor, da necessária correspondência entre produção e rendimento, voltada às condições necessárias à reprodução do capital, ou seja, à não-interrupção de seu ciclo de rotação. Ela é abordada na tradição marxista com o auxílio dos esquemas de reprodução; caso a produção exceda os rendimentos distribuídos, uma parte dela desapareceria no circuito do capital e não ascenderia à condição de mercadorias. O autor considera as propostas de análise, no campo do marxismo, incompletas, porque só pensadas do ponto de vista do valor. Salienta ser necessário que a estrutura da produção seja adaptada às necessidades sociais, articulando produção e consumo. Em outros termos, a necessidade de garantir uma adequação entre oferta e procura, entre modalidades da acumulação do capital e as normas de consumo (Idem: 51).

emergentes e o conjunto de mediações envolvidas nas modalidades vigentes de exploração do trabalho: "se a lei geral da acumulação capitalista opera independentemente das fronteiras nacionais, seus resultantes societários trazem a marca da história que a concretiza". Daí decorre a importância de considerar as *particularidades histórico-culturais nacionais*, na análise da *questão social*.

2. A *questão social* no Brasil

2.1. *Particularidades da formação histórica brasileira e questão social*⁶³

As desigualdades que presidem o processo de desenvolvimento do País têm sido uma de suas particularidades históricas. O "moderno" se constrói por meio do "arcaico", recriando elementos de nossa herança histórica colonial e patrimonialista, ao atualizar marcas persistentes e, ao mesmo tempo, transformá-las, no contexto de mundialização do capital sob a hegemonia financeira. As marcas históricas persistentes, ao serem atualizadas, repõem-se, modificadas, ante as inéditas condições históricas presentes, ao mesmo tempo em que imprimem uma dinâmica própria aos processos contemporâneos. O novo surge pela mediação do passado, transformado e recriado em novas formas nos processos sociais do presente. A atual inserção do País na divisão internacional do trabalho, como um país de economia dita "emergente" em um mercado mundializado, carrega a história de sua formação social, imprimindo um caráter peculiar à organização da produção, às relações entre o Estado e a sociedade, atingindo a formação do universo político-cultural das classes, grupos e indivíduos sociais.

Tais desigualdades revelam o descompasso entre temporalidades históricas distintas, mas coetaneamente articuladas, atribuindo particularidades à formação social do País. Afetam a economia, a política e a cultura, redimensionando, simultaneamente, nossa herança histórica e o presente.

63. Reproduzo aqui, com pequenas alterações, extratos do capítulo 2 do livro de minha autoria: *Trabalho e indivíduo social*. São Paulo: Cortez, 2001, p. 101-112.

Imprimem um ritmo particular ao processo de mudanças em que tanto o novo quanto o velho alteram-se em direções contrapostas: a modernidade das forças produtivas do trabalho social convive com padrões retrógrados nas relações no trabalho, radicalizando a *questão social*.

A noção de *desenvolvimento desigual* é utilizada em sua acepção clássica⁶⁴ (Marx, 1985b, t. I, v. II): a desigualdade entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, entre a expansão das forças produtivas e as relações sociais na formação capitalista. Revela-se como reprodução ampliada da riqueza e das desigualdades sociais, fazendo crescer a pobreza relativa à concentração e centralização do capital, alijando segmentos majoritários da sociedade do usufruto das conquistas do trabalho social. Desenvolvimento desigual em outra dimensão não menos fundamental: os tempos desiguais entre as mudanças ocorridas na produção material e as formas culturais, artísticas, jurídicas etc.; que expressam as alterações da vida material.⁶⁵ A tensão entre o movimento da realidade e as representações sociais que o expressam estabelece descompassos entre o ser e o aparecer. Atualiza fetichismos e mistificações que acobertam as desigualdades e sua reprodução social.⁶⁶

Martins (1994), ao discutir o *poder do atraso* na sociedade brasileira, considera estar seu núcleo sediado na propriedade territorial capitalista. Na interpretação do autor, a propriedade é responsável pela persistência de constrangimentos históricos que *freiam* o alcance das transformações históricas do presente, porque se realizam por meio de instituições, concepções e valores enraizados em relações que tiveram sentido pleno no

64. A contradição entre as desigualdades históricas fundamentais da sociedade do capital é tratada por Marx na "Lei geral da acumulação capitalista" (Marx, 1985b, t. 1, v. II).

65. A referida dimensão do desenvolvimento desigual é exposta por Marx na conhecida "Introdução" aos *Grundrisse*, de 1857: "a desigual relação do desenvolvimento da produção material frente à produção artística, por exemplo. De uma maneira geral não tomar o progresso no sentido habitual. Arte moderna etc. Esta desproporção está longe de ser importante e tão difícil de apreender como a que se produz no interior das relações sociais práticas. Por exemplo, a cultura. O propriamente difícil nesse caso é discutir o seguinte: de que modo as relações sociais de produção, como relações jurídicas, seguem um desenvolvimento desigual" (Marx, 1974a: 129; grifos nossos).

66. Uma interpretação do desenvolvimento desigual no segundo sentido proposto por Marx, qual seja, de como as relações sociais de produção como relações jurídicas seguem um desenvolvimento desigual, pode ser encontrada em Lukács (1979: 128-171).

passado e que são ressuscitadas na atualidade. Preocupado em identificar as condições históricas particulares que estabelecem o ritmo do progresso na sociedade brasileira, sugere como perspectiva de interpretação o que chama de *sociologia da história lenta*: “a que permite fazer uma leitura dos fatos e acontecimentos orientada pela necessidade de distinguir no contemporâneo a presença viva e ativa de estruturas sociais do passado”. (Martins, 1994: 14).

A modernização conservadora articula o progresso no marco da ordem e atribui um ritmo lento às transformações operadas, de modo que o novo surja como um desdobramento do velho (Martins, 1994: 30). Ela permite explicar a incorporação e/ou criação de relações sociais arcaicas ou atrasadas nos setores de ponta na economia, que adquirem força nos anos recentes, como a peonagem, a escravidão por dívida, a clandestinidade nas relações de trabalho e sua precarização mediante a regressão dos direitos sociais e trabalhistas. O desafio é, pois, compreender o modo como o capital articula essa diversidade de relações, trazendo, para as determinações de seu tempo, isto é, do seu ritmo e de sua reprodução ampliada, os tempos de diferentes relações que foi reproduzindo na sua lógica, ou mesmo produzindo. (Martins, 1989a: 20).

A desigualdade de temporalidades históricas tem na feição antidemocrática assumida pela revolução burguesa no Brasil um de seus pilares. As soluções políticas para as grandes decisões que presidiram a condução da vida nacional têm sido orientadas por deliberações “de cima para baixo” e pela reiterada exclusão das classes subalternas, historicamente destituídas da cidadania social e política.⁶⁷

Segundo Fernandes (1975), a transição do capitalismo competitivo ao monopolista no Brasil ocorre por caminhos que fogem ao “modelo universal da democracia burguesa”. A economia brasileira relacionou-se com a expansão monopolista segundo a forma típica que assumiu na periferia dos centros mundiais. As grandes corporações, operando diretamente ou

67. Como ressalta Ianni (1984a: 11): “Todas as formas históricas do Estado, desde a Independência até o presente, denotam a continuidade e reiteração de soluções autoritárias, de cima para baixo, pelo alto, organizando o Estado segundo os interesses oligárquicos, burgueses e imperialistas. O que se revela, ao longo da história, é o desenvolvimento de uma espécie de *contra-revolução burguesa permanente*”.

por meio de filiais, surgem aqui quase simultaneamente ao seu aparecimento nas economias centrais. Até o início da Segunda Grande Guerra, elas dispõem de um controle segmentar de uma gama de setores da produção, contando com o espaço econômico que elas conseguiram conquistar. Drenam parcelas do excedente econômico para fora, vitalizando a expansão do capitalismo monopolista nas economias centrais. Segundo o autor referido, é na década de 50 que a economia brasileira já não concorre apenas para intensificar o crescimento monopolista no exterior: “ela se incorpora a este crescimento, aparecendo, daí em diante, como um dos seus pólos dinâmicos na periferia” (Fernandes, 1975: 255-256).

No País essa transição não foi presidida por uma burguesia com forte orientação democrática e nacionalista voltada à construção de um desenvolvimento capitalista interno autônomo. Ao contrário, ela foi e é marcada por uma forma de dominação burguesa que Fernandes qualifica de “democracia restrita” — restrita aos membros das classes dominantes que universalizam seus interesses de classe a toda a nação, pela mediação do Estado e de seus organismos privados de hegemonia. O País transitou da “democracia dos oligarcas” à “democracia do grande capital”, com clara dissociação entre desenvolvimento capitalista e regime político democrático. Esse processo manteve e aprofundou os laços de dependência em relação ao exterior e ocorreu sem uma desagregação radical da herança colonial na conformação da estrutura agrária brasileira. Dessa herança, permanecem tanto a subordinação da produção agrícola aos interesses exportadores, quanto os componentes não-capitalistas nas relações de produção e nas formas de propriedade, que são redimensionados e incorporados à expansão capitalista. Essa, gradualmente, moderniza a grande propriedade territorial que assume a face racional de empresa capitalista, convivendo com as vantagens da apropriação da renda fundiária. É acompanhada da concentração da propriedade territorial e de uma ampla expropriação de trabalhadores. Cresce a massa de assalariados rurais e urbanos, necessária à expansão do mercado interno, e às exigências de ampliação da produção e a produtividade. Esse mesmo desenvolvimento incorpora e recria a pequena produção mercantil simples — parceiros, pequenos arrendatários, posseiros — submetendo-a ao jugo do capital (comercial, industrial, financeiro) e à renda fundiária. Assalariados agrícolas e camponeses experimentam uma permanente privação dos direitos sociais, trabalhistas e políticos

— especialmente o direito de voto —, aprofundando sua exclusão do bloco do poder e dos pactos políticos.

Em síntese, no caso brasileiro, a expansão monopolista faz-se, mantendo, de um lado, a dominação imperialista e, de outro, a desigualdade interna do desenvolvimento da sociedade nacional. Ela aprofunda as disparidades econômicas, sociais e regionais, na medida em que favorece a concentração social, regional e racial de renda, prestígio e poder. Engendra uma forma típica de dominação política, de cunho contra-revolucionário, em que o Estado assume um papel decisivo não só na unificação dos interesses das frações e classes burguesas, como na imposição e irradiação de seus interesses, valores e ideologias para o conjunto da sociedade. O Estado é capturado historicamente pelo bloco do poder, por meio da violência ou de cooptação de interesses. Perfila-se, em conseqüência, um *divórcio crescente entre o Estado e as classes subalternas*, “em que o povo se sente estrangeiro em seu próprio país e emigra para dentro de si mesmo” apesar das fórmulas político-jurídicas liberais estabelecidas nas constituições republicanas. (Ianni, 1984a).

Foi decisivo o papel do Estado nos caminhos trilhados pela modernização “pelo alto”, em que as classes dominantes se antecipam às pressões populares, realizando mudanças para preservar a ordem. Evitam qualquer ruptura radical com o passado, conservando traços essenciais das relações sociais e a dependência ampliada do capital internacional. Os traços elitistas e antipopulares da transformação política e da modernização econômica se expressam na conciliação entre as frações das classes dominantes com a exclusão das forças populares, no recurso freqüente aos aparelhos repressivos e à intervenção econômica do Estado. (Coutinho, 1989: 122).⁶⁸

Ao contrário do que supunha a tradição marxista-leninista, o Brasil experimentou um processo de modernização capitalista, sem por isso ser obrigado a realizar uma “revolução democrático-burguesa” ou de “libertação nacional” segundo o modelo jacobino — o latifúndio pré-capitalista e a dependência face ao imperialismo não se revelaram como obstáculos insuperáveis ao completo desenvolvimento capitalista do País. Por um lado, gradualmente e “pelo alto”, a grande propriedade transformou-se em em-

68. Cf. também Coutinho (1984).

presa capitalista agrária e, por outro, com a internacionalização do mercado interno, a participação do capital estrangeiro contribuiu para reforçar a conversão do Brasil em país moderno com alta taxa de urbanização e complexa estrutura social. Ambos os processos foram incrementados pela ação do Estado, ao invés de serem resultados de movimentos populares — ainda que marcando presença ao longo da história política brasileira — ou seja, de um processo dirigido por uma burguesia revolucionária que arrastasse consigo as massas camponesas e os trabalhadores urbanos. A transformação capitalista teve lugar graças a acordos entre as frações de classe economicamente dominantes, à exclusão forçada das forças populares e à utilização permanente dos aparelhos repressivos e de intervenção econômica do Estado. Nesse sentido, todas as opções concretas enfrentadas pelo Brasil, direta ou indiretamente ligadas à transição do capitalismo (desde a Independência política ao golpe de 64, passando pela Proclamação da República e pela Revolução de 1930), encontraram uma solução “pelo alto”, ou seja, etilista e antipopular (Idem).

Esse processo evoca o tipo clássico de transformação agrária na “forma prussiana”, tal como qualificada por Lênin (1980).⁶⁹ Para salientar as

69. Lênin (1980: 31-32), analisando os dois tipos de revolução agrária burguesa, ressalta duas formas clássicas desse desenvolvimento: a *via prussiana* e a *via americana*. O autor atribui um grau de universalidade à sua análise do caso russo ao afirmar que “os traços fundamentais de uma e de outra forma aparecem também com absoluta clareza em todos os lugares onde existam, lado a lado, a economia latifundiária e a camponesa”. O autor assim caracteriza esses caminhos de desenvolvimento agrário: “Os restos do feudalismo podem desaparecer quer mediante a transformação dos domínios latifundiários, quer mediante a destruição dos latifúndios feudais, isto é, por meio da reforma ou da revolução. O desenvolvimento burguês pode verificar-se tendo à frente as grandes propriedades dos latifundiários que, paulatinamente, se tornarão mais burguesas, que, paulatinamente, substituirão os métodos feudais de exploração pelos métodos burgueses; e pode verificar-se, também, tendo à frente as pequenas explorações camponesas que, por via revolucionária, extirparão do organismo social a ‘excrecência’ dos latifúndios feudais e, sem eles, desenvolver-se-ão livremente pelo caminho da agricultura capitalista dos granjeiros (*furmmers*). A estes dois caminhos possíveis do desenvolvimento burguês chamaríamos de caminho do tipo *prussiano* e caminho do tipo *americano*. No primeiro caso, a exploração feudal do latifundiário transforma-se lentamente numa exploração *burguesa-junker*, condenando os camponeses a decênios inteiros da mais dolorosa expropriação e do mais doloroso jugo, ao mesmo tempo em que distingue uma minoria dos ‘*Grosbauers*’ (lavradores abastados). No segundo caso, ou não existem domínios feudais, ou são liquidados pela revolução, que confisca e fragmenta as propriedades feudais. Neste caso, predomina o camponês, que passa a ser o agente exclusivo da agricultura e vai evoluindo até converter-se num granjeiro capitalista”. (Idem: 29-30).

particularidades econômicas e políticas dessas transformações históricas, Coutinho (1989) integra a noção de “via prussiana”, para análise da estrutura agrária, à concepção gramsciana de “revolução passiva”. Esta indica a prática restauradora das classes dominantes, que, ao se defrontarem com pressões populares carentes de iniciativa de articulação unitária, introduzem mudanças reais, que derivam progressivamente em alterações na composição anterior das forças ante o poder. A revolução passiva inclui um vetor de “restauração” — por ser uma reação à possibilidade de uma efetiva e radical transformação de “baixo para cima” — e outro vetor de “renovação” — uma vez que várias demandas populares são incorporadas e implementadas pelos antigos grupos dominantes (Coutinho, 1989: 122).

A debilidade histórica da democracia no Brasil, que se expressa no fortalecimento do Estado e na subalternidade da sociedade civil, é indissociável do perfil da revolução burguesa no País.⁷⁰ O amplo uso de instrumentos coercitivos por parte do Estado restringiu a participação política e o exercício da cidadania para os setores majoritários da população, derivando em uma rede de relações autoritárias que atravessa a própria sociedade civil “incorporada” pelo Estado.

Ianni (1984a: 33-44) alerta para que essa interpretação não resvale, de contrabando ainda que por lentes que se propõem críticas, na reafirmação da tese conservadora da existência de uma sociedade civil *amorfa, frágil, incompetente* — nas trilhas de Oliveira Vianna e outros —, silenciando a longa história das lutas populares.⁷¹ O autor sustenta que os “de baixo”

70. Gramsci diria da sociedade política em sentido restrito, isto é, dos aparelhos militares e burocráticos de dominação e coerção. A sociedade civil é compreendida enquanto o conjunto dos aparelhos “privados” de hegemonia, que supõe adesão voluntária e através dos quais o bloco do poder imprime uma direção política e moral ao conjunto da sociedade. Tais organizações têm a função de elaboração e difusão das ideologias, meio de criação de um consenso que atribua legitimidade à direção política imprimida, ampliando o arco de alianças em que se sustenta o poder: o sistema escolar, as organizações profissionais, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, os meios de comunicação de massa. (Coutinho, 1989).

71. Ianni (1984a: 13), citando Rodrigues (1976), lembra, ao refutar a tese da sociedade civil amorfa: “O decênio (1870-1880) não está isento de revoltas, a do quebra-queijos, em 1874, no Nordeste, a dos Muckers, no Rio Grande do Sul, em 1874-1875, ambas rústicas, de influência religiosa ou messiânica, nem de inumeráveis bandos que lutam no interior, nem tampouco de insurreições negras. Em Mossoró (Rio Grande do Norte), em 27 de janeiro de 1879, a população paupérrima de indigentes e retirantes, que pedia apenas gêneros alimentícios, sofreu das autoridades policiais as

nunca deixaram de “reivindicar, protestar e lutar”, contribuindo, na ofensiva e pelo avesso, para a construção do Estado forte, que se desenvolve ao longo da revolução burguesa no Brasil.

A burguesia brasileira tem suas raízes profundamente imbricadas às bases do poder oligárquico e à sua renovação diante da expansão dos interesses comerciais, financeiros e industriais. Essa expansão determinou uma diferenciação e reintegração do poder — qualificado impropriamente de “crise do poder oligárquico” — que anuncia o início da era da modernidade no país (Fernandes, 1975: 30). A velha oligarquia agrária recompõe-se, moderniza-se economicamente, refaz alianças para se manter no bloco do poder, influenciando decisivamente as bases conservadoras da dominação burguesa no Brasil. Esse vínculo de origem marca profundamente o “horizonte cultural da burguesia”, que se socializa polarizada por um forte conservantismo sociocultural e político, traduzido no mandonismo oligárquico. A ele se aliam as representações ideais da burguesia, segundo o modelo francês, como símbolo da modernidade e da civilização restrito à condução de suas atividades econômicas, nas quais são incorporados os princípios da livre concorrência.

Portanto, estamos diante de uma burguesia dotada de moderado espírito modernizador e que, além do mais, tendia a circunscrever a modernização ao âmbito empresarial e às condições imediatas de sua atividade econômica ou do crescimento econômico. Ir além representava um risco: o de acordar o homem nativo para os sonhos de independência e revolução social, que estavam em conflito com a dominação externa (Idem: 51).

Com a República são estabelecidos os requisitos formais para a universalização dos direitos dos cidadãos. Eliminam-se, em tese, as fronteiras

maiores violências de que resultaram seis mortos e feridos. Sob vários aspectos, a brutalidade do Estado monárquico foi a contrapartida das reivindicações, protestos e lutas de forças populares, no campo e na cidade. [...] Muitos padeciam a violência oligárquica, sob a forma estatal e privada: os seguidores de Antônio Conselheiro, em Canudos; os seguidores de João Maria, no Contestado; colonos nas fazendas de café quando realizavam greves, protestando contra as condições de trabalho e remuneração; operários das fábricas e oficinas, por ocasião de assembléias e greves; seringueiros na Amazônia, quando tentavam escapar das malhas da escravidão organizada no sistema de aviação; populares, no Rio de Janeiro, em 1904, quando protestavam contra a vacina obrigatória”. (Ianni, 1984a: 14).

jurídico-políticas entre as classes e estratos sociais, com a abolição da escravidão, a generalização do trabalho livre e a instauração da propriedade privada da terra (Lei de Terras, de 1850). Essas medidas permitem o estabelecimento dos pressupostos para a organização capitalista da produção e do mercado de trabalho, cujas virtualidades não foram homogeneamente incorporadas na formação econômica e política brasileira.

A revolução burguesa no País nasce marcada com o selo do mundo rural, sendo a classe dos proprietários de terra um de seus protagonistas. Foi a agricultura que viabilizou historicamente a acumulação de capital de âmbito do comércio e da indústria. Aos fazendeiros, juntaram-se os imigrantes que vinham cobrir as necessidades de suprimentos de mão-de-obra no campo e na cidade. Uma vez desfeitas as ilusões do enriquecimento rápido e do sonho de retorno às regiões de origem, os imigrantes deslocam-se do meio rural, mas levam consigo as concepções rurais de organização de vida. Assim, as origens e o desenvolvimento da revolução burguesa explicam a persistência e tenacidade de um horizonte que colide com as formas de concepção do mundo e organização de vida inerentes à uma sociedade capitalista, verificando-se uma "combinação entre a ordem tradicionalista e as concepções de cunho liberal que sustentam, no nível ideológico, o ordenamento competitivo da economia" (Fernandes, 1975: 105). A burguesia brasileira aceita o princípio da livre-concorrência nas relações econômicas estratégicas, todavia, repele, na prática, a igualdade jurídico-política, tal como proclamada nas cartas constitucionais. Apega-se às formas tradicionais de mandonismo, recurso para preservar suas posições na estrutura de poder no nível nacional. Estabelece-se, pois, uma *estranha* articulação entre o forte conservantismo no plano político — do qual o mandonismo oligárquico é expressão — e a incorporação do ideário liberal e sua defesa no campo de seus interesses econômicos.

Aquela articulação adquire inteligibilidade, ao se considerar o papel desempenhado pela propriedade territorial na organização política brasileira. No país, a questão agrária é decisiva para a compreensão das formas históricas assumidas pelo Estado ante a permanente presença dos interesses vinculados à propriedade territorial na composição política do poder, interferindo nas grandes transformações operadas na vida da nação (Camargo, 1983; Ianni, 1984b). Também as lutas sociais no campo passam

pela "propriedade fundiária".⁷² Salientar o papel da propriedade territorial não significa subestimar a interferência do grande capital nos negócios do Estado, uma vez que os interesses do capital e da renda da terra tenderam aqui a se fundir numa única e mesma figura, metamorfoseando o proprietário de terras em capitalista e vice-versa. As composições do bloco do poder, ao longo da história política republicana, contaram com alianças que, ao excluírem os trabalhadores rurais — inclusive dos pactos populistas —, tornaram possível a manutenção da velha oligarquia fundiária nas alianças do poder. Ao mesmo tempo, a burguesia industrial era beneficiada com o aumento da população sobrando, rebaixando os salários urbanos (Coutinho, 1984). Os interesses atinentes à propriedade fundiária foram preservados, sem impedir a modernização capitalista, dando forma à modernidade arcaica no Brasil.

A combinação entre o forte teor conservador no plano político cultural das elites dirigentes e a incorporação ornamental do ideário liberal na defesa de suas atividades econômicas passa pelo *caráter particular do liberalismo* no Brasil, com amplas repercussões na questão democrática. Schwarz (1981), analisando o liberalismo brasileiro, fala "das idéias fora do lugar".⁷³ As idéias do universalismo, da liberdade do trabalho, da igualdade perante a lei — bases da cidadania liberal — correspondiam, na Europa, à igualdade formal necessária à mercantilização da vida social, ainda que encobrindo a exploração do trabalho. No Brasil, o ideário liberal incorporado na Constituição de 1824 chega de braços dados com a escravidão e com a prática geral do favor que, embora contrapostos, se unem na história política brasileira.

O favor atravessou o conjunto da existência nacional nas relações entre os homens livres: "o favor torna-se a nossa mediação quase universal"

72. "É particularmente essencial compreender que a forma assumida pela propriedade territorial 'amarra as relações sociais, organiza as relações de classe, sustenta relações econômicas e políticas, edifica uma determinada estrutura de poder, alimenta relações de dominação, define limites para a participação democrática das diferentes classes sociais, especialmente das classes trabalhadoras. A propriedade territorial constitui mediação essencial da organização política brasileira e da história da exclusão política dos trabalhadores rurais". (Martins, 1986: 67).

73. Schwarz (1981: 23-25). Ver também: Vianna (1978); Viotti da Costa (1977, cap. 3) e Mercadante (1965).

(Schwarz, 1981). As elites dominantes brasileiras, envolvidas nas atividades comerciais agro-exportadoras, identificam-se no mercado internacional com a lógica do lucro e com as idéias de liberdade e igualdade que supõem. Inclusive a independência do País foi feita em nome das idéias francesa e inglesa. Porém, tal conjunto ideológico defronta-se com a força e a violência nas relações básicas de produção e com "homens-livres" — mas, na verdade, dependentes —, cujo acesso à vida social dependia do favor de um grande, sendo a figura do "agregado" a caricatura.

A ideologia "do mando e do favor" traz embutidas as relações de subordinação, o arbítrio, os serviços pessoais, a cumplicidade contra a postulação, pela civilização burguesa, da autonomia da pessoa, da remuneração objetiva, da ética do trabalho. Os "incompatíveis saem de mãos dadas" e o liberalismo passa a legitimar o arbítrio. O favorecido engrandece a si e a seu benfeitor, havendo uma compensação simbólica: só é favorecido porque não é escravo. Inclui uma cumplicidade sempre renovada que assegura serem ambas as partes "livres". "Aí a novidade: adotadas as idéias e razões européias, elas podem servir e muitas vezes serviram de justificação, nominalmente 'objetiva' para o momento do arbítrio que é da natureza do favor" (Schwarz, 1981: 17). A burguesia incorpora no discurso as elaborações européias contra o arbítrio e a escravidão, mas na prática afirma o favor e o clientelismo em instituições que proclamavam formas e teorias do Estado burguês moderno.

Viotti da Costa (1977) também acentua a especificidade do liberalismo no Brasil com relação ao padrão europeu. Aqui os princípios liberais não se forjaram na luta da burguesia contra a aristocracia e a realeza e não evoluíram em função da revolução industrial. A industrialização no Brasil só se consolida tardiamente no século XX. Diferentemente da Europa, os limites do liberalismo no Brasil, nas suas origens, foram definidos pela escravidão, pela sobrevivência das estruturas arcaicas de produção e pela dependência colonial nos quadros do sistema capitalista internacional. Trata-se de um liberalismo que nasceu tendo como base social as classes de extração rural e sua clientela. Antes da Independência, foi um "liberalismo heróico", que tinha como ponto de convergência a denúncia do pacto colonial, em que as aspirações dos grupos de elite confundiam-se com os demais grupos sociais. A escravatura era o ponto de controvérsia. Após a In-

dependência evoluiu para o "liberalismo regressista", com feição antidemocrática e anti-revolucionária, presidido pela conciliação da liberdade com a ordem. Um liberalismo que teme os "excessos" das pressões democráticas, tidas como radicais, indicando uma clara dissociação entre liberalismo e democracia. Portanto, o liberalismo no Brasil não se constrói sobre a universalidade da figura de cidadão.

As raízes oligárquicas e estamentais de base municipalista redundaram no "coronelismo", fenômeno que indica a rarefação do poder público frente ao poder privado ou a privatização de funções e de recursos públicos em função de interesses privados. Os "coronéis", cuja sustentação do poder radicava na propriedade da terra e na riqueza, passavam a exercer funções públicas através de um sistema de reciprocidades e de troca de favores em relação aos seus dependentes, mediante recursos do Estado.

No desenvolvimento da contra-revolução burguesa, as elites ajustam suas formas de dominação à defesa da "civilização ocidental". A burguesia, no seu horizonte cultural e no seu circuito político, adapta-se à industrialização intensiva na consolidação da economia brasileira como uma economia de regulação monopolista, agravando o desenvolvimento desigual interno e intensificando a dominação externa. Esse quadro adere-se à sua tradição cultural e política conservadora, de defesa do progresso dentro da ordem, prevenindo e antecipando-se às ameaças revolucionárias na história brasileira. Para fazer frente à "crise do poder burguês", a burguesia realiza uma recomposição de suas frações internas, preservando a aliança com a grande propriedade territorial e uma sólida união com o grande capital internacional, tendo no Estado o eixo da recomposição ao poder burguês, apartado do conjunto de nação. (Fernandes, 1975: 289-366).

A constante dessa trajetória tem sido a permanente exclusão dos trabalhadores urbanos e rurais das decisões do Estado e do bloco do poder, sujeitos à repressão centralizadora do Estado e ao arbítrio do poder privado dos chefes políticos locais e regionais. A contrapartida da força, do arbítrio, da anulação da cidadania dos trabalhadores tem sido o caráter explosivo das lutas sociais, assim como a presença da violência no cotidiano das classes subalternas, manifesta nas mais triviais situações (Mello Franco, 1976). O amadurecimento político dos trabalhadores rurais é resultante de um longo e intermitente processo de lutas, expressas nos quilombos, nas

greves do colonato, no cangaço, nos movimentos messiânicos, nas ligas camponesas, no sindicalismo rural, nas greves dos assalariados permanentes e temporários e na luta pela terra dos posseiros, parceiros e arrendatários.⁷⁴ Essas lutas se unem à história do movimento operário urbano e do sindicalismo brasileiro, que remontam aos primórdios da industrialização.

Com a "modernização conservadora", verifica-se uma aliança do grande capital financeiro, nacional e internacional, com o Estado nacional, que passa a conviver com os interesses oligárquicos e patrimoniais, que também se expressam nas políticas e diretrizes governamentais, imprimindo um ritmo lento à modernização capitalista da sociedade. As desigualdades agravam-se e diversificam-se, expressas nas lutas operárias, nas reivindicações do movimento negro, nas lutas pela terra, pela liberdade sindical e pelo direito de greve, nas reivindicações em torno dos direitos à saúde, à habitação, à educação, entre outros, assim como contra a degradação ambiental. Moderniza-se a economia e o aparelho de Estado, mas as conquistas sociais e políticas — ainda que registradas no último texto constitucional — permanecem defasadas, expressando o desencontro entre economia e sociedade, que se encontra na raiz da "prosperidade dos negócios". Ianni (1992), ao efetuar essas reflexões, reafirma a relação indissolúvel entre *trabalho e questão social*. *O trabalho encontra-se no centro da questão social*: tanto as formas de trabalho, quanto a apologia do trabalho, ou seja, sua louvação ou beatificação expressa na "ética do trabalho". Todavia, no pensamento social brasileiro (de Nina Barreto a Tobias Barreto), a *questão social* recebe diferentes explicações e denominações: "coletividades anormais", "sociedade civil incapaz", "povo amorfo", sendo o tom predominante a suspeita que de a vítima é culpada, e a pobreza, um "estado da natureza". Essa tendência de naturalizar a *questão social* combina-se, no pensamento social brasileiro, com o assistencialismo e a repressão, em uma criminalização "científica" da *questão social*. (Ianni, 1992).⁷⁵

74. Ver, entre outros: Ianni (1984a: 116-131); Martins (1983; 1980a); Queiroz (1977); Paiva (1985); Grzybowski (1987); Bastos (1984).

75. "Em uma perspectiva ampla, a sociedade em movimento apresenta-se como uma vasta fábrica de antagonismos e desigualdades que constituem a questão social. A prosperidade da economia e o fortalecimento do poder estatal aparecem em descompasso com o desenvolvimento social. Isto é, a situação social de amplos contingentes de trabalhadores fabrica-se precisamente com os negócios, a reprodução do capital". (Ianni, 1992).

Com a crise dos anos 70, as idéias neoliberais preconizam a desarticulação do poder dos sindicatos, como condição de viabilizar o rebaixamento salarial, aumentar a competitividade dos trabalhadores e impor a política de ajuste monetário. Essas medidas têm por fim atingir o poder dos sindicatos, possibilitar a ampliação da taxa "natural" de desemprego, implantar uma política de estabilidade monetária e uma reforma fiscal que reduza os impostos sobre as altas rendas e favoreça a elevação das taxas de juros, preservando os rendimentos do capital financeiro. Como sugere Anderson (1999), se o projeto neoliberal surgiu como uma terapia para animar o crescimento da economia capitalista, para deter a inflação, obter deflação como condição de recuperação dos lucros, fez crescer o desemprego e a desigualdade social. Não consegue atingir os fins econômicos para os quais surgiu, ou seja, alavancar a produção e ampliar as taxas de crescimento econômico, ainda que seja vitorioso no plano político-ideológico. Ora, o capital, ao invés de voltar-se para o setor produtivo, é canalizado para o setor financeiro, favorecendo um crescimento especulativo da economia.

O aprofundamento das desigualdades sociais e a ampliação do desemprego atestam ser a proposta neoliberal vitoriosa, visto serem estas suas metas, ao apostar no mercado como a grande esfera reguladora das relações econômicas, cabendo aos indivíduos a responsabilidade de "se virarem no mercado". Todo esse ideário, que envolve uma canalização do fundo público para interesses privados, cai como uma luva na sociedade brasileira, que, como reafirma Chaui (1995a), é uma sociedade marcada pelos coronelismos, populismos, por formas políticas de apropriação da esfera pública em função de interesses particularistas dos grupos no poder. Esta sociedade é presidida por uma tradição autoritária e excludente, que se condensa no "autoritarismo social", isto é, uma sociedade hierarquizada em que as relações sociais ora são regidas pela "cumplicidade" — quando as pessoas se identificam como iguais — ora pelo "mando e pela obediência" — quando as pessoas se reconhecem como desiguais —, mas não pelo reconhecimento da igualdade jurídica dos cidadãos.

Distinta da cidadania tal como construída nos países europeus, aqui prevaleceram as relações de favor e de dependência. Essa formação política, aliada aos "efeitos modernos" do grande capital, tem resultado em um encolhimento dos espaços públicos e um alargamento dos espaços priva-

dos, em que a classe dominante faz do Estado o *seu* instrumento econômico privado por excelência. Ou seja, o discurso neoliberal tem a espantosa façanha de atribuir título de modernidade ao que há de mais conservador e atrasado na sociedade brasileira: fazer do interesse privado a medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública e a dimensão ética da vida social pela recusa das responsabilidades e obrigações sociais do Estado (Chaui, 1995a), o que tem amplas repercussões na luta por direitos e no trabalho cotidiano dos assistentes sociais.

2.2. Questão social no Brasil contemporâneo

Na contratendência da crise capitalista de longa duração de tonalidade recessiva, cujo desencadeamento remonta à década de 70 do século XX, verificam-se profundas alterações nas formas de produção e de gestão do trabalho perante as exigências do mercado mundial sob o comando do capital financeiro, que alteram profundamente as relações entre o Estado e sociedade. Novas mediações históricas reconfiguram a *questão social* na cena brasileira contemporânea no contexto da mundialização do capital.

Como sustenta Salama (1999), a lógica financeira do regime de acumulação tende a provocar crises que se projetam no mundo gerando recessão. É tributário dessa lógica o caráter volátil do crescimento que redundam em maior concentração de renda e aumento da pobreza, gerando um verdadeiro "apartheid social". Ampliam-se as desigualdades distribuídas territorialmente, as distâncias entre as rendas de trabalho e do capital e entre os rendimentos dos trabalhadores qualificados e não qualificados. A abertura abrupta da economia nos países da periferia dos centros mundiais, conforme orientação dos organismos multilaterais, tem redundado na ampliação do *déficit* da balança comercial, no fechamento de empresas nacionais, na elevação das taxas de juros e no ingresso maciço de capitais especulativos. As importações substituem parte da produção nacional, em um verdadeiro processo de "substituição das importações". A economia passa a mover-se entre a reestruturação de sua indústria e a destruição de parte do aparato industrial que não resiste à competitividade dos grandes oligopólios e à grande expansão das exportações e importações. Cresce a necessidade de financiamento externo e, com ele, a dívida interna e exter-

na, os serviços da dívida — o pagamento de juros —, ampliando o *déficit* comercial. As exigências do pagamento dos serviços da dívida, aliada às elevadas taxas de juros, geram escassez de recursos para investimento e custeio. Os investimentos especulativos são favorecidos em detrimento da produção, o que se encontra na raiz da redução dos níveis de emprego, do agravamento da *questão social* e da regressão das políticas sociais públicas.

Na esfera da organização da produção, o padrão fordista-taylorista convive com formas de organização da produção dotadas de elevado padrão tecnológico, mediante a incorporação dos avanços científicos de última geração apropriados pelas empresas multinacionais, mas que têm como contrapartida relações de trabalho regressivas do ponto de vista dos interesses dos trabalhadores. A desregulamentação do capital — ao nível do capital produtivo das empresas transnacionais e do capital-dinheiro das instituições financeiras — nutre o aumento das taxas de mais-valia absoluta e relativa, presentes e futuras, que o discurso do capital resume na "flexibilidade". Esta se estende às formas de organização dos processos de produção, da gestão e remuneração da força de trabalho, do mercado de trabalho, dos direitos sociais e trabalhistas e dos padrões de consumo. Essa investida a favor do crescimento econômico dos oligopólios e *contra* o desenvolvimento social atinge visceralmente a luta sindical em um quadro de recessão e desemprego. Estabelece-se uma ampla competitividade no mercado mundial, e a qualidade dos produtos é erigida como requisito para enfrentar a concorrência intercapitalista e salvaguardar os superlucros das empresas multinacionais e as elevadas taxas de juros a favor dos agentes institucionais financeiros. A exigência ao nível da produção é reduzir custos e ampliar as taxas de lucratividade.

Nessa lógica, o rebaixamento dos custos do chamado "fator trabalho" tem peso decisivo, envolvendo o embate contra a organização e as lutas sindicais, os cortes de salário e direitos conquistados. A necessidade de redução de custos para o capital revela-se na figura do trabalhador polivalente, em um amplo enxugamento das empresas, na captação da mais-valia das empresas terceirizadas para as quais são transferidos os riscos das oscilações de mercado. A concorrência entre os capitais no mercado mundial estimula um acelerado desenvolvimento científico e tecnológico, que revoluciona a produção de bens e serviços. A reestruturação produtiva afeta radicalmente a organização dos processos de trabalho: o consumo e ges-

tão da força de trabalho, as condições e relações de trabalho, assim como o conteúdo do próprio trabalho. Envolve a intensificação do trabalho e a ampliação da jornada, a redução dos postos de trabalho e a precarização das condições e dos direitos do trabalho. Reduz-se a demanda de trabalho vivo ante o trabalho passado incorporado nos meios de produção, com elevação da composição técnica e de valor do capital, ampliando o desemprego estrutural.

Nesse quadro, radicais mudanças nas relações Estado/sociedade civil, orientadas pela terapêutica neoliberal, têm sido traduzidas nas políticas de ajuste recomendadas pelo "Consenso de Washington". (Baptista, 1994). Por meio de vigorosa intervenção estatal a serviço dos interesses privados articulados no bloco do poder, sob inspiração liberal, conclama-se a necessidade de reduzir a ação do Estado para o atendimento das necessidades das grandes majorias mediante a restrição de gastos sociais, em nome da chamada crise fiscal do Estado. A resultante é um amplo processo de privatização da coisa pública: um Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes no cenário internacional e nacional, renunciando a dimensões importantes da soberania da nação, a favor do grande capital financeiro em nome de honrar os compromissos morais do Estado com as dívidas interna e externa.

Tais processos atingem não só a economia e a política, mas afetam as formas de sociabilidade. Esse cenário, de nítido teor conservador, atinge as formas culturais, a subjetividade, as identidades coletivas, erodindo projetos e utopias. Estimula um clima de incertezas e desesperanças. A debilidade das redes de sociabilidade em sua subordinação às leis mercantis estimula atitudes e condutas centradas no indivíduo isolado, em que cada um "é livre" para assumir riscos, opções e responsabilidades por seus atos em uma sociedade de desiguais.

Nesse cenário, a "velha questão social" metamorfoseia-se, assumindo novas roupagens. Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o impulsionam. Fratura esta que vem se traduzindo na banalização da vida humana, na violência escondida no fetiche do dinheiro e da mistificação do capital ao impregnar todos os espaços e esferas da vida social. Violência que tem no aparato repressivo do Estado, capturado pelas finanças e colo-

cado a serviço da propriedade e poder dos que dominam, o seu escudo de proteção e de disseminação. O alvo principal são aqueles que dispõem apenas de sua força de trabalho para sobreviver: além do segmento masculino adulto de trabalhadores urbanos e rurais, penalizam-se os velhos trabalhadores, as mulheres e as novas gerações de filhos da classe trabalhadora, jovens e crianças, em especial negros e mestiços.

Crescem os níveis de exploração e as desigualdades, assim como, no seu reverso, as insatisfações e resistências presentes nas lutas do dia-a-dia, ainda carentes de maior organicidade e densidade política. Na sua maioria, silenciadas pelos meios de comunicação, essas lutas condensam a recusa do instituído e expressam iniciativas tensas e ambíguas, que adensam um processo de acumulação de forças que procura avançar historicamente no horizonte da igualdade. Lutas tímidas, mas vivas nos âmbitos do direito ao trabalho e do trabalho; da luta pela reforma agrária; pelo acesso aos serviços públicos no atendimento às necessidades básicas dos cidadãos; contra as discriminações étnico-raciais e de gênero; pela defesa do meio ambiente, das expressões culturais etc. A mundialização do capital também (re)produz, de forma ampliada, a *questão social no espaço mundial* e não apenas nos países pobres que lideram o *ranking* mundial das desigualdades e disparidades econômicas, políticas, religiosas, étnico-raciais, de gênero, entre suas outras múltiplas dimensões (Ianni, 2004). Espira as desigualdades de toda ordem e os conflitos delas decorrentes aos recantos mais sagrados do capitalismo mundial, sob formas particulares e distintas, segundo as características nacionais.⁷⁶

76. Ao discutir o novo ciclo de globalização do capitalismo Ianni (2004b) sustenta que a *questão social* torna-se um dilema mundial e não só nacional. Parte fundamental das suas manifestações está referida à condição operária, modificando-se as condições de organização e desenvolvimento da consciência social do trabalhador no âmbito da sociedade global. "Visto em escala global, o capitalismo desenvolve as classes e os grupos sociais, em âmbitos não só local, nacional e regional, mas também e principalmente mundial. Acentuam-se as diversidades e desigualdades, em termos de formas de sociabilidade e jogo das forças sociais. As dimensões transnacionais do capital, tecnologia, força de trabalho, divisão do trabalho social, mercado, planejamento e violência, entre outras forças produtivas, intensificam e generalizam os processos de integração e fragmentação, em escala mundial. Esse é o cenário em que se forma a *globalização da questão social*: uma globalização na qual estão presentes as contradições do trabalho e do capital, etnias, gêneros, religiões línguas e outras; sem esquecer as diferentes manifestações da contradição sociedade e natureza". (Ianni, 2004b: 31; grifos nossos).

Para Wanderley (2000; 2003), discernir a *questão social* na América Latina exige atentar às particularidades histórico-culturais das relações sociais na região, em suas dimensões econômicas, políticas, culturais e religiosas, com acento na concentração de renda e poder e na pobreza das grandes maiorias. Exige também atribuir visibilidade aos sujeitos que, por meio de seus esforços, conflitos e lutas atribuem densidade política à *questão social* na cena pública: indígenas, negros, trabalhadores urbanos e rurais, mulheres, entre outros segmentos, que se constroem e se diferenciam nas histórias nacionais. No cenário latino-americano, a *questão social*:

[...] se põe, nos espaço e no tempo, diferentemente da realidade européia, na instituição da nacionalidade, da esfera estatal, da cidadania, da implantação do capitalismo. Em conseqüência, deverá ser entendida e datada de modo distinto. (Wanderley, 2000: 61).

Na atualidade, identificam-se semelhanças e diferenças na implementação das chamadas “políticas de ajuste estrutural” na América Latina: elas assumiram diferentes formas e graus de intensidade nos vários países latino-americanos, como indica Soares (2001).⁷⁷ Dentre os traços *comuns* dessas políticas pode-se registrar: maior abertura da economia para o exterior em nome da maior competitividade nas atividades produtivas; racionalização da presença do Estado na economia, liberando o mercado, os preços e as atividades produtivas; estabilização monetária, como meio de controle dos processos inflacionários; e exigência de redução da dívida pública, com elevados ônus para as políticas sociais. Todavia, os países apresentam distintos ritmos e intensidades na consecução de tais propósitos, diferenças nas projeções de desenvolvimento no largo prazo, em especial no tocante à industrialização. Somam-se distintos matizes na compreensão das funções do Estado e do mercado na distribuição dos recursos produtivos e na operação dos instrumentos de política econômica e social e da dívida pública.

A adoção das políticas neoliberais, como programas de governo, não ocorreu simultaneamente, e nem seguiu a mesma trajetória nos vários países do continente, com diferenças nas formas de aplicação e nos seus resul-

tados. (Laurel, 1995; Soares, 2001). O tipo de trajetória histórica percorrida pelos países latino-americanos — em especial as lutas pela hegemonia presentes no seu interior — e o interesse dos países mais poderosos pela abertura comercial redundaram em condições e temporalidades distintas para a implantação das “políticas de ajuste”: a experiência pioneira do Chile na década de 70, a do México na segunda metade dos anos 80, e a do Brasil nos anos 90 do século XX.

Esses tempos e processos particulares afetaram a participação do Estado na prestação direta de serviços sociais e no seu financiamento por meio de impostos diretos e indiretos, com distintos graus de progressividade. A política social, submetida aos ditames da política econômica, é redimensionada ante as tendências de privatização, de cortes nos gastos públicos para programas sociais, focalizados no atendimento à pobreza e descentralizados na sua aplicação. Os impactos da redução dos gastos sociais e a conseqüente deterioração dos serviços sociais públicos dependeram das relações entre o Estado e a sociedade, das desigualdades e das políticas sociais anteriormente existentes ao programa de “contra-reformas”.

Segundo a avaliação da CEPAL (apud Soares, 2001), os “programas de ajuste” não resultaram em distribuição de renda e serviços públicos, não reduzindo as desigualdades anteriormente existentes no pós-guerra. As mais importantes expressões da *questão social* são: o retrocesso no emprego, a distribuição regressiva de renda e a ampliação da pobreza, acentuando as desigualdades nos estratos socioeconômicos, de gênero e localização geográfica urbana e rural, além de queda nos níveis educacionais dos jovens. A regressão social na América Latina na década de 80-90 expressou-se na transferência de mão-de-obra dos setores de maior produtividade para os de rendas mais baixas e acentuou a heterogeneidade produtiva e a desigualdade na distribuição de renda. Cresceu a disparidade entre o rendimento de 40% das famílias mais pobres e o rendimento das 10% das famílias mais ricas. Verificou-se a redução relativa do trabalho assalariado com relação ao emprego total, com perda importante da gravação do trabalho industrial, da redução do emprego público (exceto no Brasil), do aumento dos assalariados no terciário e o incremento de trabalhadores auto-empregados. Cresceu a ocupação na pequena e microempresa e o número de desempregados aumentou exponencialmente. Constatou-se uma redu-

77. Recupera-se, a seguir, a importante contribuição de Soares (2001) sobre o tema.

ção significativa dos salários reais em todos os países e aumento do percentual dos assalariados em situação de pobreza. (Soares, 2001).⁷⁸

Esse quadro de radicalização da *questão social* atravessa o cotidiano do assistente social que se defronta com segmentos de trabalhadores *duplamente penalizados*. De um lado, ampliam-se as necessidades não atendidas da maioria da população, pressionando as instituições públicas por uma demanda crescente de serviços sociais. De outro lado, esse quadro choca-se com a restrição de recursos para as políticas sociais governamentais, coerente com os postulados neoliberais para a área social, que provocam o desmonte das políticas públicas de caráter universal, ampliando a seletividade típica dos “programas especiais de combate à pobreza” e a mercantilização dos serviços sociais, favorecendo a capitalização do setor privado.

A lógica que passa a presidir a política social é a da *privatização seletiva dos serviços sociais*, verificando-se um trânsito da noção de *seguridade social*,⁷⁹ uma estratégia keynesiana implementada após a II Guerra Mundial, para a lógica do *seguro social*. Verifica-se uma “americanização” da seguridade social (Vianna, 1998) com o propósito de abrir o campo dos serviços

78. Uma análise abrangente e provocativa da desigualdade, pobreza e Serviço Social na América Latina, apoiada em um rico acervo de dados atualizados, pode ser encontrada em Netto (2007: 135-170).

79. A seguridade social designa um conjunto de ações governamentais no campo da chamada proteção social, envolvendo um leque de políticas que fazem frente aos direitos sociais. Segundo a Convenção n. 102, de 1952, da Organização Internacional do Trabalho — OIT — as medidas referem-se à proteção que a sociedade proporciona aos seus membros mediante uma série de medidas públicas contra as privações sociais e econômicas que, de outra forma, afetariam a subsistência, como consequência de enfermidades, maternidade, acidentes de trabalho ou enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice, morte. Abrange também a assistência médica e ajuda a família com filho. Foi o reconhecimento das desigualdades e das lutas voltadas à preservação das condições de vida dos cidadãos que fez com que as medidas de proteção desbordassem o âmbito privado para a esfera pública. Medidas essas que se expressam em ações compensatórias para aqueles que estão impossibilitados de trabalhar, em cobertura de situações de risco de trabalho (doenças, acidentes, invalidez, desemprego temporário) e manutenção de rendas e benefícios, aposentadorias e pensões que passam a formar políticas sociais. Como sustenta Mota (1995; 1996), os sistemas de seguridade são determinados por um conjunto de necessidades sociais que nascem no mundo da produção *stricto sensu*, mas não encerram aí o seu sentido, extrapolando-o em direção à esfera pública governamental. Enquanto mecanismo de gestão social, tem a sua sustentação amparada na legislação e nos direitos sociais, elementos constitutivos da relação entre o Estado e a sociedade.

sociais para os investimentos privados, ampliando o âmbito da acumulação. Adota-se a forma de *compra de serviços privados com recursos do fundo público, via credenciamento de serviços, e do incremento da indústria de seguro, cuja maior expressão é os fundos de pensão*. Em outros termos, a diretriz é cobrar os serviços sociais, transformando-os em mercadorias, cuja precondition foi a desqualificação e desfinanciamento das instituições públicas em nome da “crise fiscal do Estado”.

Vale reiterar que o projeto neoliberal subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, em especial às dotações orçamentárias. Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias — vistas como um dado não passível de questionamento — que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais implicados na seguridade, justificando as prioridades governamentais. A leitura do orçamento de governo, apreendido como uma peça técnica, silencia os critérios políticos que norteiam a eleição das prioridades nos gastos, estabelecidas pelo bloco do poder. A viabilização dos direitos sociais — e em especial aqueles atinentes à seguridade social — pauta-se segundo as regras de um livro-caixa, do balanço entre crédito e déficit no “cofre governamental” (Menezes, 1993). A leitura da seguridade passa a ser efetuada segundo os parâmetros empresariais de custo/benefício, da eficácia/inoperância, da produtividade/rentabilidade. O resultado é a subordinação de necessidades sociais e sua satisfação à mecânica instrumental do orçamento público.

A crítica neoliberal sustenta que os serviços públicos, organizados à base de princípios de universalidade e gratuidade, superdimensionam o gasto estatal (Grassi et al., 1994), assim como a folha salarial dos servidores públicos. Como o gasto social é tido como uma das principais causas da crise fiscal do Estado, a proposta é reduzir despesas, diminuir atendimentos, restringir meios financeiros, materiais e humanos para implementação dos projetos. E o assistente social, que é chamado a implementar e viabilizar direitos sociais e os meios de exercê-los, vê-se tolhido em suas ações, que dependem de recursos, condições e meios de trabalho cada vez mais escassos para operar as políticas sociais.

No Brasil, como afirma Oliveira,⁸⁰ o Governo Cardoso e seus “cavaleiros do apocalipse”, ao realizarem a escolha histórica por tais caminhos, nos levaram ao “coração das trevas do neoliberalismo”.⁸¹ E seu legado foi uma perversa herança. A política econômica implementada pelo governo Cardoso conseguiu reduzir as taxas da inflação, mas não resultou em políticas distributivas. Assim, transitou “da pobreza da inflação” à “inflação da pobreza”, do “fim da inflação da moeda” à retomada da “inflação da dívida”.⁸² A dívida e o custo de sua rolagem geram escassez de recursos para investimento e custeio que, aliados às elevadas taxas de juros, desviam as aplicações do setor produtivo para o mercado financeiro.

A supervalorização das políticas macroeconômicas, voltadas à estabilização da moeda a qualquer preço, resultou em uma abertura econômica e comercial desordenada. A remuneração privilegiada ao capital financeiro gerou o desestímulo à inovação tecnológica e o enfraquecimento das exportações. As baixas taxas médias de crescimento, na ordem de 2,5% ao ano, resultaram do abandono do mercado interno e da ausência de políticas ousadas de exportação. As políticas de liberalização do capital fragilizaram as contas externas e desequilibraram as contas públicas. Estimularam, sim, investimentos estrangeiros na aquisição do patrimônio público e fluxos voláteis e reversíveis oriundos da aplicação especulativa.

Segundo informações publicadas no Jornal *O Globo*, seção Economia, de 20/10/2002, o perfil do endividamento brasileiro era o seguinte: o Brasil gastava cerca de 7% do Produto Interno Bruto — soma dos bens e serviços que o país produz — só com juros e encargos da dívida pública; um custo de quase R\$ 100 bilhões a cada 12 meses. Mesmo assim, a dívida líquida do setor público cresceu, passando de 53% do PIB, em 2001, para 62%, no início do Governo Lula.

Como um quarto da dívida estava em títulos corrigidos pelo câmbio — 56% dos títulos públicos —, o endividamento cresceu de R\$ 661 bilhões, em 2001, para cerca de R\$ 830 bilhões em 2002. Cada ponto percentual de

80. Pronunciamento efetuado no II Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social, Brasil, Porto Alegre, 1999.

81. Um balanço das respostas do Governo Cardoso à questão social encontra-se em Serra (2000: 79-116). Ver, especialmente, o cap. II: O governo FHC e as respostas à questão social.

82. Conforme pronunciamento de Paulo Rocha, no II Encontro Nacional de Seguridade Social, realizado em Porto Alegre, em 1999.

alta do dólar representava um acréscimo de US\$ 2 bilhões na dívida interna do governo. O governo cortava gastos em políticas públicas e, ainda assim, a dívida subia.

Para se ter uma idéia do que significam tais valores, Benjamim (2002), na bela cartilha *O Brasil é um sonho* (que realizaremos), informa: quando Fernando Henrique Cardoso assumiu o seu primeiro mandato, a dívida interna do governo brasileiro era de R\$ 59 bilhões e, em 2001, já era 12 vezes maior (R\$ 685 bilhões). No orçamento da União do mesmo ano, o dinheiro previsto para a saúde equivalia a 75 dias dos gastos com a dívida (R\$ 28,5 bilhões). O da educação, a 47 dias (18,6 bilhões). O da erradicação da miséria, a 8 dias (R\$ 3,2 bilhões). O da ciência e tecnologia, a 6 dias (R\$ 2,5 bilhões). Ao Ministério da Cultura coube, em 2001, o equivalente a 21 horas da rolagem da dívida (R\$ 0,34 bilhão)!

A análise da execução orçamentária de 2002, no Governo Cardoso, revela que 64,44% dos recursos liquidados foram gastos sob a rubrica de “Encargos especiais” — cabendo ao pagamento de juros e encargos da dívida pública (8,19%) e sua amortização (45,26%) — ao passo que despesas com investimentos representaram somente 2% das despesas liquidadas. E 18,26% dos recursos liquidados destinaram-se à previdência, 3,77% à saúde, 1,96% à educação, e 0,97% para assistência social. (Rocha, 2003). Esses resultados são indissociáveis da queda da taxa média de crescimento da economia. De outro lado, tem-se a paralisação do Estado pela dívida e os serviços da dívida — e a exigência de um “superávit primário”⁸³ — que reduz o gasto público. Em 2002, o superávit primário foi de 50 bilhões de reais, e, nos cinco primeiros meses de 2003, já somava 37 bilhões de reais, penalizando a maioria da população.

Além do crescimento da dívida, o Governo Cardoso dilapidou o patrimônio nacional. Biondi (2000), em *O Brasil privatizado*, apresenta um levantamento da venda das empresas públicas brasileiras e chegou ao seguinte resultado financeiro das privatizações: arrecadação de R\$ 85,2 bilhões e gastos de R\$ 87,6 bilhões. O governo brasileiro ficou sem as empre-

83. A exigência de uma artimanha contábil para perfazer um superávit primário — saldo sobre receitas e despesas do governo antes do pagamento de juros e correção monetária, descartado o próprio valor da dívida — captura parcelas significativas do fundo público que poderiam ser canalizadas para as políticas públicas e para a distribuição de renda.

sas, e sofreu um prejuízo líquido de, pelo menos, R\$ 2,4 bilhões com a entrega do patrimônio público para as grandes empresas privadas.

Na contraface desses processos segundo dados oficiais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA (2005),⁸⁴ tem-se: o crescimento da taxa de desemprego, que saltou de 6,2% para 10% entre 1995 e 2003, considerando os índices do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); um aumento da informalidade de 44,7% para 45,5% no mesmo período; e a brutal queda da renda média real dos trabalhadores de 15% em oito anos, entre 1996 e 2002. O País apresenta *uma das piores distribuições de renda do mundo* — um índice de Gini de 0,60⁸⁵ —, só superada por Serra Leoa, na África Ocidental (com índice de Gini de 0,62, em 2003).

O País dispõe, em 2003, com uma população de 170 milhões de brasileiros, dos quais 81,2% residentes em áreas consideradas urbanas e 18,8% no campo. A proporção de pessoas entre 16 e 59 anos que participa do mercado trabalho, ocupada ou à procura de ocupação, é de 74,9%. A distribuição da população economicamente ativa é de cerca de 71,6 milhões ocupados e 8 milhões desempregados. O desemprego concentra-se nas regiões metropolitanas, que registram as taxas mais elevadas de seu crescimento, com destaque, por ordem crescente, para Salvador, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo, além do Distrito Federal. Nestas regiões, a taxa de desemprego elevou-se de 7% para 13,9%, entre 1995 e 2003.

Segundo a Organização Mundial do Trabalho (OIT), o crescimento do desemprego no País supera a taxa mundial de 6,2%, e a da América Latina e Caribe, que é dos 8%. A única região que registra um aumento do desemprego superior ao Brasil é o Sudeste Asiático. Como registra o IPEA, o crescimento do desemprego é indissociável do fraco desempenho da economia brasileira nos últimos 20 anos, devido:

Ao fracasso dos diversos planos de estabilização econômica durante os anos 1980 e início dos anos 1990, além da restrição de crédito associada à alta taxa

84. Os dados que se seguem são da mesma fonte (IPEA, 2005).

85. O Índice de Gini é um indicador utilizado para medir a concentração da renda e da propriedade. Em uma distribuição igualitária seria igual a zero, enquanto que, se houvesse total concentração de renda em uma só pessoa, seria igual a 1. Em outros termos, trata-se de um indicador que varia de zero a um e, quanto mais elevado, maior a concentração de renda identificada.

de juros, que inibiram investimentos, uma vez que as aplicações financeiras rendiam mais que o investimento na atividade produtiva. Outro fator importante por trás do desemprego foi a destruição de postos de trabalho ocasionada pela reestruturação produtiva das empresas instaladas no país (especialmente na indústria). Desencadeada em grande parte como reação à desregulamentação e à abertura econômica, bem como à privatização e desnacionalização das empresas na década de 1990, essa reestruturação envolveu várias transformações tecnológicas e organizacionais, poupadoras de mão-de-obra. (IPEA, 2005: 32-33).

Desde 1993 aumenta a proporção dos empregados sem carteira assinada, destituída dos direitos trabalhistas: 13º salário, férias, seguro-desemprego, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e benefícios previdenciários: auxílio-doença, auxílio acidente de trabalho, salário-maternidade, pensão por morte, aposentadoria. O índice dos empregados sem carteira assinada passa de 21,1% em 1995 para 24,2% do total de ocupados em 2003. Somados os empregados sem carteira assinada e os trabalhadores por conta própria, a participação desses segmentos no total da ocupação eleva-se para 45,5% no mesmo ano, perfazendo o contingente da população economicamente ativa que se encontra na informalidade. O grupo de trabalhadores por conta própria, na sua absoluta maioria, encontra-se envolvido em atividades precárias, o que é atestado pelo não acesso aos benefícios da previdência: 81,9% não contribuem para a previdência social na média nacional.

Os jovens que querem trabalhar sofrem crescentes dificuldades para conseguir uma ocupação. Como informa o IPEA (2005: 40), no grupo de jovens de 15 a 19 anos, o desemprego passou de 13% para 23% no período de 1995 a 2003. Já para os jovens de 20 a 24 anos, este índice saltou de 10% para 16%. As mulheres registram uma taxa de desemprego substancialmente superior à dos homens — isto é, de 12,7% contra 8% — assim como os negros em relação aos brancos — 12,2% contra 9,1%. (IPEA, 2005: 42).

No que se refere à remuneração, pelos dados de 2003, os homens auferem remuneração, em média, 60% maior que as mulheres e a dos brancos é 100% superior à dos negros. (Idem).

A persistência do trabalho infantil é elevada. O Radar Social atesta, em 2003, 1,7 milhão de crianças entre 10 e 14 anos trabalhando e outras 184 mil

à procura de ocupações, ainda que o trabalho infantil tenha diminuído em termos absolutos e relativos. A proporção de crianças trabalhando ou procurando trabalho caiu, na média nacional, de 20% para 11,5% entre 1995 e 2003. (IPEA, 2005: 42).

Ao se considerar a *renda associada aos indicadores de pobreza*⁸⁶ (insuficiência de renda) e *desigualdade* (diferença na distribuição da renda), o quadro é impressionante. Em 2003, do total de habitantes que informam a sua renda, cerca de um terço (31,7%) é considerada *pobre*, o equivalente a 53,9 milhões de pessoas, vivendo com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Já os *indigentes*, aqueles que têm renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo, a proporção é de 12,9%, ou seja, 21,9 milhões de pessoas.

A elevada desigualdade *de renda* pode ser aferida pelos seguintes dados referentes a 2003: 1% da população mais rica, isto é 1,7 milhões de pessoas, apropria-se de 13% do total da renda domiciliar, próximo dos 13,3% que é apropriado por 50% dos mais pobres, isto é, 86,9 milhões de pessoas. A renda *per capita* média domiciliar de R\$ 360,50, equivalente a um salário mínimo e meio, encobre disparidades regionais, de etnia, gênero, geração além do recorte rural-urbano. São negros 66% dos pobres. A proporção dos mais pobres no meio rural é mais que o dobro do contin-

86. Reconhecendo controvérsias quanto aos critérios para o cálculo do número de pobres, inclusive de parte de organismos internacionais da ONU que adotam critérios diferenciados (como o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe — CEPAL), o Governo Federal assume como parâmetro o salário mínimo nominal. Os *indigentes* formam o grupo populacional com renda de até um quarto do salário mínimo domiciliar *per capita* e, os *pobres*, o grupo com renda de até meio salário mínimo domiciliar *per capita*. Nas categorizações de pobre e indigente, o cálculo é feito a partir de um parâmetro de renda abaixo do qual se supõe que um indivíduo não consegue atender suas necessidades básicas. A *linha da pobreza* considera a renda suficiente para o suprimento das necessidades essenciais, incluindo, além da alimentação, a moradia, o transporte, a saúde, a educação etc. A linha da indigência leva em conta somente as necessidades de alimentação (IPEA, 2005: 60). O suposto otimista de tais critérios é o de que o salário mínimo é capaz, de fato, de cobrir as necessidades básicas, o que tem sido publicamente contestado pelo Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (DIBESE). Segundo seus os cálculos, em junho de 2007, sendo o salário mínimo nominal de R\$ 350,00 (aproximadamente US\$ 184), o valor do *salário mínimo necessário* era de R\$ 1.628,96 (aproximadamente US\$ 857), de acordo com os preceitos constitucionais, para uma família de dois adultos e duas crianças (que consomem o equivalente a um adulto) ponderando-se o gasto familiar. (www.dieese.org.br. Acesso em 19 de julho de 2007).

gente que reside no meio urbano, ou seja, 57,1% contra 27%; ainda que, em termos absolutos, o maior contingente de pobres encontra-se nas áreas urbanas: 38,7 milhões de brasileiros. No meio rural são 15,3 milhões de pobres, o que se explica pelo acelerado processo de urbanização. Mas em termos relativos, a área rural é mais pobre: sendo menos populosa é composta majoritariamente por pobres, que são 57,1%. Esta elevada incidência da pobreza no meio rural ocorre em quase todos os estados da federação (IPEA, 2005: 59).

Somam-se a esse quadro o analfabetismo, a baixa escolaridade média da população, a precariedade da qualidade do ensino básico, as elevadas taxas de mortalidade infantil, mortalidade materna e a mortalidade por causas externas, especialmente a violência e as questões de segurança (homicídios, crime organizado, precariedade do sistema de segurança e justiça criminal, entre outras).

Esse breve resgate, de caráter ilustrativo, dos indicadores sociais produzidos pelos órgãos oficiais ratifica o direcionamento da análise anteriormente efetuada. Atesta que a *questão social* assume proporções de um *desastre social* (Soares, 2003), potenciando as contradições sociais que alimentam as lutas sociais. Por outro lado, as múltiplas manifestações da *questão social*, sob a órbita do capital, tornam-se objeto de ações filantrópicas e de *benevolência* e de “programas focalizados de combate à pobreza”, que acompanham a mais ampla privatização da política social pública, cuja implementação passa a ser delegada a organismos privados da sociedade civil, o chamado “terceiro setor”. Ao mesmo tempo, expande-se a compra e venda de bens e serviços, alvo de investimentos empresariais que avançam no campo das políticas públicas.

3. Sociabilidade capitalista, *questão social* e Serviço Social

3.1. Preliminares

Na interpretação aqui assumida, a *questão social* é indissociável da sociabilidade capitalista e, particularmente, das configurações assumidas pelo

trabalho e pelo Estado na expansão monopolista do capital.⁸⁷ A *gênese* da *questão social* na sociedade burguesa deriva do caráter coletivo da produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana — o trabalho —, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. É inseparável da emergência do “trabalhador livre”, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais. Assim, a *questão social* condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital fetiche. As configurações assumidas pela *questão social* integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto dimensões subjetivas, fruto da ação dos sujeitos na construção da história. Ela expressa, portanto, uma *arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários*, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais, que trazem o selo das particularidades históricas nacionais.

A feição em que se apresenta a *questão social* na cena contemporânea expressa, sob inéditas condições históricas, uma potenciação dos determinantes de sua origem já identificados por Marx e expressos na lei geral da acumulação capitalista e na tendência do crescimento populacional no seu âmbito.⁸⁸

Com o progresso da acumulação, o aumento da produtividade torna-se um de seus produtos e sua alavanca mais poderosa, operando-se uma mudança na *composição técnica e de valor do capital*. Reduz-se proporcionalmente o emprego da força viva de trabalho ante o emprego de meios de produção mais eficientes, impulsionando o aumento da produtividade do trabalho social. A incorporação, por parte dos empresários capitalistas, dos avanços técnicos e científicos no processo de produção (no sentido *lato*, englobando produção, distribuição, troca e consumo) possibilita aos trabalhadores, sob a órbita do capital, produzirem mais em menos tempo. Reduz-se o tempo de trabalho socialmente necessário à produção das merca-

dorias, ou seja, o seu valor, ampliando simultaneamente o tempo de trabalho excedente ou mais-valia. Em termos da composição de valor, reduz-se relativamente o capital variável empregado na compra da força de trabalho, e aumenta-se o capital constante, empregado nos meios materiais de produção.

A incorporação das conquistas da ciência no processo de produção na sua globalidade — ela mesma uma força produtiva por excelência (Marx, 1980b, v. II) —, contribui para acelerar a produtividade do trabalho e a rotação do capital, permitindo uma ampliação das taxas de lucratividade. A concentração e centralização de capitais, impulsionadas pelo crédito e pela concorrência, ampliam a escala de produção. Com isso, o decréscimo relativo de capital variável aparece inversamente como crescimento absoluto da população trabalhadora, mais rápido que os meios de sua ocupação. Assim, o processo de acumulação produz uma população relativamente supérflua e subsidiária às necessidades médias de seu aproveitamento pelo capital. É a lei particular de população deste regime de produção: com a acumulação, obra da própria população trabalhadora, esta produz, em volume crescente, os meios de seu excesso relativo. Acresce-se a isso o interesse dos empresários capitalistas em extrair uma maior quantidade de trabalho de uma parcela menor de trabalhadores já empregados —, via ampliação da jornada de trabalho e intensificação do trabalho —, articulando os meios de extração da mais-valia absoluta e relativa. Isso faz com que o trabalho excedente dos segmentos ocupados condene, à ociosidade socialmente forçada, amplos contingentes de trabalhadores aptos ao trabalho e impedidos de trabalhar, maiores que aqueles de trabalhadores incapacitados para a atividade produtiva.

Cresce, pois, uma superpopulação relativa para esse padrão de desenvolvimento: não os “inúteis para o mundo”, a que se refere Castel (1998), mas os supérfluos para o capital, acirrando a concorrência entre os trabalhadores — a oferta e procura —, com evidente interferência na regulação dos salários (ainda que estes dependam da grandeza da acumulação). Dentre essa superpopulação relativa — que à época da revolução industrial inglesa era qualificada de exército industrial de reserva — encontram-se os segmentos intermitentes, sujeitos às oscilações cíclicas e eventuais de absorção e repulsa do trabalho nos centros industriais: a superpopulação la-

87. Cf. Ianni (1992); Netto (1992; 2001); Iamamoto (In: Iamamoto e Carvalho, 1982); Iamamoto (1998a; 2001a; 2004); Boschetti (2003); Behring (2003); Yazbek (2001).

88. Para um aprofundamento sobre o tema, conferir as dissertações de mestrado realizadas sob minha orientação: Escurra (1996) e Reis (2002).

tente na agricultura, fruto da redução de demanda de força de trabalho decorrente do seu processo de industrialização, não acompanhada de igual capacidade de absorção dos trabalhadores nos pólos urbano-industriais. Nessa categoria inclui-se, também, aquela parcela *estagnada* de trabalhadores ativos com ocupações irregulares e eventuais: os precarizados, temporários, com máximo de tempo de serviço e mínimo de salário, sobrevivendo abaixo do nível médio da classe trabalhadora. Esse quadro é complementado com o crescimento do pauperismo,⁸⁹ segmento formado por contingentes populacionais miseráveis aptos ao trabalho, mas desempregados, crianças e adolescentes e segmentos indigentes incapacitados para o trabalho (idosos, vítimas de acidentes, doentes etc.) cuja sobrevivência depende da renda de todas as classes, e, em maior medida, do conjunto dos trabalhadores.

Em síntese, o crescimento da força de trabalho disponível é impulsionado pelas mesmas causas da força expansiva do capital, expressando a lei geral da acumulação capitalista.⁹⁰ Esta é modificada em sua realização pelas mais variadas circunstâncias, fruto do aperfeiçoamento dos meios de produção e do desenvolvimento da produtividade do trabalho social mais rápido do que a população trabalhadora produtiva. A lei da acumulação se expressa, na órbita capitalista, às avessas: no fato de que parcela da população trabalhadora sempre cresce mais rapidamente do que a necessidade de seu emprego para os fins de valorização do capital. (Marx, 1985b: 209, t.

89. "O pauperismo constitui o asilo dos inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, e ambos constituem uma *condição da existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza*. Ele pertence aos *faux frais* da produção capitalista que, no entanto, o capital sabe transferir para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média" (Marx, 1985b: 209, t. 1, v. II).

90. "Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral da acumulação capitalista" (Marx, 1985b: 209, t. 1, v. II).

I, v. II). Gera, assim, uma acumulação da miséria relativa à acumulação do capital, encontrando-se aí a raiz da produção/reprodução da questão social na sociedade capitalista.

A existência do "trabalhador livre" — a separação do indivíduo das condições de seu trabalho, monopolizadas sob a forma capitalista de propriedade —, enquanto condição histórica dessa forma de organização social da produção, torna o indivíduo que trabalha um "pobre virtual".⁹¹ Pobre, enquanto inteiramente necessitado, excluído de toda a riqueza objetiva, dotado de mera capacidade de trabalho e alijado das condições necessárias à sua realização objetiva na criação de seus meios de sobrevivência. Como a capacidade de trabalho, é mera potência; o indivíduo só pode realizá-la se encontra lugar no mercado de trabalho, quando demandado pelos empresários capitalistas. Assim, a obtenção dos meios de vida depende de um conjunto de mediações que são sociais, passando pelo intercâmbio de mercadorias, cujo controle é inteiramente alheio aos indivíduos produtores. O pauperismo como resultado do trabalho — do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social —, é uma especificidade da produção fundada no capital (Marx, 1980b: 110, v. II). Importa salientar

91. O conceito de trabalhador livre contém já implícito que o mesmo é um *pauper: pobre virtual*. Com respeito às condições econômicas, é mera capacidade de trabalho e, por isto, dotado de necessidades vitais. É um necessitado em todos os sentidos, visto não dispor das condições objetivas para a realização de sua capacidade de trabalho. Quando o capitalista não necessita do sobretrabalho do indivíduo, ele não pode realizar o trabalho necessário, produzir seus meios de subsistência. Quando não pode obtê-los por meio do intercâmbio mercantil, os obterá por meio de esmolas que sobrem para ele da renda de todas as classes (Marx, 1980b: 110, v. 2). É interessante observar a atualidade dessa interpretação, quando os chamamentos à filantropia do capital e ao trabalho voluntário são uma das tônicas das respostas à questão social na atualidade. Lembra o debate de Marx com Proudhon, na *Miséria da Filosofia* (Marx, 1970: 11), acerca das diferentes escolas de interpretação das relações sociais capitalistas por parte dos intelectuais da burguesia. Dentre elas, Marx destaca a *Escola humanitária*, e salienta "o lado mau das relações de produção atuais. Para tranqüilidade de consciência esforça-se por coonestar o mais possível os contrastes reais; deplora sinceramente as penalidades do proletariado e a desenfreada concorrência entre os burgueses; aconselha aos operários que sejam sóbrios, trabalhem bem e tenham poucos filhos; recomenda aos burgueses que moderem seu ardor na esfera da produção [...] *Escola filantrópica* é a escola humanitária aperfeiçoada. Nega a necessidade do antagonismo; quer converter a todos os homens em burgueses; quer realizar a teoria desde que se distinga da prática e não contenha antagonismos. [...] Por conseguinte, os filantropos querem conservar as categorias que expressam as relações burguesas, porém sem o antagonismo que constitui a essência dessas categorias e é inseparável delas. Os filantropos acreditam que combatem a sério a prática burguesa, mas são mais burgueses que ninguém".

que, nessa concepção, a pobreza não é apenas compreendida como resultado da distribuição de renda, mas refere-se à própria produção. Ou, em outros termos, refere-se à distribuição dos meios de produção e, portanto, às relações entre as classes, atingindo a totalidade da vida dos indivíduos sociais, que se afirmam como inteiramente necessitados tanto na órbita material quanto espiritual (intelectual, cultural e moralmente).

Esse processo é radicalizado com o desmonte das políticas sociais públicas e dos serviços a elas atinentes, destituindo a responsabilidade do Estado na preservação do direito à vida de amplos segmentos sociais, que é transferida à eventual solidariedade dos cidadãos, isto é, às sobras de seu tempo e de sua renda.

A *questão social* expressa, portanto, desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. Dispondo de uma dimensão estrutural, ela atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa "luta aberta e surda pela cidadania" (Ianni, 1992), no embate pelo respeito aos direitos civis, sociais e políticos e aos direitos humanos. Esse processo é denso de *conformismos e rebeldias*, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos de cada um e de todos os indivíduos sociais. É nesse terreno de disputas que trabalham os assistentes sociais.

É importante lembrar que foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a *questão social* para a esfera pública. Os conflitos sociais passam a exigir a interferência do Estado no reconhecimento e na legalização de direitos e deveres dos sujeitos sociais envolvidos, consubstanciados nas políticas e serviços sociais.

É na tensão entre re-produção da desigualdade e produção da rebelião e da resistência que atuam os assistentes sociais, situados em um terreno movido por interesses sociais distintos e antagônicos, os quais não são possíveis de eliminar, ou deles fugir, porque tecem a vida em sociedade. Os assistentes sociais trabalham com as múltiplas dimensões da *questão social* tal como se expressam na vida dos indivíduos sociais, a partir das políticas sociais e das formas de organização da sociedade civil na luta por direitos.

Exatamente por isso, decifrar as novas mediações por meio das quais se expressa a *questão social* hoje é de fundamental importância para o Serviço Social⁹² em uma dupla perspectiva: para que se possa tanto apreender as várias expressões que assumem, na atualidade, as desigualdades sociais — sua produção e reprodução ampliada —, quanto projetar e forjar formas de resistência e de defesa da vida. Formas de resistência já presentes, por vezes de forma parcialmente ocultas, no cotidiano dos segmentos majoritários da população que dependem do trabalho para a sua sobrevivência. Assim, apreender a *questão social* é também captar as múltiplas formas de pressão social, de re-invenção da vida construídas no cotidiano, por meio das quais são recriadas formas novas de viver, que apontam para um futuro que está sendo germinado no presente.

Considerada como expressão das desigualdades inerentes ao processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras e sua organização — o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas —, a *questão social* não é um fenômeno recente, típico do esgotamento dos chamados trinta anos gloriosos da expansão capitalista. Trata-se, ao contrário, de uma "velha questão social" inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas, mas que, na contemporaneidade, se re-produz sob novas mediações históricas e, ao mesmo tempo, assume inéditas expressões espalhadas em todas as dimensões da vida em sociedade. Alteram-se as bases históricas em que ocorre a produção e re-produção das desigualdades na periferia dos centros mundiais, em um contexto de internacionalização da produção, dos mercados, da política e da cultura, sob o comando do capital financeiro, as quais são acompanhadas por lutas veladas e abertas nitidamente desiguais.

Sob um ângulo, a *questão social produzida e reproduzida de forma ampliada* tem sido lida, na perspectiva sociológica, enquanto "disfunção" ou "ameaça" à ordem e à *coesão social*, na tradição de E. Durkheim, típica da escola francesa. (Castel, 1998). É, ainda, apresentada como uma *nova questão social*, resultante da "inadaptação dos antigos métodos de gestão do social", produto da crise do "Estado Providência" (Rosanvallon, 1995; Fitoussi e Rosanvallon, 1997) e da crise da "relação salarial".

92. Em outros momentos já tratei do tema: Iamamoto e Carvalho (1982); Iamamoto (1998a); Iamamoto (2000: 45-70); Iamamoto (2001a: 09-33) e Iamamoto (2004: 17-50).

Freqüentemente, a programática para fazer frente à mesma *tende a ser reduzida a uma gestão mais humanizada e eficaz dos problemas sociais* na órbita do capital, sob a égide do grande capital financeiro e das políticas neoliberais. Dessa maneira, as respostas à *questão social* passam a ser canalizadas para os mecanismos reguladores do mercado e para as organizações privadas, as quais partilham com o Estado a implementação de programas focalizados e descentralizados de “combate à pobreza e à exclusão social”.

Em uma perspectiva de análise distinta assumida neste texto, a *questão social*, específica da ordem burguesa e das relações sociais que a sustentam, é apreendida como expressão ampliada da exploração do trabalho e das desigualdades e lutas sociais dela decorrentes: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. Sua produção/reprodução assume perfis e expressões historicamente particulares na cena contemporânea latino-americana. Requer, no seu enfrentamento, a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal, voltadas aos interesses das grandes majorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política, da cultura na construção da esfera pública.

A expressão *questão social* é estranha ao universo de Marx, tendo sido cunhada por volta de 1830 (Castel, 1998), no marco do reformismo conservador.⁹³ (Netto, 1992; 2002; Iamamoto, 1992a) Historicamente, ela foi tratada sob o ângulo do poder, vista como ameaça que a luta de classes — em especial, a presença política da classe operária — representava à ordem instituída. Entretanto, os processos sociais que ela traduz encontram-se no

93. É conhecida a programática reformista conservadora da Igreja Católica expressa, pela primeira vez, por Leão XIII, na abertura de caminhos para esta instituição na modernidade. Ao naturalizar o ordenamento capitalista, propõe um amplo programa para a sua moralização, mobilizando o laicato nessa missão, contra os anarquistas e socialistas. Além dessa versão do *conservadorismo confessional*, que influenciou largamente o ideário do Serviço Social nas suas origens, tem-se o *conservadorismo laico* do nascedouro da Sociologia, cuja expressão mais importante foi Durkheim. (Nisbet, 1969; 1980; Bottomore e Nisbet, 1980). Netto (2002) salienta, ainda, o *conservadorismo protestante prussiano*, cujo maior representante foi Bismark. Ele promoveu pioneiramente as políticas sociais como antecipação às demandas de um proletariado combativo, representado pelo primeiro partido de massas, o Partido Social Democrata Alemão, quando a burguesia ainda era débil nesse país, nas décadas de 70-90 do século XIX.

centro da análise de Marx sobre as classes sociais e suas lutas na sociedade capitalista. Nessa tradição intelectual, como já exposto, o regime capitalista de produção é tanto um processo de produção das condições materiais da vida humana, quanto um processo que se desenvolve sob relações sociais de produção — histórico-econômicas — específicas. Em sua dinâmica, produz e reproduz seus expoentes: suas condições materiais de existência, as relações sociais contraditórias e formas sociais através das quais se expressam. Existe, pois, uma indissociável relação entre a produção dos bens materiais e a forma econômico-social em que é realizada, isto é, a totalidade das relações entre os homens em uma sociedade historicamente particular, regulada pelo desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social.

O Serviço Social tem na *questão social* a base de sua fundação enquanto especialização do trabalho. Os assistentes sociais, por meio da prestação de serviços sócio-assistenciais — indissociáveis de uma dimensão educativa (ou político-ideológica) — realizados nas instituições públicas e organizações privadas, interferem nas relações sociais cotidianas, no atendimento às variadas expressões da *questão social*, tais como experimentadas pelos indivíduos sociais no trabalho, na família, na luta pela moradia e pela terra, na saúde, na assistência social pública, entre outras dimensões.

Atualmente, a *questão social* passa a ser objeto de um violento “processo de criminalização” que atinge as classes subalternas. (Ianni, 1992; 2004 e Guimarães, 1979). Recicla-se a noção de “classes perigosas” — não mais laboriosas —, sujeitas à repressão e extinção. A tendência de naturalizar a *questão social* é acompanhada da transformação de suas manifestações em objeto de programas assistenciais focalizados de “combate à pobreza” ou em expressões da violência dos pobres, cuja resposta é a segurança e a repressão oficiais. Evoca o passado, quando era concebida como caso de polícia, ao invés de ser objeto de uma ação sistemática do Estado no atendimento às necessidades básicas da classe operária e outros segmentos trabalhadores. Na atualidade, as propostas imediatas para enfrentar a *questão social*, no Brasil, atualizam a articulação assistência focalizada/repressão, com o reforço do braço coercitivo do Estado, em detrimento da construção do consenso necessário ao regime democrático, o que é motivo de inquietação.

Uma dupla armadilha pode envolver a análise da *questão social* quando suas múltiplas e diferenciadas expressões são desvinculadas de sua gê-

nese comum, desconsiderando os processos sociais contraditórios — na sua dimensão de totalidade — que as criam e as transformam.

Corre-se o risco de cair na pulverização e fragmentação das inúmeras “questões sociais”, atribuindo unilateralmente aos indivíduos e suas famílias a responsabilidade pelas dificuldades vividas. Isso deriva na análise dos “problemas sociais” como problemas do indivíduo isolado e da família (principal alvo dos programas focalizados de combate à fome e à miséria), perdendo-se a dimensão coletiva e o recorte de classe da *questão social*, isentando a sociedade de classes da responsabilidade na produção das desigualdades sociais. Por uma artimanha ideológica, elimina-se, no nível da análise, a dimensão coletiva da *questão social* — a exploração da classe trabalhadora — reduzindo-a a uma dificuldade do indivíduo. A pulverização da *questão social*, típica da ótica liberal, resulta na autonomização de suas múltiplas expressões — as várias “questões sociais” — em detrimento da perspectiva de unidade. Impede-se, assim, o resgate do complexo de causalidades que determina as origens da questão social, imanente à organização social capitalista, o que não elide a necessidade de apreender as múltiplas expressões e formas concretas que assume.

Outra armadilha é aprisionar a análise em um discurso genérico, que redundante em uma visão unívoca e indiferenciada da *questão social*, prisioneira das análises estruturais, segmentadas da dinâmica conjuntural e da vida dos sujeitos sociais. A *questão social* passa a ser esvaziada de suas particularidades históricas, perdendo o movimento e a riqueza da vida, ao se desconsiderar em suas expressões específicas que desafiam a “pesquisa concreta de situações concretas” (como a violência, o trabalho infantil, a violação dos direitos humanos, os massacres indígenas etc.).

Concluindo, constata-se hoje uma renovação da “velha questão social”, inscrita na própria natureza das relações sociais capitalistas, sob outras roupagens e novas condições sócio-históricas na sociedade contemporânea, aprofundando suas contradições e assumindo novas expressões na atualidade. Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações sociais que o sustentam. Crescem as desigualdades e afirmam-se as lutas no dia-a-dia contra as mesmas — lutas na sua maioria são silenciadas pelos meios de comunicação — no âmbito do trabalho, do acesso aos direitos e serviços no atendi-

mento às necessidades básicas dos cidadãos, das diferenças étnico-raciais, religiosas, de gênero, entre outras dimensões.

Na perspectiva aqui assumida, a *questão social* não se identifica com a noção de *exclusão social*, hoje generalizada, dotada de grande consenso nos meios acadêmicos e políticos. Uma multiplicidade de denominações é proposta pelos estudiosos do tema “exclusão social”, como lembra Amann (2003), entre as quais: desqualificação (Paugan, 2003), desfiliação (Castel, 1998), apartação (Buarque, 1993) e inclusão perversa (Martins, 2002). A inclusão social torna-se uma palavra mágica, que tudo e nada explica, ocorrendo uma “fetichização conceitual” da noção. (Martins, 1977).

Castel (2000a) refere-se às “armadilhas da exclusão”, denunciando a sua inconsistência teórica: uma “palavra valise” utilizada para definir todas as misérias do mundo. É uma noção que se afirma pela qualificação negativa — a falta de —, empregada com uma heterogeneidade de usos, sem dizer, com rigor, no que consiste e de onde vem. A noção autonomiza “situações-limite”, que só têm sentido dentro do circuito vivo das forças sociais, dos processos que as criam. Focaliza *efeitos* de processos que atravessam o conjunto da sociedade, correspondendo “a um tipo clássico de focalização da ação social: delimitar zonas de intervenção que podem dar lugar às atividades de reparação” (Castel, 2000a: 27).

A tendência de reduzir a *questão social* a *situações de exclusão* é, para o autor, parte de um processo de “desestabilização da condição salarial” e da desagregação de proteções que foram progressivamente ligadas ao trabalho protegido e com *status* na “sociedade salarial”.⁹⁴ Sua crise conduz à “desestabilização dos estáveis”, à precariedade, ao crescimento dos sobrantes, à cultura do aleatório, o que, nas discriminações oficiais, aparece como “exclusão”. Como as fissuras por ela responsáveis estão localizadas no “coração da condição salarial”, a luta contra a “exclusão” incide sobre a regulação do trabalho e do sistema de proteções a ele vinculadas. O caminho anunciado para responder à *questão social* encontra-se na trilha da luta pelo direito ao trabalho.

Martins (1977; 2002) também questiona o rigor analítico e a novidade da noção de “exclusão” e denuncia a sua fetichização conceitual, que tudo

94. A ótica de análise do autor será detalhada a seguir no corpo deste texto.

e nada explica. A novidade é “sua velhice renovada”, resultado de uma metamorfose de conceitos — passando pelas teorias da marginalidade social e da pobreza — que procuravam explicar, no ordenamento social capitalista, o descompasso crônico entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social que o caracteriza, em sua lógica de tudo desenraizar, submetendo tudo e a todos às leis do mercado. Defende não existir sociologicamente “exclusão”, pois os “dilemas são os da inclusão precária e instável, marginal”: “inclusão dos que são alcançados pela nova desigualdade social provocada pelas grandes transformações econômicas e para as quais só há, na sociedade, lugares residuais” (Martins, 1977).

É próprio da sociedade capitalista desenraizar os trabalhadores, excluir para incluir de outro modo, segundo sua lógica. Para Martins, o problema encontra-se exatamente nessa inclusão: na sua temporalidade e nos modos de inclusão. O período de passagem do momento da “exclusão” — como o da expropriação e expulsão dos trabalhadores do campo — para o momento da “inclusão” em outro modo de trabalhar, de viver e de pensar a vida está se transformando num *modo de vida*, e não mais em um período transitório. É esse modo de vida o objeto de preocupação. O chamado processo de exclusão cria uma “*sociedade paralela*”: excludente do ponto de vista econômico e incluyente do ponto de vista moral e político. Separa materialmente, mas unifica ideologicamente no imaginário da sociedade de consumo e nas fantasias pasteurizadas e inócuas do mercado.

Em outros termos, o apelo à exclusão indica a necessidade de compreensão de uma antiga questão: a das desigualdades sociais fruto da exploração do trabalho, um dos aspectos da crise da sociedade de classes. Ele supõe a insuficiência da teoria das classes, diluindo a figura da classe trabalhadora na do excluído, que não é um sujeito de destino, destituído da possibilidade de fazer história. O protesto social e político em nome dos excluídos resolve-se no horizonte da integração na sociedade que os exclui, na reprodução ampliada dessa mesma sociedade. Os “excluídos não protagonizam nem realizam uma contradição no interior do processo produtivo”, mas são tidos como o “resíduo” crescente de um desenvolvimento econômico considerado “anômalo”, o que redundará em uma luta conformista e fala de um projeto de afirmação do capitalismo, dos que a ele aderiram. Segundo o autor, o discurso da exclusão é expressão ideológica de uma *práxis* limitada da classe média e não de um projeto anticapitalista e

crítico, cujo desafio é tornar a sociedade beneficiária da acumulação. Considera a exclusão social “um sintoma grave de uma transformação social, que vem, rapidamente, fazendo, de todos, seres humanos descartáveis, reduzidos à condição de coisa, ‘forma extrema da vivência da alienação e da coisificação da pessoa’, como já apontava Marx em seus estudos sobre o capitalismo” (Martins, 2002: 20).

A crítica às noções de inclusão/exclusão no debate sobre a seguridade social no Brasil é apontada por Paiva (2006). Considera que a proliferação dessa noção importada, estranha ao universo político cultural da população brasileira, estimula propostas que falam de “uma solidariedade sem sujeitos e sem projetos” e encobre mecanismos de dominação e subalternização, não isenta de repercussões políticas: seu contexto histórico foi a desconstrução da idéia-força do direito social, conquistada na luta dos trabalhadores pelo acesso ao excedente” (Paiva, 2006: 21). Dissimulando a complexidade do conceito de necessidades humanas (Heller, 1986), a noção de exclusão permite “recobrir as situações concretas da população, sem tornar inteligível o seu pertencimento a uma classe social, portanto a um tempo e espaço históricos portadores de um projeto coletivo libertário” (Paiva, 2006: 21).

3.2. Questão social e Serviço Social

A análise seminal sobre a profissão de Serviço Social no processo de produção e reprodução das relações sociais (Iamamoto, in: Yamamoto e Carvalho, 1982: 77-78) apresentou a tese de que a profissão afirma-se como uma especialização do trabalho coletivo no quadro do desenvolvimento capitalista industrial e da expansão urbana. Processos esses apreendidos sob o ângulo das classes sociais — a constituição e expansão do proletariado e da burguesia industrial — e das modificações verificadas na composição dos grupos e frações de classes que compartilham o poder do Estado em conjunturas históricas determinadas. É quando, no Brasil, afirma-se a hegemonia do capital industrial que emerge, sob novas formas, a *questão social*, a qual se torna a base de justificação desse tipo de profissional especializado. Já não se trata da mera distinção entre ricos e pobres, presente nas formas anteriores de organização da produção e da sociedade regidas pela divisão do trabalho, prévias ao capitalismo industrial. A *questão social*

passa a ser dotada de um “caráter de classe específico”, que constitui as relações sociais sob o domínio do capital:

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo o seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e da repressão. O Estado passa a intervir diretamente nas relações entre o empresariado e a classe trabalhadora, estabelecendo não só uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho, através da legislação social e trabalhista específicas, mas gerindo a organização e prestação de serviços sociais, como um novo tipo de enfrentamento da questão social. (Idem: 77).

As condições de vida e de trabalho dos segmentos trabalhadores e correspondentes mobilização e organização políticas — tanto da parcela diretamente inserida no mercado de trabalho, quanto daquela excedente para as necessidades médias do capital — já não podiam ser desconsideradas pelo Estado na formulação de políticas sociais como requisito mesmo da sustentação do poder de classe.

Naquele estudo (Iamamoto, in: Iamamoto e Carvalho, 1982) também foram apresentadas algumas chaves heurísticas para o tratamento do tema. A primeira afirmava que as respostas à *questão social* sofrem alterações mais significativas nas conjunturas de crise econômica e de crise de hegemonia no bloco do poder.⁹⁵ A segunda salientava duas dimensões necessárias à análise do tema, quais sejam: por um lado, a situação objetiva e subjetiva da classe trabalhadora, face às mudanças no modo de produzir e se apropriar do trabalho excedente e de sua capacidade de organização e luta; e, por outro, as diferentes maneiras de as frações dominantes, apoiadas no e

95. “Assim, à medida que avança o desenvolvimento das forças produtivas, da divisão do trabalho e sua conseqüente potenciação, modificam-se as formas e o grau de exploração da força de trabalho. Modifica-se, concomitantemente, o posicionamento das diversas frações das classes dominantes e suas formas de agir frente à questão social, no que entram em cena os interesses específicos desses grupos e a luta pelo poder existente no seu interior” (Iamamoto, In: Iamamoto e Carvalho, 1982: 78).

pelo poder de Estado, interpretarem e agirem sobre a situação da classe trabalhadora. Para além das especificidades dessas formas de enfrentamento, o que as unifica é a contradição entre o trabalho social e a apropriação privada do trabalho, de suas condições e seus resultantes, traduzida na valorização crescente do capital e no crescimento da miséria relativa do trabalhador.

Esse núcleo analítico, sendo preservado, desdobrou-se na análise da *questão social* nas particularidades da expansão monopolista no Brasil, nos quadros do que Fernandes (1975) qualifica de *autocracia burguesa*⁹⁶ (Iamamoto, 1992), e na crise do ciclo expansionista após a Segunda Guerra Mundial (Iamamoto, 1998a).

A tese supra-apresentada foi retomada e aprofundada por Netto (1992), ao elaborar uma análise teórico-sistemática da expansão monopolista, da *questão social* e do Serviço Social no seu âmbito. O autor sustenta que as conexões genéticas do Serviço Social se dão com as peculiaridades da *questão social* na sociedade burguesa madura, fundada na ordem monopólica,⁹⁷ o que, no Brasil, atinge sua maturidade após 1964. Um Estado capturado pela lógica monopolista realiza uma intervenção de dentro, contínua e sistemática, na vida econômica, numa nítida fusão entre as funções econômicas e políticas do Estado. Este é “o comitê executivo da burguesia monopolista”, o seu Estado e a conservação e controle da força de trabalho é uma de suas funções de primeira ordem, tanto para socializar os custos de sua reprodução — dos trabalhadores ocupados e excedentes — quanto para se legitimar politicamente, alargando suas bases de sustentação. Todavia, a captura do Estado pela burguesia monopolista não é incompatível com a democratização da vida sociopolítica, mas imprime uma dinâmica contraditória no interior do sistema estatal. Ele é tensionado tanto pelas exigências da ordem monopólica, quanto pelos conflitos sociais. Nessa dinâmica,

96. Lembramos que este texto foi originalmente escrito em 1982, ainda que só publicado uma década mais tarde.

97. Certamente o autor está se referindo às origens da profissão na Europa, pois a economia brasileira dos anos 30 do século XX, ainda que inscrita na ordem mundial monopólica, não se organiza internamente sob a regulação monopolista, o que só ocorrerá mais tarde, nas décadas de 50 e 60 (cf. Fernandes, 1975). Atentar a estas distinções é importante para evitar leituras do autor que transferem mecanicamente, para o país, dinâmicas e ritmos dos processos históricos europeus.

as respostas positivas às demandas dos trabalhadores são refuncionalizadas de modo a estimular a maximização dos lucros.

14 Conforme ao autor citado, a *questão social* internaliza-se na ordem econômica, tornando-se alvo das políticas sociais, suportes da ordem sociopolítica e da imagem social do Estado como mediador dos conflitos. Por meio dessas políticas, o Estado passa a administrar as expressões da *questão social*, que é fragmentada e parcializada a partir de suas seqüelas, metamorfoseadas em "problemas sociais". Para Netto (1992: 32), a ordem monopólica incorpora e, simultaneamente, nega o ideário liberal, ressitua-o. Corta o ideário liberal intervindo nas políticas sociais; recupera-o, ao debitar a continuidade das seqüelas ao indivíduo mônada, responsabilizado por seus êxitos e fracassos. Assim, ao mesmo tempo, o Estado afirma o caráter público da *questão social*, administrando as suas refrações — que assumem um caráter massivo —, e reforça a aparência da *natureza privada* de suas manifestações individuais, tidas como problema do indivíduo isolado. Dessa forma, captura os espaços privados, subordinando-os ao movimento do capital que extrapola o território da produção, fazendo com que todo o cotidiano passe a ser administrado, impregnando-o da lógica da mercantilização universal das relações sociais. Invade áreas que outrora o indivíduo podia reservar-se como espaços de autonomia, como a família, a fruição estética, o ócio e o erotismo. A metamorfose do *ethos* individualista aparece ressituada como privilégio das instâncias psicológicas da existência social, na inflação da privacidade e na tendência à "psicologização" das relações sociais. Esse processo encontra no anticapitalismo romântico o seu arsenal teórico-cultural: afirma a aquiescência ao "dado", naturalizando a ordem social e a especificação do ser social é debitada à esfera da moral, numa apologia indireta à ordem imperialista.

Deriva dessas contribuições uma conclusão importante para a profissionalização do Serviço Social: ela não pode ser creditada nem à "cientificação ou aperfeiçoamento técnico da filantropia" levada a efeito por segmentos do bloco do poder, nem à mera incorporação das tradicionais formas de ajuda pelo Estado, como meio de controle dos pobres. Nessas perspectivas, o Serviço Social surgiria de uma evolução interna da filantropia e de suas metamorfoses, o que impregna interpretações dos mais variados matizes ideológicos na literatura profissional.

A profissionalização do Serviço Social pressupõe a expansão da produção e de relações sociais capitalistas, impulsionadas pela industrialização e urbanização, que trazem, no seu verso, a *questão social*. O Estado amplia-se, nos termos de Gramsci (1979), e passa a administrar e gerir o conflito de classe não apenas via coerção, mas buscando construir um consenso favorável ao funcionamento da sociedade no enfrentamento da *questão social*. O Estado, ao centralizar a política sócio-assistencial efetivada através da prestação de serviços sociais, cria as bases sociais que sustentam um mercado de trabalho para o assistente social, que se constitui como um trabalhador assalariado. O Estado e os estratos burgueses tornam-se uma das molas propulsoras dessa qualificação profissional legitimada pelo poder. O Serviço Social deixa de ser um mecanismo da distribuição da caridade privada das classes dominantes — rompendo com a tradicional filantropia — para se transformar em uma das engrenagens da execução das políticas públicas e de setores empresariais, que se tornam seus maiores empregadores.

O Serviço Social desenvolve-se no pós-Segunda Guerra Mundial, no período de expansão da economia capitalista sob a hegemonia dos grupos transnacionais e capital financeiro a eles associados. O crescimento industrial em bases tayloristas e fordistas dinamiza a acumulação de capital gerando excedentes, parcela dos quais é canalizada para o Estado, no financiamento de políticas públicas, contribuindo para a socialização dos custos de reprodução da força de trabalho. A política keynesiana, direcionada ao "pleno emprego" e à manutenção de um padrão salarial capaz de assegurar um relativo poder de compra dos trabalhadores, implicou o reconhecimento do movimento sindical em suas reivindicações econômicas e políticas. A prestação de serviços sociais públicos foi expandida, permitindo às famílias de trabalhadores dotados de emprego formal protegido usufruírem a cidadania regulada (Santos, 1979), com acesso aos direitos, podendo aplicar sua renda monetária para consumir e dinamizar a economia. A estes se somavam amplos segmentos destituídos de trabalho e de cidadania.

É nesse solo histórico que se institucionaliza e se desenvolve a profissão de Serviço Social no Brasil. A reversão da onda longa expansionista nos anos 70, somada ao *débâcle* do Leste Europeu, na década de 80, resultam em uma redistribuição do poder no cenário internacional sob o comando do

império norte-americano. Alteram-se os processos históricos que (re)produzem a *questão social* no quadro das novas relações entre o Estado e a sociedade, segundo princípios neoliberais e sob a hegemonia da financeirização da vida social, aprofundando as desigualdades conforme o já apresentado.

Nesse quadro recessivo da economia internacional, a *questão social* passa a ser redescoberta pelos cientistas sociais, em especial pela “Escola Francesa”, com amplas refrações na América Latina, e, particularmente, na literatura do Serviço Social. No entanto, é interessante observar que a retomada dos estudos sobre o tema no Serviço Social brasileiro não foi fruto de uma importação das preocupações européias de influência social-democrata e nem da concepção liberal norte-americana da seguridade social, ainda que a primeira tenha marcado forte presença na literatura especializada. A linha de continuidade no debate profissional brasileiro em torno da *questão social* é estabelecida no interior mesmo da interlocução entre a tradição marxista e o pensamento conservador europeu clássico e contemporâneo. O debate é nitidamente impulsionado pelo processo de construção do projeto de formação profissional ao nível nacional, na década de 90, que incorpora e avalia a produção brasileira especializada sobre *questão social* e política social nas últimas três décadas à luz dos particulares processos históricos experimentados no País (ABESS/CEDEPSS, 1996; 1997a e 1997b; ABEPPSS, 2004).

Reconhecendo a importância da “Escola Francesa”, tributária do pensamento do seu fundador, E. Durkheim, e sua influência atual no debate profissional do Serviço Social, seguem-se algumas considerações. Dentre as interpretações mais difundidas da *questão social*, merecem saliência as formulações de Castel (1995; 1998; 1998a e 2000a) e Rosanvallon (1998), Fitoussi e Rosanvallon (1997), além do registro de Paugam (2003). Segue-se o debate no marco da literatura recente afeta ao Serviço Social.

3.2.1. O debate francês sobre a *questão social*

Robert Castel é o mais importante expoente da literatura francesa sobre o tema, com a pesquisa de maior fôlego sobre as “metamorfoses da

questão social na Europa ocidental”,⁹⁸ nesses tempos de incerteza. A noção de metamorfose, enquanto dialética do mesmo e do diferente, do novo e do permanente, sugere que a “perenidade da substância permanece sob a mudança de seus atributos”. Sua preocupação central é reconstruir a memória para entender o contemporâneo, identificando similitudes e diferenças entre as antigas situações de vulnerabilidade das massas e a instabilidade do presente. Ou, mais precisamente, “as relações existentes entre a precariedade econômica e a instabilidade social” (Castel, 1998: 25), buscando detectar os processos que as engendram. Nos inícios de sua pesquisa, seu interesse era compreender a fragilidade do vínculo social no quadro da “integração” “anomia”, o que dá sentido às noções de invalidação social, desfiliação, vulnerabilidade das massas, entre outras.

Contudo, como reconhece o próprio autor, o curso da investigação provocou um giro nas suas reflexões sobre as condições da coesão social a partir das análises das situações de dissociação, levando-o a afirmar a centralidade do trabalho para apreender as metamorfoses da *questão social*. Essa é uma marca que singulariza a sua produção. Embora a partida seja o universo teórico de Durkheim, deixou-se surpreender pela realidade, o que se revela na sua *principal hipótese*: “existe forte correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade e nos sistemas de proteção que cobrem o indivíduo diante dos acasos de sua existência”. (Idem: 24). O autor contesta os modismos apocalípticos quanto ao fim do trabalho assalariado e sustenta que ele ainda ocupa um lugar central na estrutura social francesa e dispõe de importância decisiva na vida das pessoas. Para ele, falar da perda da centralidade do trabalho é “confundir o fato do emprego ter perdido muito de sua consistência, com o fato de que ele teria perdido, por isso, sua importância”. É, ainda, pelo trabalho e por sua falta, seja ele precário ou não, “que continua a desenrolar-se hoje em dia o destino da grande maioria dos atores sociais”. (Castel, 1998a: 157).

A concepção de *questão social* evidencia as raízes teóricas de origem: “uma aporia fundamental sobre a qual a sociedade experimenta o enigma

98. Castel (2000a: 237) esclarece que o modelo de sociedade salarial por ele analisado refere-se ao contexto europeu, especialmente o francês. Alerta para o risco de generalizações para outras realidades onde a sociedade salarial não existiu verdadeiramente, como o caso do Brasil.

de sua coesão e tenta conjurar os riscos de sua fratura". (Castel, 1998: 30). Sociedade apreendida como um conjunto de relações de interdependência nos termos de Durkheim, reiterando a ótica da integração social, em detrimento das contradições e conflitos da sociedade capitalista que movem sua mudança, apreendidos como anômicos. O lugar do *social*, na sua elaboração, não é o das classes sociais, mas das relações não-mercantis, situadas no centro da idéia de sociedade salarial, na qual a "maioria dos sujeitos sociais tem sua inserção social relacionada ao lugar que ocupa no *salariado*, não somente sua renda, mas também seu "status", sua proteção e sua identidade". (Castel, 1998: 243) A sociedade salarial, ao garantir uma propriedade social, rompe a secular dissociação entre trabalho e patrimônio. Trata-se de uma propriedade cuja posse passa por um sistema de regulação e direitos garantidos por lei, distinta da concepção privada de patrimônio. Ultrapassa o liberalismo, sem cair no socialismo, sendo uma espécie de via intermediária que se impôs por meio de muito conflito. Ela cria um tipo de seguridade ligada ao trabalho, na qual a generalização da condição assalariada — que se encontra na base da sociedade salarial — faz com que a posição nela ocupada defina a identidade social.

Na sociedade salarial, o trabalho foi parcialmente desmercadorizado, e parte do mesmo escapa às leis da competitividade e da concorrência, com forte presença do "salário indireto", um salário para a segurança social. Ele destina-se a financiar os trabalhadores e suas famílias, tanto nos períodos de suspensão provisória da atividade (acidentes, doenças), quanto por ocasião da cessação definitiva do trabalho (aposentadoria), o que subjaz no núcleo do Estado Social — um Estado social-democrata —, dando corpo ao compromisso social implicado no trabalho protegido e com *status*.

Entretanto, como sublinha o autor, a sociedade salarial não é uma sociedade da igualdade, e sim conflituosa, na qual, no entanto, cada um dispõe de um mínimo de garantia e direitos. A desagregação desse sistema questiona a função integradora do trabalho, sendo a *nova questão social* fruto do enfraquecimento da sociedade salarial. Com a "retirada" do Estado, é o próprio vínculo social que ameaça se decompor, e o corporativismo ameaça substituir o interesse geral. O atributo mais importante da *questão social* é a precarização do trabalho com a perda da hegemonia do contrato por tempo determinado e o estabelecimento da interinidade, do trabalho parcial. A

precariedade alimenta o desemprego e os desfiliaados, a cultura do aleatório — o viver o dia-a-dia —, tornando o indivíduo isolado de seus antigos pertencimentos, o que fragiliza o vínculo e a coesão social.

Mas a característica mais perturbadora da *nova questão social* é o reaparecimento de trabalhadores sem trabalho: os inúteis para o mundo ou supranumerários, isto é, pessoas que não têm lugar na sociedade porque não são integradas e talvez nem sejam integráveis, no sentido de Durkheim, de estar inseridos em relações de utilidade social, de interdependência com o conjunto da sociedade.⁹⁹

Nessa trilha de análise, tem-se a pesquisa de campo de Serge Paugam (2003) sobre a *desqualificação social*, ou seja, o descrédito a que são submetidos aqueles que, à primeira vista, não participam plenamente da vida econômica e social. Ele foca a relação que os indivíduos assistidos mantêm com os serviços sociais — tipificados em fragilizados, assistidos e marginalizados —, estudando a diversidade de status que os definem, as identidades pessoais e suas relações sociais. (Paugam, 2003: 47).

Sem negar a riqueza da pesquisa histórica de Castel, retomada nas suas idéias-mestras, é necessário estabelecer um diálogo com os supostos condutores de sua análise, distinguindo-os daqueles assumidos no presente texto. Esta tarefa da crítica é fundamental, dada a vasta incorporação do autor em elaborações do Serviço Social. Aliás, a tônica tem sido reproduzir resumos dos autores franceses sem assumir o desafio da crítica. Este supõe desentranhar os supostos subjacentes ao texto, fazendo-os emergir, de modo a atribuir transparência aos argumentos em suas implicações teóricas e sociais e às ações a eles conectadas, demonstrando o que é ocultado no ângulo da análise adotado.

O primeiro aspecto a reiterar é aquele, já apontado pelo autor, concernente à base histórica de sua pesquisa, referida ao contexto europeu, o que torna, no mínimo, temerosa a transferência pura e simples de suas conclusões para a realidade histórica brasileira. Aqui foram trilhadas outras rotas na constituição e expansão do trabalho assalariado protegido, não genera-

99. Como se pode notar, esta noção de "inúteis para o mundo" ou "supranumerários" é inteiramente distinta da noção de superpopulação relativa em Marx.

lizado ao conjunto da força de trabalho, que conviveu historicamente com formas clandestinas de trabalho e com relações sociais não especificamente capitalistas. Por outro lado, o peculiar desenvolvimento político do Estado em suas relações com a sociedade, como o já referido, redundou um sistema de seguridade social seletivo e com tardia generalização de sua abrangência para a totalidade dos assalariados, fato do qual os trabalhadores rurais são exemplares, só contemplados na revisão constitucional de 1988.

Mas o foco da crítica incide sobre os *supostos teóricos da análise*, apoiada tanto em Durkheim quanto nos fundamentos da escola regulacionista,¹⁰⁰ como uma de suas expressões acadêmicas. Braga (2003) fornece uma importante contribuição para tais propósitos, ao realizar um exaustivo balanço crítico do programa teórico regulacionista com ênfase na sua dimensão política.¹⁰¹ Os regulacionistas propõem *outro modo de regulação do capitalismo e de suas crises no âmbito dos aparatos institucionais*, identificando os meios pelos quais os regimes de acumulação são estabilizados no largo prazo. Em outros termos, buscam identificar o conjunto de *regularidades* que assegure uma progressão relativamente coerente da acumulação capitalista, isto é, que permite absorver e repartir no tempo as distorções e desequilíbrios, assegurando a sua reprodução, como indica Boyer (apud Braga, 2003: 34). *A reprodução social é transformada em técnica de regulação institucional, situada na esfera dos aparatos institucionais, como ideologia estatal.*

100. A teoria da regulação tem sua expressão teórica original mais importante no trabalho de Michel Aglietta (1991), *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos*, publicado em francês, em 1976. Conforme Braga (2003), os regulacionistas, a partir da crítica à teoria do valor trabalho, à luta de classes e de certa influência althusseriana, elaboram uma teoria sistêmica centrada na ideologia progressista da *sociedade salarial, produto do fordismo*. Buscam as *regularidades sociais e econômicas que permitam analisar as formas "como os regimes de acumulação, no longo prazo, são estabilizados"*. Seu grupo fundador é formado de tecnocratas reformistas, impregnados do marxismo ocidental, cuja preocupação central é focalizar *como a relação entre o capital e trabalho é historicamente realizada e regulada*. A partir de 1991, com a Frente Popular no poder, tornam-se "Conselheiros do Príncipe", desenvolvendo suas elaborações no centro da alta administração do Estado francês e, lateralmente, na Universidade. Suas fontes teóricas são ecléticas, incluindo o marxismo, a sociologia estruturalista genética (Bourdieu), a macro-economia kaleckiana, a escola histórica dos *Annales* e a ciência política pública.

101. As sintéticas observações que se seguem encontram-se apoiadas na obra de Braga citada, na qual pode ser encontrado um rico desenvolvimento das idéias aqui apresentadas.

O *fordismo*, idealizado como idade de ouro do capitalismo,¹⁰² permitiu, no pós-guerra, a universalização das relações sociais capitalistas para o conjunto das atividades produtivas com a generalização dos métodos de produção de mais-valia relativa, exigindo a ampliação do espectro das intervenções econômicas e políticas do Estado. Para Castel, o fordismo dissolve a natureza proletária ao generalizar a forma salário para a toda a força de trabalho, ainda que mantenha subordinada a figura do proletário expressa na sua incapacidade de reproduzir-se de maneira autônoma. Decorre, daí, a função do Estado salarial de estimular o progresso e conter a pauperização, de modo a garantir a reprodução autônoma do proletariado, como, por exemplo, por meio da renda mínima de integração (RMI). O Estado salarial produz um sistema de proteção social baseado na solidariedade, não regulado por regras mercantis, e sim por regras sociais, sustentadas no ideário da solidariedade, da fraternidade, da responsabilidade.

A transformação nas condições de existência dos assalariados no fordismo é apreendida *no terreno do consumo de massas*, parte do qual foi desmercadorizado na sociedade salarial. Essa *socialização do consumo* é erigida como o *terreno decisivo da luta de classes*. A relação salarial passa a moldar a plasticidade das lutas, e não a organização do capital. Como sustenta Braga (2003: 48), "o velho problema da polarização da sociedade em classes aparece estilizado pela relação salarial, e o capital passa a ser definido como uma relação de apropriação" (e não de produção), situado no terreno da *distribuição, já que a produção é naturalizada*.

Nessa óptica, as relações tornam-se fundamentalmente *institucionais*, e não políticas. É o *salário* — e não a luta de classes —, *que faz história* (Braga, 2003; Lojkine, 2000;¹⁰³ Moraes Neto, 2003). *A relação salarial assume o espaço*

102. Como salienta Moraes Neto, é preciso evitar a armadilha de criticar a desordem do pós-fordismo, tendo como referência a ordem fordista perfeita. A visão triunfal do fordismo expressa uma visão empobrecida sobre o vínculo entre trabalho e cidadania. "Esta estaria resguardada na medida em que todos tivessem concretizado o 'direito' ao emprego de sua força de trabalho pelo capital (nos moldes Taylor-Ford) e recebessem o salário 'justo, permitindo um padrão de consumo decente'". (Moraes Neto, 2003: 115).

103. "A teoria da regulação salarial apaga o caráter conflitual da luta de classes mesmo quando ela se exprime através das relações de força pacificadas pelas negociações coletivas e pela criação de instituições sociais" (Lojkine, 2000: 14-15)

da luta de classe, que é formalizada e deslocada para os mecanismos reguladores de um Estado soberano, supraclassista, apresentado como o Estado do conjunto dos trabalhadores, e não do capital: o Estado Social. Ele totaliza os conflitos, institucionalizando-os e transformando-os em normas sociais, como saída para a crise. Libera, assim, os grupos sociais de uma pressão mais intensa e massiva, traduzida na imediatividade dos conflitos. A disjuntiva é “organização ou barbárie”, no lugar do “socialismo ou barbárie”. Diz Braga (Idem: 68): “De outrora instrumento de reprodução das contradições de classes, o Estado é promovido a mediador do progresso social”. Busca-se um modo de regulação dentro do capitalismo, alternativo ao socialismo e às proposituras neoliberais. Modo de regulação consubstanciado na terceira via, cimentada no imperativo da coesão social. A proposta é restaurar o telos do progresso por meio do primado da norma. Para tanto, é necessário um compromisso social capaz de legitimar a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora com manutenção da taxa de lucro: viver bem dentro do capitalismo, livre das cadeias das determinações classistas, fazendo com que a eficácia da economia esvazie o potencial emancipador da política.

A sociedade salarial realiza o programa de reformas imaginado por Durkheim (1995): dilui o perigo do proletariado. [...] A sociedade salarial teria superado a sociedade burguesa: o século XX assistiu os condicionantes do salariado extrapolarem as fábricas conquistando todos os recantos da vida social. “A sociedade burguesa estava fundada sobre a lei; a sociedade salarial repousa na normalização (Castel, 1998). Ela seria homogeneizante; pronunciaria equivalências. A normalização ao contrário, separaria, definindo espaços e distribuindo indivíduos por funções, estratificando grupos e assinalando papéis”. (Braga, 2003: 78-89; grifos nossos).

Daí, o problema central passa a ser *as formas de inclusão social*: as “falhas” do mercado que devem ser minimizadas a partir da intervenção de interesse público.

A crise do capital é interpretada como *crise da relação salarial*, a ela reduzida e localizada no âmbito das contradições produzidas pela organização do processo de trabalho (Braga, 2003: 37) e é vista com uma crise do desenvolvimento, e não do esgotamento, da sociedade capitalista.

Os elementos indicados são suficientes, nos limites deste texto, para atribuir visibilidade aos fundamentos teóricos e direcionamento político, constantes da proposta de análise de Robert Castel sobre as *metamorfoses da questão social*.

No debate francês sobre a *nova questão social*, Pierre Rosanvallon encontra-se em uma tênue fronteira da concepção conservadora, embora sua obra seja referida como expressão do “pensamento social democrata”.¹⁰⁴ Para o autor, o desenvolvimento do *Estado-providência* “quase conseguiu vencer a antiga insegurança social e vencer o medo do futuro”. Mas, na década de 70, entra em colapso a utopia de uma “sociedade livre de necessidades”, do indivíduo protegido contra os principais riscos de existência, ante o crescimento do desemprego — e as inseguranças sociais dele decorrentes —, das novas formas de pobreza e de desigualdades. Além das desigualdades persistentes, surgem novas desigualdades, como as condutas incivis, fruto da implosão do modelo familiar, e novas formas de violência, manifestações da crise da civilização e do indivíduo. (Fitoussi e Rosanvallon, 1997). Como os “fenômenos da exclusão não se enquadram nas antigas categorias de exploração do homem”, tem-se uma *nova questão social*, que se traduz pela “inadaptação dos antigos métodos de gestão do social” atestada pela *crise do Estado-providência*.

Diagnosticada na década de 70, essa crise sofre uma inflexão nos anos 90 em função dos problemas de financiamento, dos gastos onerosos do aparelho estatal e da desagregação dos princípios da organização da solidariedade fundada na noção de risco social e do fracasso da concepção “tradicional” dos direitos sociais. O “Estado-providência” é insubstituível na manutenção da coesão social, mas deve ser reinstituído *na perspectiva da solidariedade e não mais do direito social*. Esse Estado apoiou-se no seguro como instrumento de justiça, capaz de adequar o princípio da solidariedade ao da responsabilidade na forma de um contrato social, no qual a sociedade e

104. A tradução e publicação, como parte da Coleção Pensamento Social-Democrata, do livro clássico de Pierre Rosanvallon, *A nova questão social*, foi feita pelo Instituto Teotônio Vilela. Este tem por finalidade propiciar às lideranças do PSDB “todas as informações necessárias à compreensão do processo de constituição e desenvolvimento da social-democracia”, o que justificaria repensar a *nova questão social ante a Crise do Estado-providência europeu*. Esta expressão é consagrada pelo autor em livro do mesmo título da década de 1980 (Rosanvallon, 1997).

o Estado encontravam-se implicados. Quando o risco se torna estável, ampliando a sua escala, perde sua pertinência como base da gestão do social, pois é substituído pela *precariedade e vulnerabilidade, o que requer um novo contrato social*.

Segundo o autor, hoje a noção de risco só é aplicável às situações catastróficas, isto é, aos perigos naturais, acidentes tecnológicos e agressões ao meio ambiente que afetam populações inteiras e nações. Alia-se a isso um sentido mais marcante da *responsabilidade individual*, em que cada indivíduo é chamado a administrar a sua vida, o que é distinto da sociedade securitária, onde vigia a socialização das responsabilidades. Para o autor, embora a insegurança econômica associada ao desemprego ainda seja importante por seus "efeitos", surgiram outras modalidades de insegurança: a ruptura das famílias e as ameaças internacionais etc., modalidades que apontam mais para o Estado clássico do que para o "Estado-providência". O autor propõe um "Estado-providência ativo", voltado ao novo direito de inserção social, capaz "de personalizar seus meios de atuação", pois "em matéria de exclusão e desemprego de longa duração só existem situações particulares" (Rosanvallon, 1998: 26). O novo direito social situa-se numa linha intermediária entre o direito e o contrato, ao integrar direito à subsistência e direito à utilidade social, articulando a assistência econômica e a participação social. A renda mínima de inserção é exemplar do direito baseado em um "contrato de inserção". Trata-se de um *direito individualizado*, que supõe o empenho pessoal do beneficiário em participar em atividades de inserção e o compromisso da coletividade, que propõe as atividades de inserção de acordo com as necessidades. Substitui-se "a universalidade abstrata dos meios, pela busca prática dos resultados" (Rosanvallon, 1998: 131). A justiça é entendida como uma "arbitragem social", uma "deliberação democrática": a busca de um caminho comum no emaranhado de preferências individuais, escalas de valores e conceitos. A sociedade é vista como um "entrelaçamento instável de posições individuais e de múltiplas classificações econômicas, sociais e profissionais" (Rosanvallon, 1998: 62), sendo recusada a *vitimização do social, segundo o modelo norte-americano*. Neste, a figura central não é a do cidadão, mas da vítima de outrem, sendo que a justiça é apreendida em termos de compensação e/ou reparação individual. Todavia, segundo o autor, para analisar o social, é necessário recorrer cada vez mais à *história individual*, uma vez que características objetivas

não podem ser separadas das características biográficas. O social médio tornou-se difícil de ser alcançado, sendo necessária a "*individualização do social*".

É interessante observar que Rosanvallon (1998: 154-156) também faz a crítica à noção de exclusão antes assinalada.¹⁰⁵ Alerta para a impropriedade de tratar os excluídos como categoria, visto não terem um interesse comum, uma vez que não formam uma classe, com posição definida no processo produtivo. No seu entender, os excluídos formam uma "não classe", sendo, por isso, irrepresentáveis: "são a sombra das disfunções da sociedade, resultam de um trabalho de decomposição, de dessocialização, no sentido forte do termo", visto que considera o social composto pela agregação das atividades dos indivíduos, "a fusão de suas características individuais, formando características médias".

O conceito de exclusão representa, portanto, um modo particular de reconhecer e definir os problemas sociais, assim como as categorias de população correspondentes. Nesse sentido, a exclusão não é um novo problema social, mas uma outra maneira de descrever as dificuldades na criação de solidariedades dentro do conjunto social, seja dos indivíduos entre si, seja dos grupos. (Idem: 155).

Como se pode atestar, o que fundamenta a existência de uma *nova questão social* é a *negação da existência das classes sociais, a naturalização da desigualdade social*, cujas manifestações são deslocadas para a *esfera da gestão social*. A sociedade é isentada de responsabilidades na produção da *questão social*, cujas raízes devem ser identificadas nas diferenças das *biografias individuais*.

3.2.2. O debate na literatura profissional brasileira recente¹⁰⁶

O atual debate brasileiro acerca da *questão social* relacionada ao Serviço Social foi impulsionado no processo coletivo de construção das diretri-

105. Observa-se a coincidência dos aspectos tratados com aqueles apontados por Martins (2002), ainda que elaborados, por este último autor, em uma perspectiva teórica inteiramente distinta.

106. A revisão da literatura é *seletiva*, incidindo sobre autores de ponta no debate profissional das duas últimas décadas, presente no interior da vertente crítica do Serviço Social brasileiro, que

zes curriculares para o ensino superior na área, que teve lugar nas duas últimas décadas. Ele buscava conjugar rigor teórico-metodológico e acompanhamento da dinâmica societária, que permitissem atribuir um estatuto teórico e ético-político ao *exercício profissional* capaz de responder aos desafios da história presente. Reafirma a importância de *tematizar a relação entre profissão e realidade, sob a ótica da produção e reprodução das relações sociais*, no cenário das transformações decorrentes da ofensiva do grande capital na produção, na fragilização da organização dos trabalhadores e de seu patrimônio sociopolítico. Essa ofensiva é adensada pela "reforma" do Estado e ação do bloco do poder nos anos 90.

O projeto de formação profissional no Brasil reconhece a dimensão contraditória das demandas que se apresentam à profissão, expressão das forças sociais que nelas incidem: tanto o movimento do capital, quanto os direitos, valores e princípios que fazem parte das conquistas e do ideário dos trabalhadores. São essas forças contraditórias, inscritas na própria dinâmica dos processos sociais, que criam as bases reais para a renovação do estatuto da profissão conjugadas à intencionalidade dos seus agentes. Esse projeto beneficia-se tanto da socialização da política conquistada pelas classes trabalhadoras, quanto dos avanços de natureza teórico-metodológica e ético-política acumulados pelos assistentes sociais ao longo dos anos 80. O Serviço Social é reconhecido como uma especialização do trabalho, parte das relações sociais que fundam a sociedade do capital. Estas são, também, geradoras da *questão social* em suas dimensões objetivas e subjetivas, isto é, em seus determinantes estruturais e no nível da ação do sujeitos,¹⁰⁷ na produção social, na distribuição desigual dos meios de vida e de trabalho, nas suas objetivações políticas e culturais.

A proposta de formação profissional vigente no país assume a tese de que o significado sócio-histórico e ideopolítico do Serviço Social inscreve-

se constrói no embate com o conservadorismo profissional (Iamamoto, 1992a; Netto, 1992). Outro critério que norteia a seleção dos textos é a interferência de seus autores no debate recente sobre a formação profissional, contribuindo para adensar e polemizar o projeto do ensino superior no campo do Serviço Social. Registro, no acervo do tratamento da *questão social*, o livro de Pastorini (2004), ainda que não contemplado na análise subsequente, em função dos critérios adotados.

107. A diretriz que articula, na análise histórica, a estrutura e a ação do sujeito, é objeto de análise no capítulo IV.

se no conjunto das práticas sociais que é acionado pelas classes e mediadas pelo Estado em face das "seqüelas" da *questão social*. A proposta reconhece que a particularidade do Serviço Social no âmbito da divisão social e técnica do trabalho coletivo encontra-se "organicamente vinculada às configurações estruturais e conjunturais da 'questão social' e às formas históricas de seu enfrentamento — que são permeadas pela ação dos trabalhadores, do capital e do Estado". (ABESS/CEDEPSS, 1996: 154).

A formação profissional tem na *questão social* sua base de fundação sócio-histórica, o que lhe confere um estatuto de elemento central e constitutivo da relação entre profissão e realidade social:

O assistente social convive diariamente com as mais amplas expressões da questão social, matéria-prima de seu trabalho. Confronta-se com as manifestações mais dramáticas dos processos sociais no nível dos indivíduos sociais, seja em sua vida individual, seja em sua vida coletiva. (ABESS/CEDEPSS, 1996: 154-155).

Reafirma-se, pois, a *questão social* como base de fundação sócio-histórica da profissão, em seu enfrentamento pelo Estado, pelo empresariado e pelas ações das classes trabalhadoras no processo de constituição e afirmação dos direitos sociais, o que requer decifrar suas multifacetadas refrações no cotidiano da vida social, que são "matéria" do trabalho do assistente social. Acentua-se o postulado da *totalidade concreta na abordagem do processo social* e, em consequência, da *questão social*, abrangendo manifestações universais, particulares e singulares, a objetividade e a subjetividade, os momentos econômicos, sociais, éticos, políticos e ideoculturais. Recusa-se, em decorrência, todos os tipos de reducionismos, sejam de natureza econômica, política ou cultural. (ABESS/CEDEPSS, 1997b).

Assim, o tratamento analítico atribuído à *questão social* não se identifica com a "situação social problema" ou com os "problemas sociais", em que o complexo de suas causalidades sociais é deslocado para o indivíduo isolado, responsabilizado e culpabilizado pelas carências humanas. Não se identifica, ainda, com a ótica da *solidariedade* associada à divisão social do trabalho, cuja função é a *integração social* — e a *ausência de normas sociais* adequadas à promoção da integração um *estado de anomia* — típica da institucionalização da sociologia na sua versão clássica (Durkheim, 1995), atua-

lizada no debate francês sobre o tema antes referido. Na concepção durkheimiana, o progresso da divisão do trabalho — imposto pelo crescimento do volume e densidade moral das sociedades, pela intensificação dos contatos e relações sociais — é regulado pela ordem, e a transformação social é subjugada à solidariedade. A *solidariedade mecânica*, historicamente precedente à orgânica, é derivada das semelhanças, ligando diretamente o indivíduo à sociedade sem qualquer intermediário. Atinge seu máximo na *consciência coletiva*: um conjunto de crenças e sentimentos comuns à média da sociedade, formando um sistema determinado, que tem vida própria. A causa da coesão social encontra-se na conformidade de todas as consciências particulares a um tipo psíquico da sociedade, comum aos seus membros. Já a *solidariedade orgânica*, oriunda das diferenças resultantes da divisão social do trabalho, depende da sociedade, porque depende das partes que a compõem. E quanto maior a diferenciação produzida pela divisão do trabalho, maior a necessidade de integração. A sociedade é vista como um sistema de funções diferentes e especiais que une relações definidas, dela resultando uma coesão mais forte, pois cada um depende da sociedade na qual o trabalho é dividido (Durkheim, 1995; Martins, In: Martins e Forachi, 1977).

Distinta dos parâmetros acima assinalados, o privilégio da *questão social* na formação profissional do assistente social tem sua sustentação teórica calçada na teoria social crítica, numa nítida ruptura com a apologia direta ou indireta ao capitalismo.

A identificação da *questão social* como elemento transversal à formação e ao exercício profissionais não é fruto de uma decisão arbitrária ou aleatória. Decorre, em primeiro lugar, da necessidade de impregnar a profissão de história da sociedade presente e, em particular, da realidade brasileira, como caminho necessário para superar os dilemas da reiterada defasagem entre teoria e exercício profissional cotidiano, qualificando as respostas profissionais no enfrentamento das expressões cotidianas da *questão social*. Ela é indissociável da investigação permanente, condição para se imprimir agilidade e competência crítica ao desvendamento dos processos sociais, assim como para elucidar as situações concretas vivenciadas pelos indivíduos sociais, na sua objetividade e subjetividade, que se apresentam como desafios aos profissionais de Serviço Social.

Em segundo lugar, o privilégio atribuído à *questão social* requer aprofundar a apropriação teórico-sistemática do universo plural da tradição marxista, em sua interlocução com as correntes mais representativas do pensamento social contemporâneo, estimulando o debate. As razões que levam a atribuir prioridade à *questão social* sobre a *política social* como eixo fulcral da formação acadêmico-profissional — ainda que a política social seja uma mediação incontornável na constituição do trabalho profissional —, decorrem, fundamentalmente, da leitura das relações entre o Estado e a sociedade nesse campo teórico. Trata-se da prioridade ontológica da sociedade de classes em relação ao Estado, embora, na expansão monopolista, o Estado também seja determinante na constituição da sociedade, como já indicado. Em outros termos, na perspectiva assumida neste texto, pode-se afirmar que a *questão social* explica a política social, mas a política social não explica a *questão social tout court*. Para avaliar as políticas públicas é necessário o conhecimento do espectro das necessidades sociais que elas se propõem a responder, cuja origem extrapola as ações do Príncipe, ainda que estas interfiram de maneira decisiva na amplitude da produção dessas necessidades. E o Serviço Social, nos anos 80 do século XX, deu um enorme salto ao se aproximar da análise da política social, não ocorrendo o mesmo em relação ao conhecimento da sociedade civil, nos termos de Marx, o fundamento de toda a história (Marx, 1977c), enquanto terreno da produção social: da produção de mercadorias, das classes sociais e das formas culturais. É a sociedade civil que explica o Estado: “a verdade do político (e, conseqüentemente, do estatal) está no social, sendo as relações sociais que permitem compreender as formas políticas”, religiosas, artísticas etc. (Lefebvre, 1979). Concentrar unilateralmente a problemática do Serviço Social nos “círculos do Estado” é também concentrar a análise das políticas e serviços sociais na esfera da distribuição da riqueza social, podendo recair no velho dilema da economia política vulgar: *o primado da distribuição sobre a produção*, sendo a distribuição o nóculo das controvérsias porque a produção é vista como:

[...] regida por leis naturais eternas, independentes da história; e, nessa oportunidade, insinuam-se dissimuladamente as relações burguesas como leis naturais, inevitáveis de uma sociedade *in abstracto*. Esta é a finalidade de todo o procedimento. Na distribuição, ao contrário, os homens permitir-se-iam, de fato, toda classe de arbitrariedades. (Marx, 1974a: 112).

Assim, por exemplo, na literatura profissional, a tônica de análise do processo de pauperização estava desfocada de sua produção e das formas que assume, pelo interesse em apreender criticamente as ações governamentais ante o fenômeno da pobreza e o modo de organização das iniciativas governamentais. Desloca-se a prioridade da produção — do trabalho e das relações sociais que o presidem — para a esfera da distribuição, por meio das ações governamentais. O tratamento do pauperismo tornava-se necessário como meio para compreensão das políticas sociais e não ao contrário: o estudo da gênese e das formas particulares de desenvolvimento e vivência das relações sociais de exploração — “o outro lado” da maturação capitalista — como condição para a explicação e avaliação das respostas governamentais diante desse fenômeno. (Iamamoto, 1998a: 241-249; Menezes, 1973). O desenvolvimento posterior da pesquisa no Serviço Social vem revertendo essa tendência, ao atribuir maior visibilidade ao complexo de causalidades envolvido na produção e reprodução da *questão social*, incluindo os sujeitos de direitos que a vivenciam e suas formas de organização e mobilização.

Os esforços de atribuir densidade teórica ao debate sobre a *questão social* no Serviço Social, no âmbito do universo da teoria crítica, a partir da década de 90, seguem uma rica trajetória, registrando contribuições que tratam o tema sob ângulos diversos: *a gênese e as determinações históricas e teóricas* (ABESS/CEDEPSS, 1996, 1997a, 1997b; Iamamoto, 1998a, 2000, 2001a; Netto, 2001, 2002); *seus resultantes e desafios no cotidiano do exercício profissional* (Yazbek, 2001), *as particulares expressões históricas no Brasil, no continente latino-americano, e estratégias de enfrentamento* (Costa, 2000; Stein, 2000; Serra, 2000a) *polêmicas quanto a sua qualificação teórica e a matéria da profissão* (Faleiros, 1999a; Pereira, 2000, 2001; Serra, 2000). O acervo dessas produções mostra não existir unicidade na compreensão da *questão social* no amplo arco da tradição crítica do Serviço Social brasileiro, ainda que haja um consenso majoritário quanto à sua centralidade para o Serviço Social.

Netto (2001) reafirma que o termo *questão social*, datado da terceira década do século XIX, surge para dar conta do fenômeno da pauperização massiva da população trabalhadora. Este era, então, um fenômeno *novo*, pois pela primeira vez o pauperismo crescia numa relação direta com a capacidade social de produzir riquezas e, portanto, em um quadro tenden-

te a reduzir a escassez: “aparecia como nova [*questão social*], porque era produzida pelas mesmas razões, que propiciavam os supostos de sua redução e, no limite, de sua supressão”. (Netto, 2001).

O ambiente político que alimenta a nova *questão social* é o das lutas de classes que sofrem uma inflexão em 1848. Ela indica a passagem do proletariado *de classe em si* à *classe para si*: a possibilidade de autopercepção do proletariado como classe, embora sua conversão em *efetividade* dependa da atividade organizada dos homens. A tempestade revolucionária de 1848 representa a “ruptura do bloco histórico que derruiu a ordem feudal — a frente social emancipadora que envolvia o conjunto do Terceiro Estado sob o signo do Povo” (Netto, 1998: XIX) — e trouxe à consciência social o ineliminável antagonismo entre capital e trabalho, burguesia e proletariado, passando o confronto de classe a gravitar a dinâmica social. A burguesia perde o interesse de avançar a sociabilidade para além da lógica da acumulação capitalista, e seu projeto de emancipação humana não ultrapassa o projeto de emancipação política, ainda assim com limites. A dimensão essencial da emancipação humana torna-se um legado do proletariado, herdeiro das tradições libertárias e humanistas da cultura ocidental (Netto, 1998), cujo projeto teórico está contido no *Manifesto Comunista* (Marx e Engels, 1998), publicado, também, em 1848. Perante as pressões das lutas operárias e da afirmação da burguesia como classe dominante, a *questão social* naturalizada desliza-se para o universo conservador, objeto de um programa reformista moralizador. (Netto, 1992; 2002; Iamamoto, 1982a; 1998a).

Marcada sua origem no coração da acumulação capitalista e das lutas que desencadeia, pensar hoje uma *nova questão social* — “uma anemia teórico-analítica”, nos termos de Netto (2001) — supõe uma *perspectiva regressiva*, que retroage ao conservadorismo de sua origem. Como o já anotado, o autor destaca como desafio a necessidade de se explicar a relação entre as expressões emergentes da *questão social* e modalidades prevaletentes de exploração, o que requer considerar tanto a universalidade da lei geral da acumulação quanto as particularidades culturais, geopolíticas e nacionais (Idem: 48).

Yazbek (2001: 33) também assinala que, na atualidade, a “questão social se redefine, mas permanece substantivamente a mesma por se tratar de

uma dimensão estrutural". Assume, hoje, "*novas configurações e expressões com a transformação nas relações de trabalho e a perda da proteção social dos trabalhadores e setores mais pauperizados*". Em uma sociedade de classe, a *questão social* é um *elemento central da relação entre profissão e realidade*. O foco da autora incide nas suas *resultantes*, substanciadas na pobreza, exclusão e subalternidade, "indicadores de uma forma de inserção na vida social, de uma condição de classe e de outras condições de reiteração da desigualdade (gênero, etnia, procedência etc.), expressando as relações vigentes na sociedade" (Yazbek, 2001: 33). Tais relações produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, ao criar uma população sobrando. Elas redefinem o lugar dos pobres nessa sociedade: a ausência do poder de mando e de decisão, a privação de bens materiais, a desqualificação de suas crenças e modos de expressar-se, que ocorrem simultaneamente às suas práticas de resistência e lutas.

Apoiada em Martins (1991), Yazbek trata a *pobreza* como um fenômeno multidimensional, que ultrapassa os indicadores relativos à renda e ao usufruto de bens, de serviços e da riqueza produzida, ou seja, a pobreza material. Ela é "também uma *categoria política*, que implica carecimentos nos campos dos direitos, das possibilidades e esperanças". A *exclusão*, produto do desenvolvimento capitalista, é apreendida como uma forma de pertencimento ou uma modalidade de inserção da população sobrando na vida social, conformando uma *exclusão integrativa*.¹⁰⁸ A categoria gramsciana de *subalternidade* é interpretada pela autora com o suporte de Sartriani (1986) e Martins (1989a). Nessa leitura, a subalternidade é tida como uma categoria mais intensa que a de trabalhador, pois inclui os trabalhadores, desempregados e grupos sem condições de obtenção dos meios de subsistir, que são alvo prioritário da assistência social.¹⁰⁹ O intuito não é esvaziar a noção de classe social, mas atribuir-lhe concretude histórica, permitindo incorporar a *diferenciação interna das classes subalternas*, seus limites e sua força. A

108. Para Martins (1989a: 99), a noção de exclusão integrativa está apoiada no significado da superpopulação relativa em Marx, cujo elemento-chave é criação de excedentes populacionais *úteis*, isto é, excluídos do processo de trabalho, mas incluídos no processo de valorização por meio de formas indiretas de subordinação do trabalho ao capital e por meio de subordinação real, mas por vias clandestinas.

109. A noção de classe trabalhadora em Marx inclui os trabalhadores ativos e excedentes, cuja franja é formada pelo pauperismo, como o já destacado.

subalternidade inclui tanto a exploração, a dominação e a resistência, incluindo os dilemas da produção da subjetividade (Yazbek, 1993: 68 e 70).

A autora insiste na necessidade de articular as três noções supra-referidas — pobreza, exclusão e subalternidade — para dar conta das dimensões econômicas, políticas e culturais, integrando a produção material e espiritual. Todavia, o que está em causa é a abordagem dos processos geradores da *questão social* na dimensão de *totalidade*, que se refrata na multidimensionalidade de suas expressões objetivas e subjetivas na vida dos indivíduos sociais, articulando a estrutura e a ação, condensando dimensões de universalidade, particularidade e singularidade.

Yazbek denuncia que o pensamento liberal não reconhece os direitos sociais, mas o dever moral de prestar assistência aos necessitados. O discurso da cidadania é substituído pelo discurso humanitário da solidariedade e da filantropia. Procede a uma *despolíticação da questão social*, expulsando a pobreza e a exclusão do mundo público e dos fóruns de representação e negociação. A visão liberal desqualifica a *questão social* como *questão pública, questão política e questão nacional* (Yazbek, 2001: 36; Telles, 1999) e instaura a *refilantropização* ancorada em "iniciativas morais, de ajuda aos necessitados, que não produzem direitos, não são judicialmente reclamáveis" (Raichellis, 1998; 1998a). A contrapartida é enfrentar o desafio de re-fundar a política como espaço de criação e generalização de direitos. Yazbek (2001) indaga: "como construir este projeto no tempo miúdo da ação profissional?". Reconhecendo que esta se dá num terreno de disputas, o caminho vislumbrado é construir mediações capazes de articular a vida social das classes subalternas com o mundo público dos direitos e da cidadania.

No acervo das produções especializadas da área sobre a *questão social* é possível encontrar a louvável preocupação metodológica de ressaltar as particularidades históricas brasileiras no processo de constituição do trabalho assalariado no Brasil, seus efeitos na proteção social (Costa, S. G., 2000), assim como os traços conjunturais da *questão social*, a exemplo de Faleiros (1999) e Serra (2000). Entretanto, no quadro do conjunto dessa produção, existem ângulos diferenciados na compreensão da *questão social* e suas relações com o Serviço Social.

Pereira (2001) questiona a precisão analítica da referida noção e alerta para o risco epistemológico de tomar a *questão social* como "problema

inespecífico”, fenômeno desfalcado do protagonismo político, exigindo maior esforço cognitivo para sua elucidação. Seu ponto de partida é a relação dialética entre estrutura e ação, na qual “sujeitos estrategicamente situados assumem papéis diferenciados na transformação de necessidades sociais em questões incorporadas na agenda pública e nas arenas decisórias”. Reconhece existir uma velha dominação capitalista, sendo os “problemas atuais” produto das mesmas contradições geradoras da *questão social* no século XIX, não reconhecendo uma *nova questão social*. Sua tese é a de que:

[...] apesar de existirem *problemas* cujos impactos negativos sobre a humanidade são evidentes, eles não foram ainda problematizados e transformados em *questões explícitas*, isto é, não foram alvo da correlação de forças estratégicas, a ponto de abalarem a hegemonia da ordem dominante, e permitirem a imposição de um projeto contra-hegemônico. (Pereira, 2001: 53).

A autora não identifica a *questão social* como sinônimo da contradição entre capital e trabalho, entre forças produtivas e relações sociais, mas como questão derivada do *embate político* determinado por essas contradições.¹¹⁰

A autora, no intuito de afirmar a articulação entre estrutura e ação, resvala, por rotas não previstas, para a superestimação unilateral da subjetividade: a explicitação dos “problemas sociais” pelos sujeitos como condição de transformá-los em *questão social*. Ao afirmar que esta não é fruto da contradição entre as classes, mas do embate político, segmenta estrutura e ação em nome de sua integração. Essa análise pode escorregar para a *concepção idealista*: a realidade objetiva só existe quando existe para o sujeito, sendo criada pela sua consciência. No caso específico, a *questão social* “só se torna realidade, quando atinge um estágio da correlação de forças estratégicas a ponto de abalarem a hegemonia da ordem dominante e permitirem a imposição de um projeto contra hegemônico” (Idem: 53). Recorrendo à linguagem de Merton, sustenta que “ela permanece como uma *questão la-*

110. Referindo-se ao desemprego estrutural, pobreza absoluta, violência urbana, afirma radicalmente: “são crônicos *problemas sociais* que, apesar de produzirem e reproduzirem efeitos deletérios, *nunca* se transformaram em uma questão social que obrigasse os poderes públicos a tomar medidas decisivas para o seu mais eficaz equacionamento. Constituem, portanto, *questões não explicitadas*, que se perpetuam como tais, inclusive graças ao tratamento paliativo que recebem”. (Pereira, 2001: 59).

tente (p. 51), enquanto houver uma “posição desigual dos setores progressistas na correlação de forças sociais” (Idem), e cuja explicitação acaba por tornar-se o seu principal desafio. Em outros termos, só existiria *questão social* em uma situação pré-revolucionária iminente. A contrapartida dessa leitura é a subestimação das lutas e conflitos sociais existentes e da presença da *questão social* na cena pública, uma vez que “os problemas *nunca* se transformaram em uma questão social que obrigasse os poderes públicos a tomarem medidas efetivas para sua reversão” (p. 59). Entretanto, a *questão social* está posta pelos governos, pelos organismos multilaterais com suas políticas neoliberais, pelas denúncias dos segmentos e movimentos organizados da sociedade civil e suas lutas nos níveis nacional e internacional.¹¹¹ Torna-se difícil estabelecer o nível exato do momento da luta política em que ocorre a metamorfose de “problema” em “questão social”. A dimensão de processualidade histórica perde-se, ao ser focalizado um determinado estágio da luta social: o da reversão da correlação de forças, que passa a ser visto como um “estado” determinado e não um processo de conquistas e recuos. A saudável preocupação com o rigor e precisão analítica, tão cara à autora, redundou em um preciosismo epistemológico, que pode obscurecer a dinâmica da história. O dilema central parece estar no obscurecimento da *totalidade* em sua processualidade contraditória e na subversão da relação dialética entre estrutura e ação a favor de sua dicotomização.¹¹²

Faleiros (1999) reage à proposta da ABESS/CEDEPSS concernente às diretrizes curriculares, no tocante às relações entre Serviço Social e *questão social*. Considera impropriedade tomar o este “conceito abstrato e genérico” para definir uma particularidade profissional e reclama uma definição rigorosa da noção. Assevera uma dupla contestação: se a *questão social* for entendida como as contradições do processo de acumulação capitalista, seria impropriedade colocá-la como objeto particular de uma profissão determinada, pois diz respeito a relações não passíveis de serem tratadas profissionalmente através de estratégias institucionais e relacionais típicas do Serviço Social; caso se refira às *manifestações* dessas contradições é preciso,

111. Veja-se o exemplo das várias edições do Fórum Social Mundial. Cf. Leher (2007).

112. No ano de 2003, tive a oportunidade de fazer um respeitoso debate público com a autora, na UNB, sobre os pontos aqui destacados.

também, qualificá-las para evitar identificar uma heterogeneidade de situações indiscriminadas como objeto da atividade profissional.

O autor defende, em contrapartida, que a particularidade da profissão define-se no contexto de uma *relação de forças*¹¹³ — como se a *questão social* não fosse por ela atravessada —, inscrita nas *relações de poder*: uma relação complexa que passa pelos processos de hegemonia e contra-hegemonia, de dominação de raça, etnia, gênero, culturas e regiões que constituem *capitais*, na expressão de Bourdieu (Idem: 41). Ao discutir acerca do objeto do Serviço Social, afirma a necessidade de construção/desconstrução do objeto em fidelidade mesmo à dinâmica histórica e teórica. O autor afirma ser preciso re-processar o objeto profissional ante o novo modo de acumulação, “fundado no capital financeiro e nos ganhos de produtividade, articulado à política neoliberal de privatização e terceirização, com repercussões nas relações de trabalho e na gestão social” (Faleiros, 1999). Conclui ser o “*empowerment*”¹¹⁴ — o fortalecimento dos sujeitos da intervenção profissional — o objeto “construído” da intervenção. Postula também a necessidade de se trabalhar com *redes multipolares*, que “articulem atores em torno de uma questão disputada” para fortalecer os oprimidos. Considera falsa a dicotomia entre intervenção individual e coletiva na noção de “empoderamento”, voltado para “aliviar as tensões para as vítimas da opressão e, a longo prazo, lutar para eliminar as fontes reais da opressão” (Idem: 51). Apesar dessa observação, o foco central recai sobre a ação em defesa do usuário (cliente), na busca de romper a concepção individualista de “seu problema” mediante o “contrato” com um profissional e no contato com outros usuários, que permita acionar o *seu* poder.

A ampla diversidade de fontes teóricas em que se apóia o autor, nem sempre compatíveis nos seus fundamentos teóricos, pode conduzir a aná-

113. “Definimos como *paradigma da correlação de forças* a concepção da intervenção profissional como confrontação de interesses, recursos, energias, conhecimentos, inscrita no processo de hegemonia e contra-hegemonia, de dominação/resistência e conflito/consenso que os grupos sociais desenvolvem a partir de seus projetos societários básicos, fundados nas relações de exploração e poder”. (Faleiros, 1999: 44).

114. Faleiros destaca como dimensões do *empowerment*: o fortalecimento do eu, a criticidade e o uso de recursos. Inclui também o combate aos estigmas, à alienação, à não-consecução de objetivos pessoais, além de permitir o sujeito situar-se diante das iniquidades da sociedade capitalista. A noção engloba a defesa do cliente, a coletivização, a materialização dos problemas sociais e o fortalecimento do cliente. (Faleiros, 1999: 51).

lise a um universo teórico diversificado e compósito, com todos os riscos daí derivados, ainda que o ecletismo seja explicitamente combatido pelo autor.¹¹⁵ A marca da proeminência da política na reflexão de Faleiros é, certamente, um diferencial que sela a sua obra, fruto da saudável influência gramsciana. Em contrapartida, sua leitura de Marx parece ser, por vezes, impregnada do estruturalismo francês — de Althusser — e dos vieses economicistas. A rejeição ao economicismo avança, por sua vez, o reforço da política, instância privilegiada das mediações, o que pode atribuir inteligibilidade às polêmicas metodológicas que impulsiona. Vale ressaltar em Faleiros o cultivo da controvérsia e da crítica teórica, essencial para elevar o debate acadêmico, marca rara no universo profissional. Apesar de reafirmar explicitamente princípios filosóficos relativos à relação dialética entre sujeito e estrutura, a importância das mediações, assim como a necessidade de superar o formalismo, o empirismo e o ecletismo, o autor comentado insurge-se contra a “*tribo dos filósofos*”. Acusa-a de ver o método como “equipamento para processar qualquer realidade”, presa fácil da sedução “de encaixar o Serviço Social nos moldes do marxismo e deduzir suas funções a partir do lugar que deveria ocupar no processo capitalista de produção”. (Faleiros, 1999: 98).¹¹⁶

Serra (2000) também manifesta suas inquietações teóricas quanto à *questão social* como processo fundante do Serviço Social, sua “matéria-prima”, ainda que a reconheça como elemento desencadeador das respostas

115. “Precisamos combater o ecletismo que busca compor um painel multicolorido de idéias e situações diversificadas, introduzindo combinações de teorias e propostas para um arranjo que se assemelha mais a um buquê de flores de plástico que a uma planta viva [...] é o ecletismo que posiciona lado a lado, sem crítica, funcionalismo, fenomenologia e dialética”. (Faleiros, 1999: 98-99).

116. Faleiros, neste ponto, é claro. A autora do presente ensaio é *um dos* alvos da sua crítica. Ao discutir os confrontos teóricos da reconceitualização identifica a “lógica da estrutura” — e não da história — naqueles que “partem do pensamento dedutivo para identificar as funções do Serviço Social”. Essa lógica dedutiva completa-se com o “economicismo”, que “reduz o indivíduo à força de trabalho e tudo explica pela valorização do capital”. E afirma: “Esta é também a análise de Marilda Villela Iamamoto e Raul de Carvalho (1982) que, no entanto, aprofundam as funções de legitimação e controle do Serviço Social na reprodução da força de trabalho. É pelos processos de controle e legitimação que se processa a sua contribuição à acumulação ou valorização do capital. Iamamoto e Carvalho, no entanto, *deduzem* o controle a legitimação da necessidade mesma da lógica do capital para manter a força de trabalho disciplinada, aceitando a própria exploração. Para isso usam certas técnicas de convencimento ou linguagem, entre as quais o Serviço Social, que é uma tecnologia cujo instrumento é a linguagem”. (Faleiros, 1999: 159).

estatais.¹¹⁷ Defende ser a matéria da profissão constituída pelas *políticas sociais na era do capitalismo monopolista*, motivo pelo qual centra-se na *materialidade do Serviço Social e sua crise*. Essa materialidade é concebida como base concreta da institucionalidade da ação profissional no Estado, efetivada na mediação da prestação dos serviços sociais previstos pelas políticas sociais e, em especial, da assistência social, por meio de uma ação sociopolítica. Como no contexto neoliberal, a base da prestação de serviços entra em crise com a “redução” das políticas sociais, ela redimensiona a profissão “com indicações de redução de sua institucionalização estatal — sobretudo nas esferas federal e estadual —, acompanhada de fragmentação na absorção dos assistentes sociais e maior precarização das condições do mercado de trabalho” (Idem: 50). A autora privilegia em sua análise o Governo Cardoso, no contexto da crise capitalista desencadeada na década de 70. Incorpora as abordagens de Castel (1998) sobre a *questão social* e de Ianni (1992), lidas como complementares, apesar de tributárias de matrizes teóricas distintas, conforme o já salientado.

O ponto de vista defendido por Serra (2000) sobre a prevalência das políticas sociais do Estado em relação à *questão social* como matéria do trabalho do assistente social, é, certamente, construído no embate com os fundamentos das diretrizes curriculares, antes apresentados. Nessa proposta não consta qualquer dicotomia nas relações entre *questão social e política social* na análise da particularidade do Serviço Social na divisão social e técnica do trabalho. Vale reafirmar: esta particularidade encontra-se “organicamente vinculada às configurações estruturais e conjunturais da ‘questão social’ e às formas históricas de seu enfrentamento — que são permeadas pela ação dos trabalhadores, do capital e do Estado”. (ABESS/CEDEPSS, 1996: 154). A matéria que o trabalho profissional se propõe transformar não é exclusivamente a política social do Estado, o que significaria aprisionar a ação profissional aos limites dos círculos da política entre governados e governantes. Isso reduziria o âmbito do trabalho profissional ao estrito *aperfeiçoamento*

117. “Vale afirmar, portanto, que não é a ‘questão social’ que funda o Serviço Social, mas um trato dela pelo Estado capitalista em determinada fase do desenvolvimento capitalista. Quer dizer, não se constitui por si só matéria-prima do Serviço Social, mas é o elemento desencadeador das respostas dadas pelo Estado capitalista, por meio das políticas sociais que se constituíram a base institucional da ação da profissão no âmbito do Estado” [...]. (Serra, 2000: 22).

amento das políticas sociais — ao aperfeiçoamento da gestão do aparato burocrático e político do Estado, no sentido estrito da política¹¹⁸ (Coutinho, 1989), que se suporia suficiente para o enfrentamento das desigualdades. Esse é um dos alvos do trabalho profissional, porque a política social é uma *mediação necessária* para o atendimento das *necessidades sociais* dos segmentos das classes trabalhadoras — neles incluídos a população excedente —, que condensam em suas vidas as múltiplas expressões das desigualdades sociais e da luta contra as mesmas. Essas desigualdades, transitadas para a esfera pública por meio das ações políticas dos sujeitos sociais — da socialização da política enquanto momento ético-político — exigem que o Estado se amplie, incorporando respostas às necessidades sociais das grandes majorias. Tais necessidades se expressam, no âmbito dos organismos empregadores, como demandas profissionais na construção, afirmação e consolidação dos direitos de cidadania no contexto da luta pela hegemonia, em especial, no atendimento aos direitos sociais dos cidadãos.¹¹⁹

3.3. Serviço Social e as respostas político-institucionais à questão social

As estratégias para responder à *questão social* têm sido tensionadas por projetos político-institucionais distintos, que presidem a estruturação legal e a implementação das políticas sociais públicas desde o final dos anos 80,

118. Coutinho (1989), ao discutir o *sentido da política* em Gramsci, elucida-os. Em uma *acepção ampla*, o político identifica-se praticamente com liberdade, com universalidade e com toda a forma de práxis que supera a mera recepção passiva ou a manipulação de dados imediatos (passividade e manipulação que caracterizam boa parte da práxis técnico-econômica e da práxis cotidiana em geral) e se orienta conscientemente para a totalidade das relações subjetivas e objetivas” (p. 52-53). Para Gramsci, é sinônimo de *catarse*. Diz ele: “a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) para o momento ético-político”, ou seja, “a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens. Isso significa a passagem do objetivo ao subjetivo, da necessidade à liberdade”. Em uma *acepção restrita*, a política é o “conjunto de práticas e objetivações que se referem diretamente ao Estado, às relações entre governantes e governados” (Coutinho, 1989: 54).

119. A Constituição da República Federativa Federal do Brasil, de outubro de 1988, estabelece, no seu Art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição”. (Brasil, 1997).

e que convivem em luta no seu interior. Vive-se uma tensão entre a defesa dos direitos sociais universais e a mercantilização e re-filantropização do atendimento às necessidades sociais, com claras implicações nas condições e relações de trabalho do assistente social (Oliveira e Salles, 1998; Bravo, 1996; Pereira, 1998).

O primeiro projeto, que norteia os princípios da seguridade social na Carta Constitucional de 1988, aposta no avanço da democracia, fundada na participação e do controle popular; na universalização dos direitos e, em consequência, da cobertura e do atendimento das políticas sociais; na garantia da gratuidade no acesso aos serviços; na integralidade das ações voltadas à defesa da cidadania de todos na perspectiva da igualdade. Pensar a defesa dos direitos requer afirmar a primazia do Estado — enquanto instância fundamental à sua universalização — na condução das políticas públicas, o respeito ao pacto federativo, estimulando a descentralização do poder e o impulso ao processo de democratização das políticas sociais no atendimento às necessidades das maiorias. Ela implica partilha e deslocamento de poder (e dos recursos orçamentários), combinando instrumentos de democracia representativa e democracia direta, o que ressalta a importância dos espaços públicos de representação e negociação. Supõe, portanto, politizar a participação, considerando a gestão como arena de interesses que devem ser reconhecidos e negociados.¹²⁰

Esse primeiro projeto é tensionado por outra proposta político-institucional de resposta à *questão social*, de inspiração neoliberal, parte das políticas de ajuste recomendadas pelos organismos internacionais, comprometidas com a lógica financeira do grande capital internacional, que capturam o Estado nacional num contexto de crise e de fragilização do processo de organização dos trabalhadores. Ela se materializa, a partir de meados dos anos 90, na profunda reestruturação do aparelho de Estado, conforme diretrizes estabelecidas pelo *Plano Diretor do Estado*, do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE)¹²¹ atropelando,

120. Conforme pronunciamento de Marco Aurélio Nogueira no *II Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social*. Porto Alegre (RS), nov. de 2000.

121. Cf. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO — MARE. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília (DF) dezembro de 1995. Os Decretos Presidenciais n. 2.847 e n. 2.848, de 02/02/98, regulamentam, respectivamente, medidas de sua organização, processos de

no processo de sua regulamentação legal, as normas constitucionais relativas aos direitos sociais, o que atinge profundamente a seguridade social. Essa regulamentação ratifica a subordinação dos direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica e *subverte o preceito constitucional*.

As condições de trabalho e relações sociais em que estão inscritos os assistentes sociais são indissociáveis da contra-reforma do Estado (Behring, 2003). Segundo a ótica oficial, verifica-se um esgotamento da “estratégia estatizante”, afirmando-se a necessidade de ultrapassar a administração pública tradicional, centralizada e burocrática. Considera-se que o Estado deva deslocar-se da linha de frente do desenvolvimento econômico e social e permanecer na retaguarda, na condição de promotor e regulador desse desenvolvimento.

Observa-se uma clara tendência de deslocamento das ações governamentais públicas — de abrangência universal — no trato das necessidades sociais em favor de sua privatização, instituindo critérios de seletividade no atendimento aos direitos sociais. Esse *deslocamento da satisfação de necessidades da esfera pública para esfera privada ocorre em detrimento das lutas e de conquistas sociais e políticas extensivas a todos. É exatamente o legado de direitos conquistados nos últimos séculos que está sendo desmontado nos governos de orientação neoliberal, em uma nítida regressão da cidadania que tende a ser reduzida às suas dimensões civil e política, erodindo a cidadania social*. Transfere-se, para distintos segmentos da sociedade civil, significativa parcela da prestação de serviços sociais, afetando diretamente o espaço ocupacional de várias categorias profissionais, dentre as quais os assistentes sociais.

Esse processo se expressa em uma dupla via: de um lado, na transferência de responsabilidades governamentais para “organizações sociais” e

qualificação e desqualificação de instituições como *agências executivas* e definem medidas de sua organização administrativa ampliando a autonomia de gestão das instituições assim qualificadas. Opera-se a transformação das fundações públicas em *organizações sociais*, ou seja, entidades de direito privado sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo e assim ter direito à dotação orçamentária. Ver MARE/Secretaria de Reforma do Estado. *Projeto de Organizações Sociais*. Brasília, abril de 1996; Nunes, M. A. *Agências Autônomas. Projeto de Reforma Administrativa das Autarquias e Fundações Federais do Setor de Atividades Exclusivas do Estado*. MARE/Fundação Nacional de Administração Pública, jun. 1996.

“organizações da sociedade civil de interesse público” e, de outro lado, em uma crescente mercadorização do atendimento às necessidades sociais.

O Serviço Social, ao lidar com as múltiplas e diversificadas expressões da *questão social* e políticas públicas correspondentes, tem tido uma inserção privilegiada nesse âmbito. No Brasil, é da maior importância o trabalho que vem sendo realizado por assistentes sociais especialmente na esfera da *seguridade social*: nos processos de sua elaboração, gestão, monitoramento e avaliação, nos diferentes níveis da federação. Destaca-se, ainda, a atuação dos assistentes sociais junto aos Conselhos de Políticas — com saliência para os Conselhos de Saúde e de Assistência Social nos níveis nacional, estadual e municipal. Somam-se os Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos, responsáveis pela formulação de políticas públicas para a criança e o adolescente, para a terceira idade e pessoas portadoras de necessidades especiais.

Behring e Boschetti (2006: 179) informam existir, em 2006, 17 *Conselhos Nacionais de política social* que se desdobram nos níveis estaduais e municipais, nas áreas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social,¹²² segurança alimentar, cidades, desenvolvimento rural; por *representação de segmentos sociais*, como mulheres, crianças e adolescentes, idosos, negros; e *Conselhos organizados por interesses temáticos*, a exemplo de execuções penais, comunidades e questões penitenciárias. Numa Federação constituída de 26 estados e 5.563 municípios, o Governo Federal registra a existência de mais de 20 mil conselhos no País, segundo a mesma fonte.

Os Conselhos, perfilando uma nova institucionalidade nas ações públicas, são instâncias em que se refratam interesses contraditórios e, portanto, *espaços de lutas e disputas políticas*. Por um lado, eles dispõem de potencial para fazer avançar o processo de democratização das políticas sociais públicas. Permitem atribuir maior visibilidade às ações e saturar as políticas públicas das necessidades de diferentes segmentos organizados

122. Segundo dados do então Ministério da Previdência e Assistência Social/Secretaria de Estado da Assistência Social — MPAS/SEAS, “dos 5.560 municípios brasileiros existentes em dezembro de 2002, já se encontravam em gestão municipal 4.668. Isto significa dizer que 84% já tinham conselhos criados e em funcionamento, já possuíam o fundo e o plano de assistência social aprovado pelo CNAS” (Boschetti, 2003: 168).

da sociedade civil, em especial os movimentos das classes trabalhadoras. Por outro lado, são espaços que podem ser capturados por aqueles que apostam na reiteração do conservantismo político, fazendo vicejar as tradicionais práticas clientelistas, o cultivo do favor e da apropriação privada da coisa pública segundo interesses particularistas, que tradicionalmente impregnaram a cultura política brasileira e, em especial, as instâncias de poder na esfera municipal. Esvazia-se, assim, o potencial de representação que dispõem os Conselhos, reduzidos a mecanismos formais de uma democracia procedimental (Coutinho, 2006; Behring e Boschetti, 2006).

É necessário ter a clareza que a qualidade da participação nesses espaços públicos não está definida a *priori*. Mas eles podem, como sugere Raichellis (2006: 73), abrigar experiências coletivas que estimulem o partilhamento de poder e a intervenção de diversos sujeitos (representantes do governo, da sociedade civil, dos trabalhadores e dos usuários das políticas), em processos políticos decisórios, estimulando a interlocução pública nas relações políticas entre governos e cidadãos. E impulsionar a “construção de esferas públicas autônomas e democráticas no campo das decisões políticas”, que propiciem o controle socializado das ações e deliberações de governo.

Ocupar esses espaços coletivos adquire maior importância quando o bloco do poder passa a difundir e empreender o *trabalho comunitário sob a sua direção*, tendo no *voluntariado* um especial protagonista. Isso representa uma vigorosa ofensiva ideológica na construção e/ou consolidação da hegemonia das classes dominantes em um contexto econômico adverso, que passa a requisitar ampla investida ideológica e política para assegurar a direção intelectual e moral de seu projeto de classe em nome de toda a sociedade, ampliando suas bases de sustentação e legitimidade.

O propósito tem sido o de promover uma permanente articulação política no âmbito da sociedade civil organizada, para contribuir na definição de propostas e estratégias comuns ao campo democrático (Bravo, 2006; Raichellis, 1998a; 2006.) Assim é fundamental *estimular inserções sociais que contenham potencialidades de democratizar a vida em sociedade, conclamando e viabilizando a ingerência de segmentos organizados da sociedade civil na coisa pública*. Essa proposta requer ações voltadas ao fortalecimento dos sujeitos coletivos, dos direitos sociais e a necessidade de organização para a sua

defesa, construindo alianças com os usuários dos serviços na sua efetivação. O maior desafio, com o atestam os analistas especializados, tem sido a representação dos usuários nos Conselhos, o que supõe o fortalecimento das representações ante suas respectivas bases.

Nesse sentido, é necessário reassumir o trabalho de base, de educação, mobilização e organização popular, organicamente integrado aos movimentos sociais e instâncias de organização política de segmentos e grupos sociais subalternos, o que parece ter sido submerso do debate profissional ante o refluxo dos movimentos sociais e dos processos massivos de organização sindical e social, a partir da década de 90.¹²³

Nos diferentes espaços ocupacionais do assistente social é de suma importância impulsionar pesquisas e projetos que favoreçam o conhecimento do modo de vida e de trabalho — e correspondentes expressões culturais — dos segmentos populacionais atendidos, criando um acervo de dados sobre os sujeitos e as expressões da *questão social* que as vivenciam. O conhecimento criterioso dos processos sociais e de sua vivência pelos indivíduos sociais poderá alimentar ações inovadoras, capazes de propiciar o atendimento às efetivas necessidades sociais dos segmentos subalternizados, alvos das ações institucionais. Esse conhecimento é pré-requisito para impulsionar a consciência crítica e uma cultura pública democrática para além das mistificações difundidas pela prática social em geral e particularmente pela mídia. Isso requer, também, estratégias técnicas e políticas no campo da comunicação social — no emprego da linguagem escrita, oral e midiática —, para o desencadeamento de ações coletivas que viabilizem propostas profissionais para além das demandas instituídas.

Conforme o discutido no *II Encontro de Serviço Social e Seguridade Social*, realizado na cidade de Porto Alegre, em 1999, o orçamento público é a *caixa preta* da seguridade social, indissociável de sua relação com as políticas econômicas e financeiras.¹²⁴ A elaboração e interpretação dos orçamen-

tos passam a ser efetuadas segundo os parâmetros empresariais de custo/benefício, eficácia/inoperância, produtividade/rentabilidade, subordinando as respostas às necessidades sociais à racionalidade/irracionalidade do capital camuflada na mecânica técnica do orçamento público, fundamentalmente orientado para responder às políticas macroeconômicas.

As análises oficiais reconhecem, hoje, que a universalização restrita das políticas sociais e sua focalização na pobreza contribuem para a redução das necessidades de financiamento do gasto social público, o que se mostra coerente “com a estratégia mais geral de contenção fiscal do governo diante das transformações auto-impostas pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer outra política econômica” (IPEA, 2007: 10).

Contra qualquer tendência redistributiva mais justa e progressiva, a vigente estrutura tributária e o padrão fiscal do gasto público federal oneram proporcionalmente mais os setores econômicos de base industrial e comercial, em favorecimento relativo dos setores de base financeira e de serviços (setores de entretenimento e de serviços tecnológicos e de comunicação). Ele impulsiona a “perversidade da imensa transferência de renda que está se processando no Brasil, dos setores produtivos para os financeiros e das classes trabalhadoras para as classes rentistas” (IPEA, 2007: 11). E a carga tributária cresce mais do que as contribuições fiscais para os gastos sociais e para investimentos diretos — ou seja, pagam-se mais impostos e são reduzidos os gastos sociais e os estímulos a investimentos produtivos —, o que se explica pelo *peso enorme da dívida pública*.

Com isso, tem-se uma situação de explícita transferência de renda do lado real da economia para o lado financeiro que, além de não oferecer contrapartidas suficientes em termos de ampliação de créditos ou valorização do mercado de capitais, *tende a ser mais grave quanto maior o superávit primário, supostamente destinado a demonstrar capacidade de pagamento do país frente aos seus credores, nacionais e estrangeiros* (IPEA, 2007: 11; grifos nossos).

Após 1999, os gastos com as políticas sociais passam a ser tratados como um dos elementos para a geração dos superávits primários elevados e crescentes que garantiriam o refinanciamento da dívida pública e a “sensação de credibilidade e de governabilidade” em prol da estabilização monetária. Essa tem sido a tônica das propostas acerca da desvinculação do

123. Cardoso (1995), Abreu (2002) e Silva, M. O. S. (1995) são partes de um grupo de intelectuais que vem mantendo vivo este debate no interior do projeto profissional de ruptura como o conservadorismo.

124. Um balanço do financiamento da seguridade social no Brasil, na última década, pode ser encontrada em: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. (1995-2005) edição especial 13. Brasília: IPEA, 2007.

salário mínimo como indexador dos benefícios da Previdência Social e da Assistência Social e da desvinculação das contribuições sociais e demais impostos que compõem a política social (IPEA, 2007: 23). As fontes do orçamento da seguridade social incluem, além das contribuições de empregadores e trabalhadores ao INSS e da contribuição do serviço público, os tributos vinculados à seguridade — Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins); Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF); Contribuição sobre o Lucro de Pessoas Jurídicas (CSLLP); parcela das contribuições do programa PIS/PASEP e Fundos de pobreza.

Como registra o IPEA (2007: 13), a estrutura de financiamento das políticas de previdência social, assistência social, saúde pública e seguro-desemprego — tornou-se ao longo do período de 1995-2005, quase que exclusivamente dependente das contribuições de empregadores e de empregados ao *Instituto Nacional de Seguridade Social*. A participação de outros tributos não vinculados explicitamente ao financiamento desse sistema caiu de 34,7% para 7,4% entre 1995 e 2005. Entretanto, que pese esta queda, as fontes financeiras remanescentes conseguiram responder, com certa folga, às necessidades globais de financiamento dessas políticas, considerando-se o escopo jurídico da seguridade social. Em outros termos, a seguridade social não tem sido deficitária, considerando-se o seu orçamento, tal como constitucionalmente definido. O que se apresenta como “explosivo déficit da previdência” — política esta que é o núcleo central do sistema brasileiro de proteção social, tanto em termos de cobertura como de recursos financeiros envolvidos — decorre da desvinculação de recursos desse orçamento¹²⁵ realizada pela União para compor sua estratégia de *superávit fiscal primário* a partir de 1999 por força dos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), em decorrência da dívida pública. Essa estratégia está voltada a dar “segurança” de seus credores, sendo os recursos canalizados para a amortização da dívida pública, dos seus juros e encargos. Também constata-se, nos estudos técnicos oficiais, a denúncia quanto à mistificação

125. A desvinculação de recursos é realizada via Fundo Social de Emergência (FSE), Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e Desvinculação das Receitas da União (DRU). Esta última, criada em 1994/1995 e prorrogada no Governo Lula até 2007, garante desvinculação de 20% da arrecadação de impostos e contribuições.

operada pelo discurso que afirma o “déficit da Previdência”, explicitando tratar-se de uma estratégia de favorecimento do capital financeiro em detrimento da garantia dos direitos sociais, consagrados pela Constituição de 1988, apesar das resistências dos movimentos sociais e de parcela de representantes políticos comprometidos com a afirmação dos direitos de cidadania e com os avanços na cobertura e nos benefícios, nas diversas áreas da política social brasileira.

A carga tributária no País, além de elevada, é *regressiva*. Boschetti e Salvador (2006: 31) informam que “a carga tributária saltou de 29% do PIB para 36% do PIB de 1994 a 2003, sendo muito mais alta que a de muitos países centrais”. O seu caráter regressivo se expressa no fato de que a arrecadação tem incidência proporcionalmente maior sobre as menores rendas, penalizando os contribuintes de menor poder aquisitivo. Prevalecem os *tributos indiretos*, isto é, incidentes sobre a produção e consumo de bens e serviços em favor da menor tributação sobre a renda e a propriedade (tributos diretos), favorecendo a sua concentração. As empresas praticam o repasse integral dos custos das contribuições sociais aos preços das mercadorias, transferindo seus custos sociais para os assalariados e consumidores em geral. Como indicam Boschetti e Salvador (2006: 32), 49,8% da carga tributária provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, e apenas 21% sobre a renda. E a arrecadação sobre o patrimônio é insignificante, não chegando a 3% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2006, apesar da enorme concentração de terra no País. Já os tributos sobre bens e serviços (consumo) equivalem, em 2005, a 20,8% do PIB.

No escopo da pesquisa na área de Serviço Social, desde 1999, registram-se importantes estudos sobre o financiamento da seguridade social (a exemplo de Paiva e Rocha, 2001; Boschetti, 2003; Behring, 2003; Behring e Boschetti, 2006).

Outro elemento que merece destaque, no ordenamento político-institucional vigente da política social, é o aumento da participação não-governamental na sua implementação, com a presença do “terceiro setor”.¹²⁶ Na interpretação governamental, ele é tido como distinto do Estado (pri-

126. Para um aprofundamento sobre o tema, conferir: Montañó, C. *Terceiro setor e a questão social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

meiro setor) e do mercado (segundo setor), considerado como um setor “não-governamental”, “não-lucrativo” e voltado ao desenvolvimento social, que daria origem a uma “esfera pública não estatal”, constituída por “organizações da sociedade civil de interesse público”. No marco legal do terceiro setor no Brasil são incluídas *entidades de natureza as mais variadas*, que estabelecem um termo de *parceria* entre entidades de fins públicos de origem diversa (estatal e social) e de natureza distinta (pública ou privada). Engloba, sob o mesmo título, as tradicionais *instituições filantrópicas, o voluntariado e organizações não governamentais* — desde aquelas combativas que emergiram no campo dos movimentos sociais, àquelas com filiações político-ideológicas as mais distintas, além da denominada “*filantropia empresarial*”. Chama atenção a *tendência de estabelecer uma identidade entre terceiro setor e sociedade civil*, cuja polissemia é patente. Esta passa a ser reduzida a um conjunto de organizações — as chamadas *entidades civis sem fins lucrativos* —, sendo dela excluídos os órgãos de representação política, como sindicatos e partidos, dentro de um amplo processo de despolitização. A sociedade civil tende a ser interpretada como um conjunto de organizações distintas e “complementares”, destituída dos conflitos e tensões de classe, onde prevalecem os *laços de solidariedade*. Salienta-se a *coesão social e um forte apelo moral ao “bem comum”*, discurso esse que corre paralelo à reprodução ampliada das desigualdades, da pobreza e violência. Estas tendem a ser naturalizadas, e o horizonte é a redução de seus índices mais alarmantes.

Acanda (2006), em seu competente e provocativo estudo sobre a sociedade civil, destaca a alta dose de controvérsia no uso teórico desta noção, que tende hoje a ser empregada mais como metáfora do que como um conceito, segundo os mais diversos matizes e interesses políticos de direita e de esquerda. Nos países comunistas do Leste Europeu, ela foi utilizada por aqueles que rejeitavam o Estado ultracentralizador e totalitário. Essa noção foi empregada pela nova direita dos países capitalistas desenvolvidos (especialmente Estados Unidos e Inglaterra), como parte de uma ofensiva neoconservadora pelo controle e defesa do “Estado mínimo”, despojado de funções redistributivas, o que redundou no chamado ao “fortalecimento da sociedade civil”. Ela passa a ser apresentada como a “Terra Prometida”, uma invocação mágica capaz de exorcizar todo o mal. Para a esquerda latino-americana, nas décadas de 70 e 80, assume outro significado.

A expansão das ditaduras militares no continente desarticula e elimina todas as formas de associativismo que expressavam lutas sociais de setores sociais explorados, tais como sindicatos, movimentos indígenas e camponeses. Nesse contexto, a sociedade civil é defendida em sua condição de protagonista na luta contra a dominação: uma nova força capaz de exigir do Estado redução da repressão e maiores responsabilidades sociais.

No clima cultural dominante sob a inspiração ultraliberal, a sociedade civil tem sido definida por exclusão e em antítese ao Estado e à política, como um “espaço não-político”, livre de coerções, aparecendo idealizada como um reino autônomo da associação e espontaneidade, materializado nas Organizações Não-Governamentais (ONGs). É também tida com a guardiã do Estado, controlando-o para evitar intervenções espúrias nas relações interpessoais.

Como sugere Acanda (2006), o *boom* dessa noção é indissociável da crise de identidade política democrática e de esquerda revolucionária. Para o autor, o emprego da noção de sociedade civil vem redundando no fortalecimento da ideologia dominante: tudo o que não depende do Estado é tido como a um passo da emancipação social. Ao mesmo tempo, aquela noção tende a encobrir as diferenças reais na vida social, desaparecendo, com ela, a percepção de fenômenos como classes sociais, grupos de poder econômico, monopólios do capital, dentre outros. A sociedade civil tem sido usada *como instrumento de canalizar o projeto político de enfraquecimento do Estado social e para disfarçar o caráter de classe de muitos conflitos sociais*.

A universalidade do acesso aos programas e projetos sociais, abertos a todos os cidadãos, só é possível no âmbito do Estado, ainda que não dependam apenas do Estado. Sendo um Estado de classe, expressa a sociedade politicamente organizada e condensa um campo de lutas e compromissos em que a sociedade civil joga com um papel decisivo para democratizá-lo e controlá-lo. Ao mesmo tempo, é necessário que o Estado se amplie para a sociedade de modo a fazer prevalecer interesses mais coletivos e compartilhados, o que depende da luta entre as forças sociais.

Os projetos levados a efeito por organizações privadas apresentam uma característica básica, que os diferencia: não se movem pelo interesse público e sim pelo interesse privado de certos grupos e segmentos sociais, reforçando a seletividade no atendimento, segundo critérios estabelecidos

pelos mantenedores. Portanto, ainda que o trabalho concreto¹²⁷ do assistente social seja idêntico — no seu conteúdo útil e formas de processamento — o sentido e resultados sociais desses trabalhos são inteiramente distintos, visto que presididos por lógicas diferentes: a do direito privado e do direito público, alterando-se, pois, o significado social do trabalho técnico-profissional e seu nível de abrangência.

Constata-se uma *progressiva mercantilização do atendimento às necessidades sociais*, decorrente da privatização das políticas sociais. Nesse quadro, os serviços sociais deixam de expressar direitos, metamorfoseando-se em atividade de *outra natureza*, inscrita no circuito de compra e venda de mercadorias. Estas substituem os direitos de cidadania, que, em sua necessária dimensão de universalidade, requerem a ingerência do Estado. O que passa a vigorar são os *direitos atinentes à condição de consumidor*. (Mota, 1995). Quem julga a pertinência e qualidade dos serviços prestados são aqueles que, através do consumo, renovam sua necessidade social. O dinheiro aparece em cena como meio de circulação, intermediando a compra e venda de serviços, em cujo âmbito se inscreve o assistente social. O grande capital, ao investir nos serviços sociais, passa a demonstrar uma “preocupação humanitária”, coadjuvante da ampliação dos níveis de rentabilidade das empresas, moralizando sua imagem social. Trata-se de um reforço à necessidade de transformar propósitos de classes e grupos sociais específicos em propósitos de toda a sociedade: velha artimanha, historicamente assumida pelo Estado e que hoje tem a mídia como importante aliada nesse empreendimento.

Os assistentes sociais trabalham com as mais diversas expressões da *questão social*, esclarecendo à população seus direitos sociais e os meios de ter acesso aos mesmos. O significado desse trabalho muda radicalmente ao voltar-se aos direitos e deveres referentes às operações de compra e de venda. Se os direitos sociais são fruto de lutas sociais, e de negociações com o bloco do poder para o seu reconhecimento legal, a compra e venda de serviços no atendimento a necessidades sociais de educação, saúde, renda, habitação, assistência social, entre outras, pertencem a outro domínio — o

127. Trabalho concreto é aqui utilizado no sentido de Marx, como trabalho de uma qualidade determinada que produz valores de uso voltados à satisfação de necessidades sociais de uma dada espécie.

do mercado —, mediação necessária à realização do valor e, eventualmente, da mais-valia decorrentes da industrialização dos serviços.

Historicamente, os assistentes sociais dedicaram-se à implementação de políticas públicas, localizando-se na linha de frente das relações entre população e instituição ou, nos termos de Netto (1992), sendo “executores terminais de políticas sociais”. Embora esse seja ainda o perfil predominante, não é mais o exclusivo, sendo abertas outras possibilidades. O processo de descentralização das políticas sociais públicas, com ênfase na sua municipalização, requer dos assistentes sociais — como de outros profissionais — *novas funções e competências*. Os assistentes sociais estão sendo chamados a *atuar na esfera da formulação e avaliação de políticas e do planejamento, gestão e monitoramento, inscritos em equipes multiprofissionais*. Ampliam seu espaço ocupacional para atividades relacionadas ao controle social, à implantação e orientação de conselhos de políticas públicas, à capacitação de conselheiros, à elaboração de planos e projetos sociais, ao acompanhamento e avaliação de políticas, programas e projetos.

Tais inserções são acompanhadas de novas exigências de qualificação, tais como: o domínio de conhecimentos para realizar diagnósticos socioeconômicos de municípios, para a leitura e análise dos orçamentos públicos, identificando seus alvos e compromissos, assim como os recursos disponíveis para projetar ações; o domínio do processo de planejamento; a competência no gerenciamento e avaliação de programas e projetos sociais; a capacidade de negociação, o conhecimento e o *know-how* na área de recursos humanos e relações no trabalho, entre outros. Somam-se possibilidades de trabalho nos níveis de assessoria e consultoria para profissionais mais experientes e altamente qualificados em determinadas áreas de especialização. Registram-se, ainda, aquisições no campo da pesquisa, de estudos e planejamento, dentre inúmeras outras funções.

A categoria dos assistentes sociais, articulada às forças sociais progressistas, vem envidando esforços coletivos no reforço da esfera pública, de modo a inscrever os interesses das maiorias nas esferas de decisão política. O horizonte é a construção de uma “democracia de base” que amplie a democracia representativa, cultive e respeite a universalidade dos direitos do cidadão, sustentada na socialização da política, da economia e da cultura. Tais elementos adquirem especial importância em nossas sociedades

latino-americanas, que se constroem no reverso do imaginário igualitário da modernidade, sociedades que repõem cotidianamente e de forma ampliada privilégios, violência, discriminações de renda, poder, gênero, etnias e gerações, alargando o fosso das desigualdades no panorama diversificado das manifestações da *questão social*.

É na dinâmica tensa da vida social que se ancoram a esperança e a possibilidade de defender, efetivar e aprofundar os preceitos democráticos e os direitos de cidadania — afirmando inclusive a cidadania social, cada vez mais desqualificada. E, para impulsionar a construção de um outro padrão de sociabilidade, regido por valores democráticos, requer-se a redefinição das relações entre o Estado e a sociedade, a economia e a sociedade, o que depende uma crescente participação ativa da sociedade civil organizada.

Orientar o trabalho nos rumos aludidos requisita um perfil profissional culto, crítico e capaz de formular, recriar e avaliar propostas que apontem para a progressiva democratização das relações sociais. Exige-se, para tanto, compromisso ético-político com os valores democráticos e competência teórico-metodológica na teoria crítica em sua lógica de explicação da vida social. Esses elementos, aliados à pesquisa da realidade, possibilitam decifrar as situações particulares com que se defronta o assistente social no seu trabalho, de modo a conectá-las aos processos sociais macroscópicos que as geram e as modificam. Mas, requisita, também, um profissional versado no instrumental técnico-operativo, capaz de potencializar as ações nos níveis de assessoria, planejamento, negociação, pesquisa e ação direta, estimuladora da participação dos sujeitos sociais nas decisões que lhes dizem respeito, na defesa de seus direitos e no acesso aos meios de exercê-los.

Para finalizar, a sugestão do poeta Carlos Drummond de Andrade: *"Eu tropeço no possível, mas não desisto de fazer a descoberta que tem dentro da casca do impossível"*. Tropeçar no possível, mas sem desistir de fazer a descoberta que tem dentro da casca do impossível. O projeto profissional do Serviço Social é certamente um desafio, mas não uma impossibilidade: o que se apresenta como obstáculo é apenas a casca do impossível, que encobre as possibilidades dos homens construírem sua própria história.

Capítulo III

A produção teórica brasileira sobre os fundamentos do trabalho do assistente social