

# TRABALHO, SOCIEDADE E POLÍTICAS SOCIAIS\*

**Cristina Almeida Cunha Filgueiras**

Doutora em Sociologia pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (Paris, França)  
Professora do Departamento de Sociologia e Antropologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais

---

## RESUMO

O objetivo do texto é discutir o tema política social a partir de dois aspectos principais. O primeiro refere-se ao trabalho como eixo central desse tipo de política. O segundo refere-se à organização da sociedade e ao seu relacionamento com o poder público para a formulação e a implementação de ações sociais. Para este fim, são discutidos inicialmente temas da história das práticas de proteção social e, em seguida, temas da política social no Brasil.

TRABALHO — DESENVOLVIMENTO — PROTEÇÃO SOCIAL

## ABSTRACT

WORK, SOCIETY AND SOCIAL POLICIES. This text discusses the theme of social policies based on two principal aspects. The first refers to society's organization and its relationship to government in the formulation and implementation of social actions. It begins with the history of social protection policies and then discusses social policy issues in Brazil.

---

\* Comunicação apresentada no "Curso de capacitação de pessoal para atuação em geração de trabalho juvenil", realizado em Belo Horizonte de 17/10 a 18/11/94, organizado pela Associação Municipal de Assistência Social (AMAS)

Nos últimos anos tem sido muito discutido o papel do Estado e do mercado na resolução de questões sociais. Contudo, pouco se fala sobre a sociedade. Ao contrário, ela é invocada como se fosse remédio para todo tipo de problema. Considerar apenas o Estado e o mercado, guardando uma imagem distante ou simplista da sociedade, é uma concepção mecânica e pobre. Não deve ser esquecido que o Estado é, em alguma instância, fruto de contrato social e que o mercado, por sua vez, é formado por relações sociais e as reproduz. Por esta razão, considero indispensável começar este texto mencionando algumas noções da história do campo das práticas de solidariedade, proteção e política social.

A história do campo social pode ser considerada como sendo a história das respostas dadas pela sociedade aos riscos e às fragilidades vividas por seus membros. Nessa história, está também presente a conceituação das condições de inserção social. Assim, o que é considerado problema social numa determinada época pode não sê-lo em outra. Na formação desse campo, existem diversas lógicas e práticas que, por sua vez, se referem a diversas concepções de sociedade e laços sociais. Dito de outra maneira, cada prática de intervenção se fundamenta sobre uma concepção de ordem social e um princípio de organização das relações sociais. Nelas, está em questão o tipo de vínculo social que se quer criar, reproduzir ou fortalecer: esse laço une o indivíduo ou o grupo à sociedade, e a fragilidade desse laço pode provocar o aparecimento de "problemas sociais" e motivar a busca de soluções.

As práticas sociais são anteriores e mais amplas do que as políticas sociais. Isto é, a sociedade sempre realizou atividades importantes no campo social, relativas às necessidades e à inserção dos indivíduos. Devemos, pois, perguntar: o que diferencia as políticas sociais das práticas anteriores à sua emergência: os atores, as lógicas, as técnicas? Estes três elementos são fundamentais, porém, a diferença básica está no caráter político e na dimensão de direito atribuída ao acesso a bens e serviços sociais. As políticas sociais são, portanto, concebidas e colocadas em prática pelos poderes públicos e destinadas a toda ou a uma parte da população. Apesar de medidas sociais organizadas por governantes existirem há muito tempo, as políticas sociais, tomadas como um conjunto coerente e afirmativo da intervenção do Estado em direção à garantia de direitos sociais, têm datação recente. Elas emergiram no final do século XIX, tendo se generalizado apenas a partir da metade do século XX.

As relações entre "crescimento econômico", "democracia política" e "igualdade social" estão no centro de todo tipo de Estado social. Uma questão percorre a resolução da equação que inclui os três termos: como compatibilizar as desigualdades produzidas pela economia de mercado e a igualdade fundamental entre os indivíduos, postulada pela democracia moderna? A reivindicação de direitos sociais está no coração dos conflitos para o estabelecimento de uma sociedade democrática. No entanto, apesar de todos os

avanços ocorridos nessa área, é importante reconhecer que o conjunto de direitos "sociais" não é uma aquisição eterna nem intocável. Além disso, na maior parte dos países, o progresso econômico e a modernidade não produziram necessariamente a solidariedade e a proteção social, ao contrário do que pensavam os entusiastas do desenvolvimento.

## A CENTRALIDADE DO TEMA TRABALHO NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Para melhor demonstrar que a centralidade do trabalho nas medidas sociais antecede à sociedade moderna e que ele pode ser considerado como laço social fundamental e como linha divisória entre tipos de intervenção, é necessário que façamos um rápido percurso histórico.

Há vários séculos, nos países ocidentais, o "setor social" foi definido como uma problemática do trabalho, diferente da problemática do socorro ou da assistência (destinada aos que não podiam trabalhar). Desde a Idade Média é feita uma distinção entre dois tipos de população, referentes a essas duas lógicas. Juntamente a isso, esteve continuamente presente a repressão à vadiagem e à mendicância. Classificações e triagens há muitos séculos são centrais em estratégias globais de intervenção social, tais como: a separação entre os mendigos e vadios válidos dos inválidos para o trabalho (apenas os últimos seriam beneficiários de práticas de assistência); separação estabelecida entre mendigo ou vadio e trabalhador pobre; a distinção (em meio aos indigentes dignos de assistência) entre pobre conhecido<sup>1</sup> e pobre desconhecido; por fim, a distinção entre os "bons" pobres (considerados honestos, envergonhados e, sobretudo, previdentes) e os maus pobres (supostamente desonestos e imprevidentes e por isso passíveis de receberem educação pela filantropia que os transformaria em bons trabalhadores).

Desde o século XIV, estratégias de combate contra as precariedades da inserção no trabalho foram estabelecidas pelos governantes, em alguns domínios como a Espanha, a França e a Inglaterra, para impedir a decomposição do laço social (Castel, 1989). Essas estratégias podem ser consideradas importantes medidas sociais da pré-modernidade. São exemplos disso as decisões reais de domiciliação da assistência, de obrigação ao trabalho e repressão à mendicância de pessoas capazes para trabalhar.

Repressão e obrigação ao trabalho, distintas da assistência, se generalizaram e tomaram formato institucional com os Hospitais Gerais, na França ainda no século XVI, e as *Work Houses*, na Inglaterra a partir de 1601. Tais leis e instituições vigoraram até o

1 Pobre conhecido é aquele familiar à paróquia ou à comunidade, cadastrado para receber esmolas nas portas das igrejas e mosteiros, por exemplo. O pobre desconhecido é o errante, sem amarras sociais, menos sujeito aos controles locais.

início do século XIX. Note-se que em grande parte dos países europeus a reforma religiosa protestante já havia colaborado para a afirmação da ética do trabalho, sendo esse, visto como essencial à vocação de louvação a Deus, contraposto à contemplação e à caridade individual praticadas no catolicismo.

A partir do século XVIII, quando começa a se instaurar uma economia de mercado, a penetração das relações mercantis dissolve os sentimentos de comunidade e de solidariedade que sustentavam grande parte das práticas de proteção social. O desenvolvimento das relações capitalistas pressupõe a transformação da força de trabalho em mercadoria, o que trouxe como conseqüências a "dessocialização da economia", a desorganização do tecido social e das redes tradicionais de solidariedade (família, comunidade, corporações) pelo mercado auto-regulador ("que o mercado tome os pobres ao seu encargo") e a ameaça do pauperismo (Polanyi, 1980).

A Revolução Francesa criou condições para a clara formulação de direitos sociais, vistos como uma dívida da nação para com seus cidadãos. Afirmaram os revolucionários a existência do direito ao trabalho, como bem indica o artigo 21 da Declaração dos Direitos do Homem, de 24 de julho de 1793: "o socorro público é uma dívida sagrada. A sociedade deve garantir a subsistência aos cidadãos infelizes, seja lhes oferecendo trabalho, seja assegurando os meios de existência àqueles que não têm condição de trabalhar" (Murard, 1989. p.14). Uma contradição se instala a partir de então: a proclamação do direito dos cidadãos ao trabalho significa que o Estado tem o dever de garanti-lo. Porém, num regime liberal, como o Estado pode proclamar um direito que se interpõe nas relações sociais e econômicas?

Após a Revolução Francesa, estabeleceu-se mais claramente a distinção entre os cidadãos inseridos na sociedade pelo trabalho (e, portanto, sujeitos primordialmente a um contrato) e aqueles que, estando de alguma forma incapacitados de contrair livremente esse contrato, são alvo da tutela e da assistência pública (inválidos, doentes, crianças, alienados e miseráveis).

Para a remoção dos últimos empecilhos à criação do mercado de trabalho regular e ao nascimento da classe operária moderna, foram necessárias a reforma das leis de assistência e repressão aos pobres e a abolição das restrições à mobilidade da força de trabalho. A partir de então, desenvolveu-se uma outra forma de pobreza: a pobreza como fenômeno de massa, em que o pobre não é apenas quem não trabalha, o pobre é o operário, e o pauperismo é fruto do trabalho. Percebe-se, portanto, que não será apenas inserindo mendigos, errantes e vadios no trabalho que será resolvida a questão social. Para tanto, tornou-se necessário também intervir na forma de exploração do trabalho assalariado e suas conseqüências sobre as condições de vida dos trabalhadores. A denúncia da situação do trabalho infantil utilizado na indústria e sua regulamentação, por exemplo, é um dos temas

mais recorrentes na literatura sobre tais aspectos (Alvim, 1984).

Com o processo generalizado de assalariamento e de formação da classe operária, estabeleceu-se uma nova distinção: de um lado, os trabalhadores empobrecidos, e, de outro, o "resíduo social" formado pelos indigentes e pelos que não têm trabalho regular (Jones, 1977). Resultou daí a bifurcação do mundo operário organizado e do mundo dos excluídos (ou, para utilizar uma distinção que se tornou famosa, as "classes trabalhadoras" e as "classes perigosas"). Em direção a estas duas categorias, a filantropia científica, que na maior parte dos países é antepassada próxima do serviço social, realizará importante empreendimento: em lugar da mera caridade, propõe-se a desenvolver uma intervenção científica e educadora, que ensine a trabalhar e a poupar. Trata-se mais uma vez de separar, dentre os subalternos, os grupos que são objetos de ações diferentes: afastar os "maus pobres" pela repressão para melhor assistir aos "bons pobres".

No final do século XIX, foram formuladas mais claramente as críticas ao liberalismo que deixava ao encargo da sociedade e das iniciativas privadas as ações mais significativas no campo social: o Estado deveria criar medidas de proteção ao trabalho contra o funcionamento do mercado. Busca-se ressocializar a economia pela ação do poder público que estabelece medidas protetoras. A solidariedade poderia, assim, reaparecer fundada em outras bases, não mais em bases familiares, comunais ou religiosas, mas em bases propriamente políticas. Está em curso a politização do social.

Uma série de instrumentos veio demonstrar que medidas sociais não eram necessariamente anticapitalistas ou antieconômicas. Ao final do século XIX são de fato implementadas reformas sociais, dentre as quais ganha destaque a legislação social (que é antes de tudo trabalhista). O modelo pioneiro alemão implementou o programa de previdência social compulsória para algumas categorias profissionais, fundamentado nos princípios de seguro, cotização e solidariedade profissional. Trata-se, enfim, de um sistema de proteção social baseado na inserção no trabalho, na cotização que dá direito ao benefício. Aos demais, aqueles que escapam à proteção advinda do estatuto de trabalhador, que não se cotizavam por não estarem inseridos no mercado de trabalho regular, restava a assistência privada ou pública.

A emergência do Estado social, capaz de gerir os riscos e a insegurança daqueles que vivem do trabalho, é um marco significativo em relação à história pré-industrial da assistência e da caridade. A partir de então é possível falar mais propriamente do trabalho como fator básico de definição dos direitos sociais. Na sociedade industrial, ele é fundamental para a renda, a identidade social e a participação. O trabalho está, portanto, no cerne da organização social e da sua integração hierarquizada.

Resta, contudo, o fantasma do não-trabalho, isto é, do desemprego, que, modernamente, não é mais visto como vadiagem do indivíduo que não quer tra-

balhar, mas como inexistência de postos de trabalho em decorrência de condições estruturais ou conjunturais da economia. Apenas em meados do século XX a proteção aos desempregados será articulada a uma política econômica que estimule o crescimento da economia de forma a garantir o pleno emprego. O *Welfare State* propôs-se a garantir bem-estar e segurança, o que significa provisão de renda, bens e serviços. Para que fosse alcançado esse patamar de cidadania social, foram necessárias políticas de investimento e de consumo, bem como mecanismos de redistribuição de renda. O caminho para a sua implantação foi, antes de tudo, político: um compromisso de classes (crescimento econômico e segurança social), costurado pela social-democracia e pelo trabalhismo apoiado numa forte mobilização sindical e trabalhista (Offe, 1984).

Entretanto, após os chamados "trinta anos gloriosos", que aliaram crescimento econômico e bem-estar social, o modelo do Estado do Bem-Estar entrou totalmente em crise nos anos 80. Dentre outros indicadores de seu esgotamento, podem ser mencionados o aumento do desemprego e o reaparecimento da pobreza. Com as profundas mutações sofridas pelo trabalho, esse deixa de ser a condição para a reintegração. Fala-se da quebra do vínculo estabelecido entre o progresso econômico e o progresso social, da tendência de uma economia que se moderniza excluindo os mais frágeis e da passagem da sociedade do trabalho a uma sociedade dualizada. A flexibilização do mercado de trabalho se traduz em fragilização e risco de formação da "sociedade dos três terços", composta por trabalhadores assalariados estáveis, trabalhadores precários e excluídos que vivem da ajuda social.

Desde o início dos anos 80, em países desenvolvidos, décadas de bem-estar estão sendo colocadas em questão, devido ao reaparecimento da pobreza em grande escala e à acentuação da fratura entre os que estão "dentro" e os que estão "fora" da produção, do consumo e da participação política. É o fim das energias utópicas, da sociedade do trabalho e de sua forma integradora (Habermas, 1987). Cresce a ameaça de passagem para um modelo de "integração conflitiva", caracterizado por exclusão social e econômica, e daí o surgimento de "novas" classes perigosas, formadas por indivíduos sem trabalho e soltos no espaço urbano.

O desemprego acentua-se sobretudo entre os jovens com menos de 25 anos, egressos da escola, mas sem qualificação, ou com diplomas, mas sem perspectiva de emprego. Dentre as medidas de inserção social e profissional nesses países, destinadas especificamente aos jovens, destacam-se: a garantia de formação e de facilitação do emprego; a dispensa de encargos para as empresas e estágios de formação; as missões locais de emprego e a permanente orientação individual. Considerando os efeitos limitados dessas iniciativas, foram criados também, em alguns países, dispositivos de luta contra a exclusão, políticas que apostam no surgimento de novas formas de solidariedade, tais como os programas de renda mínima com contrato inserção-solidariedade, reconhe-

cendo sempre que a base da cidadania é o contrato de trabalho e que o grande desafio é a recomposição do emprego.

Os analistas da crise que não se atêm aos seus aspectos econômicos indicam que se trata da crise de um modelo de solidariedade. Por isso, a reinvenção da solidariedade e de instrumentos de proteção social e de redistribuição não pode ser produto automático dos mecanismos de mercado, nem resultado mecânico do funcionamento do Estado Social. Ela exigirá a recomposição do tecido social e, sobretudo, o desenvolvimento de uma sociedade civil mais espessa e de espaços de troca no seio da sociedade (Rosanvallon, 1981).

Não há dúvidas quanto ao desmantelamento do Estado Social, mundialmente implementado ao longo da última década. As leis sociais são vistas como obstáculos à competitividade e à flexibilização do mercado de trabalho. Em seu lugar, propõe-se, segundo a maior ou menor presença de forças neoliberais, o Estado mínimo, o corte no gasto social, o ajuste das políticas e a privatização. Esta última, no campo social, significa transferir aos setores privados lucrativos e não-lucrativos (o chamado terceiro setor) o papel primordial no campo da proteção social. Voltaremos a este aspecto na última parte do texto, após tratarmos de alguns temas da política social no Brasil.

## **A TEMÁTICA DO TRABALHO NA HISTÓRIA DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

A história da questão social no Brasil também pode ser vista, por um lado, como a história das formas de trabalho, da formação e organização do mercado de trabalho e do disciplinamento de grandes contingentes de despossuídos — trata-se de conhecer, organizar e controlar as condições de reprodução da força de trabalho ativa, diferenciando-a do contingente de desocupados. Por outro lado, é a história das más condições de vida dos trabalhadores no espaço urbano-industrial.

A grande massa pauperizada, clientela da filantropia, era considerada obstáculo à formação da classe trabalhadora, como bem indica, desde os anos 20, o desenvolvimento de uma vasta louvação e apologia do trabalho como atividade dignificante. Aos olhos do patronato, o trabalho tem função moralizadora, ele é atividade formadora do bom caráter do cidadão. Esse fato é bem demonstrado pelo tratamento dado aos menores nas ruas de São Paulo no início do século XX: a partir do momento em que o problema passou a ser encarado como sendo de responsabilidade pública, deixando de estar circunscrito apenas à caridade privada, apostou-se então na eficácia disciplinadora e na pedagogia do trabalho, com a criação de casas de trabalho para os menores (Cruz, 1987).

O tema "educação para o trabalho" é permanente nas intervenções sociais dirigidas às classes populares, em todas as épocas aqui mencionadas. Ele está também presente na separação entre trabalhadores e

“perigosos”, apesar de se propor para todos eles, a escola como centro de aprendizado da sujeição à organização do trabalho e de adestramento para o trabalho industrial. A instituição escolar teria a função de prevenir a delinquência e habituar ao trabalho, educar e proteger as crianças dos vícios da rua — vadiagem, mendicância e outros. No Brasil, tal como ocorreu em outros países, o cuidado do poder público com a parcela de crianças das camadas subalternas que estava na rua aliou, desde cedo, a assistência à educação para o trabalho (Faria Filho, 1991).

O estímulo ao trabalho e a repressão à desocupação faziam parte das reformas propostas por filantropos e poder público, desde o final do século passado, nos principais centros urbanos brasileiros. As reformas morais, sociais e urbanas, apoiadas no higienismo e no sanitarismo, desempenharam o papel de conferir ordem a uma população disforme e estabelecer fronteiras entre pobres, doentes, loucos, vadios e criminosos.

A questão social no país foi a princípio considerada uma questão de polícia, com criminalização do delito da vadiagem num contexto em que o mercado de trabalho urbano era muito restrito para absorver regularmente a todos. Nos anos 30, a questão social deixa de ser apenas uma questão de polícia e passa a ser questão de política: a legislação social, trabalhista e sindical, além de cumprir o objetivo de harmonia social, passa a ser vista como um instrumento necessário à estabilidade política e ao crescimento econômico e industrial. Essa legislação será a base do tipo de “cidadania regulada” implementada no Brasil, dependente do ingresso no mundo do trabalho formal urbano, regido corporativamente pelos sindicatos e regulamentado pelo Estado (Santos, 1987). As políticas sociais se estruturaram no país, portanto, sobre um mercado de trabalho extremamente diferenciado, parcialmente desorganizado e que remunera mal quem está nele inserido.

## O PERFIL DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

Em estudo sobre as especificidades do modelo brasileiro de proteção social, seus princípios de organização, funcionamento e reprodução, Sônia Draibe (1989) indica que, entre os anos 1930 e 1970, construiu-se e consolidou-se um tipo de Estado Social seletivo, fragmentado e heterogêneo no Brasil. Trata-se de um modelo baseado no tripé mérito—clientelismo—assistência, que difere dos modelos de política social residual (caracterizado unicamente por políticas seletivas) e institucional-redistributivo (caracterizado por políticas universalistas e igualitárias). O princípio do mérito, entendido como a posição ocupacional e de renda adquirida na estrutura produtiva, constitui a base do sistema brasileiro de proteção social, paralelo ao qual se desenvolveu um esquema assistencial denso.

Quais são as contribuições das políticas sociais para redução das desigualdades numa sociedade tão

desigual como a brasileira? As políticas sociais no país tendem a um caráter compensatório (para contrabalançar as desigualdades resultantes da economia de mercado), seletivo e não-universalista. Por outro lado, indicando também o padrão conservador da política social, a intervenção do Estado é fundada majoritariamente na capacidade contributiva do trabalhador, que, por sua vez, é bastante restrita. A análise do padrão de financiamento da área social no Brasil revela ainda que, como contrapartida à drástica redução de recursos fiscais para o setor, ocorrida desde o início dos anos 80, uma parte significativa dos recursos é originária de contribuições compulsórias, especialmente sensíveis às conjunturas econômicas e passíveis de manipulação clientelista.

As características que acabam de ser mencionadas permitem compreender a centralidade da assistência nas políticas sociais brasileiras. Os serviços de assistência não têm o caráter de excepcionalidade, de complementaridade, mas constituem ação estratégica no setor social. O baixo nível salarial da população faz com que as políticas tendam ao assistencialismo. Além disso, é grande a dependência da população à assistência, que termina servindo como mecanismo de reiteração da exclusão. Os principais beneficiários da assistência, portanto, prováveis dependentes sociais, são famílias de renda até dois salários mínimos, idosos, crianças e mulheres vivendo abaixo da linha de pobreza (Sposati, 1989).

Em meados dos anos 80, as mudanças políticas ocorridas no Brasil trouxeram a esperança de que o quadro precário das políticas de proteção social poderia mudar. A Nova República, entretanto, apesar do discurso de “resgate da dívida social”, não conseguiu nem implementar o plano de emergência de combate à fome, à miséria e ao desemprego. As ações que promoveu no setor de política social foram marcadas por intermediação de interesses, expansão do clientelismo e crescimento dos programas assistenciais.

A Constituição de 1988 também não teria provocado alteração substantiva do padrão brasileiro de política social, pois, segundo Weffort,

*na nova ordem político-institucional, as questões sociais foram “acrescentadas” à margem. Elas estão ali porque foi impossível evitá-las, especialmente devido às pressões. Aqueles que estão na periferia da ordem social permanecem também à margem da ordem institucional. (Weffort, 1992. p.17)*

Ainda que limitadas, ocorreram mudanças na Constituição em relação ao campo de proteção social. Dentre as principais alterações promovidas, destacam-se:

- a descentralização das ações, com maior responsabilidade dos municípios na formulação e implementação de políticas sociais. Teria resultado disso uma maior democratização?
- a possibilidade de aumento do grau de participação da sociedade na formulação e implementação das ações, com a criação de conselhos locais e setoriais. A partir daí, que mecanismos estariam de fato

funcionando para garantir o efetivo cumprimento dos direitos sociais?

- a introdução de alguns princípios universalistas, particularmente nas políticas de seguridade. Tais princípios estão ameaçados pelas propostas de reformas mais recentes.

Não houve na Constituição de 1988, entretanto, alteração substancial em relação ao financiamento das políticas sociais.

Algumas tendências e alternativas referentes às políticas sociais nos anos 90 são frutos de movimentos mais amplos do que a nova carta constitucional. Merecem ser destacadas:

- o movimento de reordenação das relações entre Estado, mercado e sociedade civil sobre as quais se formaram os padrões de proteção social. Este movimento possui estreitas relações com as tendências mais profundas de transformação social e indica que mudanças são possíveis nos modelos de produzir e distribuir bens e serviços sociais;
- o fortalecimento da tese de redução do setor público nas políticas sociais. Deve, porém, ser destacado que a crítica ao Estado no Brasil é diferente daquela realizada nos países onde chegou a ser implementado um Estado do Bem-Estar Social que, de fato, proporcionou o acesso de uma parcela significativa da população aos bens e serviços sociais e que praticamente substituiu as iniciativas da sociedade nesse setor;
- a menção, no debate sobre o papel do Estado, de alguns pontos como descentralização, privatização e focalização (reorientação dos gastos, priorizando a seletividade e os programas compensatórios em lugar da universalidade). A privatização significa a transferência da ação do poder público, na produção e distribuição de bens e serviços sociais, para os setores privados lucrativos (mercado) e não-lucrativos.

É sem dúvida importante a reestruturação das relações entre Estado, mercado e sociedade na responsabilidade de fornecer respostas às necessidades de inserção de indivíduos e grupos sociais. Deve-se, contudo, alertar para as direções que podem ser dadas a esse movimento. Nesta discussão, um tema essencial é o do peso que já tem, e continuará tendo, o terceiro setor na proteção social:

*crescente papel do setor informal da economia, seja das instituições voluntárias e/ou de solidariedade social, tanto as tradicionais (a família extensa, a comunidade local, a Igreja, a filantropia, as associações corporativas, etc.) como as modernas — as formas contemporâneas de associativismo e cooperativismo, envolvendo associações de bairro, de vizinhança, as comunitárias, as ONGs — todas estas formas e redes de solidariedade que se articulam, tanto para a demanda quanto para a distribuição e controle de bens e serviços sociais. (Draibe, 1989)*

É essencialmente o papel da sociedade organizada que está em questão como fiel da balança: só haverá avanço se o segundo tipo, as formas modernas de responsabilização da sociedade no social, forem estimuladas e desenvolvidas. Caso contrário, será meramente a manutenção ou o maior peso sobre a "sociedade-providência" tal como já existe no Brasil. Por fim, deve ser lembrado ainda, nesse campo, que o fato de o Estado subvencionar associações que executam programas sociais não impede que o poder público exerça coordenação, planejamento e controle sobre essas associações.

O debate sobre o papel da sociedade não pode prescindir do exame das opções de desenvolvimento econômico e suas conseqüências sociais, sobretudo se considerarmos que uma grande parcela da sociedade brasileira tem suas chances de vida determinadas pelas forças do mercado, sobre as quais não exerce o menor controle e contra as quais conta apenas com mecanismos frágeis de defesa por sua própria conta. "Privados das redes tradicionais de solidariedade destruídas pelo mercado, os mais desfavorecidos voltam-se para as políticas sociais governamentais como a fonte alternativa de compensação social" (Reis e Cheibub, 1993. p.248).

Portanto, continuam atuais para a política social as velhas premissas da oferta de empregos e da elevação dos salários, fatores necessários para o rompimento do círculo vicioso da assistência, sobretudo porque "a democracia social pressupõe uma sociedade integrada e organizada; mas vivemos numa sociedade dual: os integrados e os marginalizados" (Weffort, 1992. p.18).

### **A participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas sociais**

A emergência no Brasil, nos anos 70, de movimentos sociais fortemente reivindicativos de políticas no campo social ocorreu em grande medida em oposição ao Estado: "queríamos ter uma sociedade civil que nos defendesse do Estado monstro a nossa frente". Nos anos 90, ao contrário, fala-se cada vez mais em parcerias entre Estado e sociedade civil. Para compreendermos esse deslocamento, é necessário apontar as principais novidades trazidas por tais movimentos há quase vinte anos.

Trata-se da entrada em cena de novos personagens, considerados como novo sujeito social e histórico que tinha grande desconfiança em relação às instituições políticas, e que contribuiu para criar novos espaços políticos. Tais movimentos teriam significado, sobretudo, uma nova configuração das classes populares no cenário político brasileiro. No centro da novidade estavam particularmente o novo sindicalismo (independente do Estado e dos partidos) e os movimentos de bairro (novos porque acreditava-se que não eram mais clientelistas). Tratava-se da constituição de um ator social com presença no cenário político, dotado de autonomia e que não fosse definido

apenas pelo sistema social. Tais experiências de mobilização coletiva permitiram aos pesquisadores falar em práticas constituintes, em atividade do sujeito que trabalha sobre si mesmo e que participa ativamente da reelaboração do imaginário constituído por meio de novas experiências (Sader, 1988).

Devemos lembrar, entretanto, sem desconsiderarmos o importante papel das ações coletivas, que o Brasil é um país de "desorganizados", isto é, é muito pequena a parcela organizada da população. Apesar de restritos, os movimentos sociais foram elementos importantes da transição política e presença fundamental no processo de democratização, denunciando a distância entre o sistema institucional e as formas de vida social.

Resta avaliar o impacto institucional dos movimentos nos rumos da democratização brasileira. Para não cairmos na polarização entre o papel democratizador da mobilização popular e a visão do Estado como cada vez mais apto a absorver a maioria das demandas populares, se abordar a relação dos movimentos com o aparelho de Estado, é importante reconhecer que os dois pólos se transformaram no processo. O Estado brasileiro, que não pode ser definido apenas como "inimigo autoritário ou a mira contra a qual se move a sociedade civil" (Jacobi, 1989), passou por transformações tais que, em diversas situações, reconheceu os movimentos sociais como interlocutores.

Apesar de seus limites e problemas, os movimentos desempenharam importante papel nas transformações ocorridas no campo das políticas sociais brasileiras. Ao relativizar o caráter autônomo dos movimentos, tão elogiado no período do seu surgimento, podemos nos perguntar se ocorreu o seu enquadramento institucional. Sem dúvidas, com a multiplicação de canais de pressão política e com a eleição de governos compromissados com as camadas populares, ocorreu a redução do papel político exercido pelos movimentos sociais. A participação em conselhos criados a partir das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais, por exemplo, pode ser um importante fator para se verificar se teria havido transformação do tipo de participação dessas organizações, de restrita (instrumental e local) para a participação ampliada (com vistas a interferir no formato geral de políticas sociais) (Azevedo e Prates, 1991). Entretanto, para analisar com seriedade este aspecto e avaliar se há contribuição efetiva na estruturação da sociedade civil, é ainda necessário que sejam realizados

estudos sobre as relações dos representantes nos Conselhos com as organizações populares.

Atualmente uma parcela importante das ciências sociais tem uma visão tripartite das sociedades, as formadas pelo mercado (esfera do dinheiro), pelo Estado (esfera do poder) e pela sociedade civil (esfera da solidariedade). Essa perspectiva difere grandemente da liberal clássica, que considerava o mercado como parte integrante da sociedade civil. A sociedade civil não é apenas o não-estatal, ou uma esfera autônoma em relação ao mercado e ao Estado e em contraposição a eles. Ela pode ser compreendida de várias formas: primeira, como tecido associativo entre o Estado e o indivíduo, entre o Estado e o mercado. Em seguida, como "nova esfera entre a vida privada e o Estado, baseada na associação autônoma e voluntária em que indivíduos livres e iguais estabelecem um processo comunicativo baseado na racionalidade" (Habermas, apud Schiochet, 1994), em que são valorizados a argumentação, o entendimento mútuo e a coordenação da ação.

A sociedade civil, formada pelo conjunto de associações voluntárias, desempenharia o papel de mediadora e de formadora de opinião pública. Seus atores são, por fim, vistos como importantes articuladores culturais, pois "transportam situações-problemas emergentes no nível das relações cotidianas do mundo, da vida para o plano público (...) asseguram que tais situações-problemas emergentes nas esferas privadas sejam reconhecidas e assimiladas pelo sistema político-administrativo" (Costa, 1994).

Quais seriam as formas possíveis de institucionalização da sociedade civil no Brasil, se os traços persistentes da nossa política são o clientelismo, o autoritarismo e o populismo, e se no Brasil inexistem um espaço político de iguais, porque marcado pela exclusão social? Ainda que a resposta a essa pergunta não possa ser dada no âmbito deste texto, é possível, contudo, afirmar que, qualquer que seja a condição desta institucionalização, não cabe à sociedade civil substituir o Estado nem o mercado em suas funções. A ênfase que analistas sociais e políticos procuram dar, em seus discursos, à sociedade civil, e particularmente ao papel que ela pode desempenhar no setor de proteção social, não pode ser acompanhada de uma negligência para com a estruturação do Estado e a formação do espaço público. Além disso, não resta dúvida que, como a história nos mostra, a superação da exclusão social pertence ao universo das lutas sociais e políticas.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- ALVIM, R. Trabalho infantil e reprodução social: o trabalho das crianças numa fábrica com vila operária. In: SILVA, L. A. M. (org.). *Condições de vida das camadas populares*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- AZEVEDO, S., PRATES A. A. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice, 1991.

- CASTEL, R. La Question social commence en 1349. *Les cahiers de la recherche sur le travail social*, v.1, n.16, p.9-27, 1989.
- COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, n.38, p.38-52, mar. 1994.
- CRUZ, H. F. Polícia e mercado — São Paulo, 1890/1915. *Revista Brasileira de História*, v.7, n.14, p.115-30, mar./ago. 1987.

- DRAIBE, S. As Políticas sociais brasileiras. In: IPEA/IPLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas*. Brasília, 1989.
- FARIA FILHO, L. M. *República, trabalho e educação: a experiência do Instituto João Pinheiro — 1909-1930*. Belo Horizonte, 1991. Dissert. (mestr.) FE-UFGM
- HABERMAS, J. A Nova intransparência: a crise do Estado do Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos CEBRAP*, n.18, p.103-14, set. 1987.
- JACOBI, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989.
- JONES, G. S. Le Londres des réprouvés: de la "démoralisation" à la "dégénérescence". *Recherches*, Paris, n.28, p.79-102, déc. 1977.
- MURARD, N. *La Protection sociale*. Paris: Éditions La Découverte, 1989.
- OFFE, C. A Democracia partidária competitiva e o "Welfare State" keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- POLANYI, K. *A Grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- REIS, E., CHEIBUB, Z. Pobreza, desigualdade e consolidação democrática. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, v.36, n.2, p.233-59, 1993.
- ROSANVALLON, P. *La Crise de l'État-providence*. Paris: Seuil, 1981.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça social: a política social na ordem brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SCHIOCHET, V. Sociedade civil e democracia. *Cadernos do CEAS*, n.152, jul./ago. 1994.
- SPOSATI, A. A Assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, A. et al. *Os Direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.
- WEFFORT, F. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
-