

## AS POLÍTICAS SOCIAIS NA CONTEMPORANEIDADE E OS SEUS DESAFIOS NO ENFRENTAMENTO DAS MANIFESTAÇÕES DA QUESTÃO SOCIAL

Juliana Isaias Miranda<sup>1</sup>  
Halana Rodrigues Freire Heloy<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo levantar algumas reflexões a respeito da relação existente entre política pública e questão social, assim como a mundialização destas, destacando os desafios enfrentados para a efetivação de políticas que atendam não apenas os interesses das classes mais favorecidas pelo sistema capitalista, e sim, todos os que são explorados por esse sistema que exclui e gera desigualdades configurando-se como expressões da questão social.

**Palavras-chave:** Políticas sociais. Questão social. Contemporaneidade.

### 1 INTRODUÇÃO

O surgimento da expressão “questão social” como o surgimento das políticas sociais são fatos historicamente determinados, dentro de um contexto de expansão e mundialização dos Estados Nacionais, e para melhor visualizá-los realizaremos um breve recorte histórico destacando fatos e pressupostos teóricos que contribuíram para a origem destes.

Para falarmos do surgimento da expressão questão social precisamos regressar ao período da Primeira Revolução Industrial, ocorrida na Inglaterra na segunda metade do século XVIII, responsável por muitas mudanças no sistema produtivo e, conseqüentemente, nas relações sociais, em um contexto de mundialização da economia e dos Estados nacionais.

“A capitalização e modernização da agricultura provocaram o êxodo de milhares de famílias que, expulsas de seu habitat ancestral, vagavam em busca de

---

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Ceará. Bolsista do Programa de Educação Tutorial de Serviço Social. juliana.isaias@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Universidade Estadual do Ceará. Bolsista do Programa de Educação Tutorial de Serviço Social. halanarodrigues@gmail.com.

emprego” (QUINTANEIRO, 2002, p.10). As cidades que recebiam esses grandes fluxos de imigrantes, decorrentes desse processo, não tinham estrutura para comportar todas essas pessoas que chegavam com a esperança de encontrar melhores condições de vida.

Com o crescimento desordenado das cidades “[...] a pobreza, o alcoolismo, os nascimentos ilegítimos, a violência, e a promiscuidade tornavam-se notáveis e atingiam os membros mais frágeis do novo sistema [...]” (QUINTANEIRO, 2002, p.10). Com isso, José Paulo Netto (2001), em seu texto, *Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”*, vem nos dizer que a expressão “questão social”, surge diante dos efeitos da industrialização iniciada na Inglaterra, como já citamos anteriormente, e era usada para tratar do “fenômeno do pauperismo” (2001, p. 42). Portanto, a “questão social” é historicamente determinada pelo fato de não podermos entendê-la antes do modo de produção capitalista.

Assim, a “questão social” surge da relação contraditória capital-trabalho, onde há uma classe dominante, que dita as regras no sistema capitalista, e uma classe explorada que vende sua força de trabalho e sofre as consequências desse processo exploratório, como a pobreza, o desemprego, a negação dos seus direitos, dentre outros, gerando, assim, a disputa de classe.

Essa disputa de classes pode ser visualizada também na concepção das políticas públicas especialmente das políticas sociais, que são um tipo de política pública, por serem perpassadas por diferentes interesses. Para melhor compreendê-la também realizaremos a seguir, um breve recorte histórico datando do século XIX com a crise das ideias liberais.

## **2 METODOLOGIA**

Esta pesquisa bibliográfica desenvolveu-se a partir da reunião de documentos que dão subsídios para os debates que envolvem o tema política social e questão social. Na tentativa de garantir um maior respaldo à pesquisa, a metodologia se deu através da sistematização de dados adquiridos por meio de

referencial teórico das obras: *Política social: Fundamentos e história*, de Elaine Behring & Ivanete Boschetti, *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*, sob a organização de Ivanete Boschetti, onde destacamos o texto de Potyara Pereira, *Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania*. Além destas obras ressaltamos ainda o artigo de José Paulo Netto: *Cinco notas a propósito da “Questão Social”*, e a partir desses textos buscamos elencar pressupostos que mostrassem a relação que se estabelece entre a efetivação das políticas sociais com as diversas expressões da questão social.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Segundo Behring (2000) as ideias liberais entram em crise ao longo do século XIX devido a alguns acontecimentos políticos e econômicos, dentre eles, o crescimento do movimento operário e a contração e monopolização do capital, fatos esses que contribuíram para a expansão das políticas públicas, especialmente das políticas sociais, e da questão social respectivamente.

A partir do momento em que o proletariado toma consciência da sua condição de explorado, deixando de ser uma *classe em si* tornando-se uma *classe para si*, ele passa a ocupar espaços políticos importantes e começa a exigir da burguesia o reconhecimento dos seus direitos à cidadania política e social.

Dois acontecimentos históricos permitiram que esta classe se posicionasse frente à opressiva do capital: a vitória do movimento socialista de 1917, na Rússia e o advento do fordismo. Tais mudanças possibilitaram uma maior organização dos trabalhadores, e essa organização permitiu a exigência de acordos trabalhistas e ganhos de produtividade.

Ainda de acordo com a autora, além do crescimento operário outro acontecimento que merece destaque é a dinâmica do mercado que será liderado por grandes monopólios, gerando concorrência entre grandes empresas que culminará nas duas grandes guerras mundiais. Mas, para além das guerras, a crise de 1929, também conhecida com Grande Depressão, será um período em que os limites do

mercado serão reconhecidos, pois as consequências dessa crise se alastrarão pelo mundo inteiro colocando em questão os pressupostos do liberalismo econômico. Nota-se que nesse momento já vivemos em um contexto no qual a economia mundial encontra-se fortemente conectada, repercutindo em uma forte conexão entre os Estados Nacionais onde o problema de um gera efeitos colaterais nos demais.

Diante desse cenário, os pressupostos clássicos e neoclássicos da economia política não eram capazes de explicar a situação de desemprego generalizado que se instalava. John Maynard Keynes (1983), com sua Teoria Geral de 1936, questionará o conceito de auto-regulação da economia, deixando claro que escolhas individuais, de empresários e/ou consumidores, poderiam gerar situações de crise e neste sentido a mão invisível não seria capaz de regular essas circunstâncias.

Logo, Keynes defendia a legitimação de um Estado mediador, que pudesse intervir na economia por meio de medidas econômicas e sociais, tanto nos momentos de crise quanto nos momentos de estabilidade, onde nessa intervenção pudesse haver também o incremento das políticas sociais como uma forma de política pública.

Nessa perspectiva, percebemos que a busca incessante do capitalismo por lucros e suas crises proporcionaram um cenário adequado para a expansão e generalização das políticas sociais que se segue até o fim da década de 60. Segundo Mandel, na grande crise de 1929, as medidas propostas por Keynes, dentre elas as políticas sociais, para superar a crise econômica que se instaurava, tiveram a capacidade de apenas amortecê-la (BEHRING, 2000).

Já na visão marxista, a situação de pleno emprego promovida pelo keynesianismo reduzindo, conseqüentemente, o exército industrial de reserva, deu condições para uma maior resistência do movimento operário, reduzindo, assim, a taxa de mais-valia. Assim, a política social funciona como uma estratégia anticíclica para conter os efeitos da crise do capital. Em contrapartida, o movimento operário, diante da sua peculiar condição operária, também exerce sua pressão ao exigir uma maior seguridade, impondo o princípio dos seguros sociais, onde criavam caixas voluntárias para cobrir possíveis perdas de salário.

Segundo Keynes a demanda efetiva corresponde aos bens e serviços que possuem a capacidade de pagamento (BOSCHETTI, 2011).

Quando há insuficiência de demanda efetiva, isso significa que não existem meios de pagamento suficientes em circulação, o que pode levar à crise. Nesse sentido, o Estado deve intervir, evitando tal insuficiência (BOSCHETTI, 2011, p.85).

Neste cenário, o Estado enquanto responsável por gerir as medidas anticrise, implementa os sistemas nacionais de seguridade e toma emprestado enormes somas disponibilizadas por esse mecanismo de poupança, produzindo uma distribuição horizontal da renda. A estratégia keynesiana encontra limites estruturais no fim da década de 60, e das técnicas keynesianas, as políticas sociais eram as menos solicitadas, por se situarem no centro de conflitos entre segmentos que se colocavam em situações desiguais nas arenas das negociações.

Constata-se, que a política social- que atende as necessidades do capital e, também, do trabalho, já que para muitos trata-se de uma questão de sobrevivência- configura-se, no contexto da estagnação, como um terreno importante da luta de classes: da defesa das condições dignas de existência, face ao recrudescimento da ofensiva capitalista em termos do corte de recursos públicos para a reprodução da força de trabalho (BEHRING, 2000, p.24).

Dessa forma, quando falamos em política social, como uma espécie de política pública, necessariamente, precisamos compreender que, tanto o Estado quanto a sociedade exercem funções importantes para sua verdadeira efetivação, sendo difícil falar de um sem relacionar o outro. Vale ressaltar que quando nos referimos à sociedade devemos entendê-la não como a soma de indivíduos, e sim em uma perspectiva gramsciana de sociedade civil, onde esta é o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos (PEREIRA, 2009).

Portanto, podemos observar a relação que se estabelece entre o enfraquecimento dos argumentos liberais e o surgimento das políticas sociais por

conta da demanda por estratégias que pudessem intervir na situação de crise do capital que se estabelecia, regulando a economia e concedendo uma maior intervenção estatal nesta e no âmbito da vida social, as quais ele ainda não exercia uma influência efetiva. Assim podemos perceber que o advento das políticas sociais traz em si uma intenção de manutenção do Estado influenciando diretamente na estabilidade econômica capitalista como também exercendo uma maior intervenção na vida social.

Segundo Pereira (2008), “para se entender o conceito de política social como política pública e direito de cidadania, é preciso, inicialmente, conhecer o termo *política* em seus dois principais significados” (PEREIRA, 2008, p. 87). Ou seja, tanto no seu sentido mais clássico quanto no seu sentido mais recente.

A referida autora afirma que a palavra *política* é de origem grega, e era utilizada para indicar toda atividade humana nas esferas sociais, públicas e cidadãs. Com o tempo, esta palavra foi perdendo seu sentido original e adquirindo outras conotações, mas mantendo o Estado como centro das atividades políticas.

Segundo Gramsci (1990), a política tem um caráter conflituoso, pois se constitui de uma relação onde estão presentes os interesses de pessoas diferentes e desiguais, e é por isso, segundo Hanna Arendt, que homens e mulheres se organizam politicamente, para evitarem que os interesses individuais promovam o caos na sociedade, sendo o Estado o mediador desses conflitos. Estes podem ser regulados tanto por meio da coerção, quanto por meio da política, como instrumento de consenso e negociação. No entanto “a pura coerção representa a falência da política porque, além de ser antidemocrática e incapaz de obter a completa subjunção dos oprimidos - seu principal objetivo – impede o desenvolvimento de relações construtivas” (PEREIRA, 2008, p. 89). Além de não apresentar impactos socializadores, exige custos elevados.

No entanto, Pereira (2008) ressalta que também existe uma espécie de coerção na política, que prevê penalidades para quem infringe as regras, porém esta coerção é legitimada pela sociedade por leis e princípios irrevogáveis. Podemos dizer que a política é uma arena de conflitos de interesses e também é uma estratégia para a ampliação da cidadania, pois justamente por ser conflituosa é que

a política possibilita a formação de poderes que se posicionem pela defesa da ampliação da cidadania.

A palavra pública, que sucede a palavra política, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de res publica, isto é, res (coisa), pública (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade (PEREIRA, 2008, p. 94).

Sendo assim, o público abrange tanto o Estado como a sociedade, mas não é apenas isso, a res publica representa também uma forma de organização política que se estabelece pela soberania popular, e não pela soberania dos governantes, por se tratar de um conjunto de decisões e ações que resultam da intervenção do Estado e da sociedade que possui as características de orientar a ação pública, concretizar os direitos sociais, considerar os interesses da soberania popular e satisfazer as necessidades sociais.

Portanto, quando falamos de política pública, está se falando de uma política cuja principal marca definidora é o fato de ser pública, isto é, de todos, e não porque seja estatal (do Estado) ou coletiva (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual. [...] mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade (PEREIRA, 2008, p. 95).

Após essa breve explanação sobre o significado dessas palavras pode-se dizer que a palavra política, na expressão política pública, “refere-se a medidas e formas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais (e não individuais)” (PEREIRA, 2008, p. 96). Portanto, esta concepção de política refere-se a princípios que promovem mudanças, seja no âmbito dos sistemas e práticas, seja no âmbito das condutas e comportamentos.

Como podemos observar, as políticas sociais se situam no centro das contradições entre duas classes, capitalistas e trabalhadores, portanto o que move as políticas públicas é a luta de classes, onde de um lado está a defesa das

condições de existência do trabalhador e do outro, estarão os interesses dos capitalistas em cortar os recursos públicos para a reprodução da força de trabalho.

Sendo assim, Pereira (2008) afirma que as políticas sociais são “como uma espécie de gênero das políticas públicas” (2008, p. 94), pois estas englobam as políticas sociais. Dessa forma, as políticas sociais estão dentro das políticas públicas, porque estas se encarregam de efetivar os direitos sociais, assim, podemos entender as políticas sociais como uma grande área de atuação onde existem várias demandas, e para atingir melhor seus objetivos ela “divide as tarefas”, ou seja, as políticas sociais são uma espécie de mecanismo utilizado pelas políticas públicas para alcançar suas finalidades.

Percebemos assim que as políticas sociais resultam da constante relação dialética promovida entre Estado e sociedade, e que para a realização e elaboração destas tanto o Estado quanto a sociedade precisam continuar mantendo essa relação.

Logo, é por meio da relação dialética, contraditória e conflituosa que Estado e sociedade atuam na constituição e no processamento das políticas públicas e por esta razão ainda enfrentam muitos desafios, pois na arena de conflitos de interesses, como já citamos anteriormente, nos quais se constitui a política, estão em jogo muitos interesses econômicos, políticos e sociais pertencentes a classe capitalista que visam apenas o próprio enriquecimento e desconsideram todos os problemas sociais que atingem os menos favorecidos, aumentando ainda mais as desigualdades, o não acesso aos direitos básicos de todo cidadão, a baixa qualidade de vida, por fim, todo o leque de expressões da questão social.

Portanto, as políticas sociais, resultam da relação entre Estado e sociedade, afinal, é por meio das reivindicações da sociedade e da luta desta pela efetivação dos seus direitos que o Estado “concede” as políticas sociais. Assim, as políticas sociais são a efetivação de direitos sociais conquistados pela sociedade, sendo uma resposta do Estado às reivindicações e anseios desta.



## **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após esta exposição, onde abordamos a mundialização das políticas públicas, as políticas sociais e questão social no contexto dos Estados Nacionais, podemos perceber que as políticas públicas na contemporaneidade deveriam ser a efetivação dos direitos sociais por meio de uma atuação conjunta entre Estado e sociedade civil.

Nesta perspectiva, as políticas sociais devem ser resultantes da relação dialética, contraditória e conflituosa entre esses dois setores. No entanto, dentro da sociedade capitalista em que vivemos, o Estado se vê pressionado por dois interesses distintos, o dos representantes do capital que visam produzir e ampliar a rentabilidade econômica privada, e o dos trabalhadores que visam compartilhar a riqueza acumulada e influir no bloco do poder.

Assim, o Estado deveria ser uma instituição constituída por interesses diversos, tendo como principal tarefa administrar esses interesses, contudo ele o faz sem neutralidade. Nessa lógica, o Estado assume os interesses dos representantes do capital, e para manter as classes dominadas excluídas do bloco no poder, ele tende a incorporar os interesses dessas classes e acatar a interferência de todos nos assuntos estatais para poder se legitimar e preservar o próprio bloco no poder.

Atualmente, as políticas sociais, muitas vezes, são conseguidas por meio da barganha e não na perspectiva dos direitos, o que nos leva a concluir que as políticas sociais tem um papel relevante na sociedade, porém, se elas fossem efetivadas da maneira como deveriam ser, de modo a preservar a neutralidade do Estado e a garantir direitos, haveria menos desigualdades.

É interessante ressaltar que na contemporaneidade as políticas sociais, muitas vezes, deixam de ser responsabilidade e dever do Estado para se tornarem responsabilidade do terceiro setor. Exemplo disso são as Organizações não Governamentais. Desta forma, percebe-se que as políticas sociais perdem sua característica fundamental de ser resultado de uma construção entre Estado e sociedade civil, e caracteriza-se por uma atuação fragmentada, ampliando ainda mais os problemas sociais já existentes.

## 5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, Elaine Rossetti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos da Política social**. Rio de Janeiro: UERJ, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Poder, política e partido**. São Paulo. Brasiliense, 1990.

NETTO, Jose Paulo. **Cinco Notas a propósito da “questão social”**. Revista Temporalis, Brasília: ABEPSS, nº 3, 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2009.

QUINTANEIRO, Tania. **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim Weber/ Tania Quintaneiro, Maria Ligia de Oliveira Barbosa, Márcia Gardênia de Oliveira**.-2.ed. rev. Amp. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.