

PERREIRA, Potyara A. P.

**Política social: temas & questões.** São Paulo: Cortez, 2008, 214p.

Por Bruno Peres Freitas <sup>(1)</sup>

Em sua obra intitulada **Política social: temas & questões**, a autora Potyara A. P. Pereira realiza um minucioso e rico empreendimento crítico-conceitual acerca da tensa relação entre Estado e sociedade e seus desdobramentos na configuração histórica da política social. A autora adota uma perspectiva – simultaneamente científica e política – que concebe as relações entre Estado, sociedade e política social a partir de uma dinâmica contraditória e relacional, cuja tônica situa-se na ruptura com a visão linear, fragmentada e pretensamente neutra que, tradicionalmente, atravessa o campo teórico, político e conceitual do estudo destas instâncias sociais.

Deste modo, Pereira explora e aprofunda o polêmico debate em torno da disputa entre as diversas concepções e doutrinas clássica e hodierna de inspiração liberal/ funcionalista e marxista. A autora visita os principais clássicos e contemporâneos que demarcaram teoricamente a relação entre Estado e sociedade, evidenciando que sua concepção é um tema bastante complexo e controverso. Ela destaca a contribuição de pioneiros no entendimento dessa relação fora do contorno da interpretação de cunho religioso (como, por exemplo, Maquiavel e Hobbes). Seu estudo avança, problematizando a concepção de outros autores que conceberam o Estado apenas no seu aspecto restrito de poder coercitivo (como, por exemplo, Weber, Durkheim e Marx).

Na reflexão que faz, encontra no referencial marxista, em especial nas contribuições de Gramsci – no que tange a sua concepção de Estado ampliado e da relativa autonomia deste – as bases para sustentar o entendimento da política social como processo contraditório, produto da complexa dinâmica relacional e histórica de simultâneo antagonismo e reciprocidade entre Estado e sociedade. Esta leitura conduz à compreensão da política social como um

---

<sup>(1)</sup> Assistente Social. Mestre e Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-Rio.

fenômeno contraditório, que pode ser, ao mesmo tempo, negativa e positiva, conforme a correlação de forças entre as classes sociais e o Estado. A **contradição** é a categoria fundamental que orienta a compreensão da política social assumida por Pereira.

Ao construir esse entendimento, evidencia que a política social não pode ser entendida apenas como uma alocação autoritária de valores por parte do Estado para toda a sociedade e, tão menos, pode ser reduzida ao sentido de promoção do bem estar social. Rompe, deste modo, com uma visão automática, sustentando que a constituição da política social "decorre de conflitos de interesses e de constante relação (não necessariamente harmoniosa) entre Estado e sociedade" (p. 29).

Na ótica de Pereira, a política social não pode ser compreendida apenas sob parâmetros científicos, mas também ético políticos. Neste sentido, ela a concebe como uma categoria acadêmica e política, de constituição teórica e prática, que ao mesmo tempo em que se propõe a conhecer e explicar as correlações de força entre Estado e sociedade visa a agir sobre esta mesma relação com o objetivo de provocar mudanças.

Pereira examina diferentes compreensões de política social, buscando conceituá-la para além da noção de administração – que a reduz a um conjunto de técnicas racionalmente operativas – compreendendo-a como política de ação (*policy*) – que implica, para além da execução, "escolha e tomada de decisão de atos que envolvem interesses, riscos e conjuntura" (p. 169). Assim, a compreensão da política social enquanto "*policy*" ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, envolvendo a disputa entre forças sociais antagônicas e, ao mesmo tempo recíprocas, na esfera pública, o que requer critérios impessoais e o exercício da liberdade positiva na afirmação da justiça social.

Nesta perspectiva, Pereira trata da controvertida relação entre política social e Welfare State, buscando sustentar o argumento de que, embora estes termos mantenham estreita afinidade, e apesar de o Estado de Bem-estar e a política social terem se encontrado em um momento histórico específico (1945-1975), trata-se de coisas distintas. Sua argumentação acerca da diferença

entre política social e Welfare State apóia-se fundamentalmente em Mishra (1991), para quem o Estado de Bem-estar social assume uma conotação histórica e normativa específica que se assenta num contexto sócio-econômico do capitalismo de caráter regulador, que se originou apenas no marco do segundo pós-guerra. Para este autor, o Welfare State tem como marca fundamental – que o distingue de outras formas de intervenção do Estado na sociedade – a extensão da cidadania e a agregação de direitos políticos e sociais aos direitos sociais e políticos já existentes. Em tempo, Pereira salienta que esta associação direta entre Estado de Bem-estar e a emergência de direitos universais, sustentou a suposição de que tanto a política social quanto o Estado de Bem-estar se originaram no século XIX, levando a acreditar na existência de uma relação virtuosa entre eles.

Na tentativa de desconstruir a imagem Welfarista (ou bem feitora) da política social, e evidenciar o caráter contraditório desta, ela realiza uma leitura retrospectiva da política social que remonta ao contexto da relação entre Estado e sociedade na Inglaterra do século XIV, onde as necessidades sociais eram regidas por um Estado ainda socialmente restrito. Tomando como objeto de análise as chamadas Leis dos Pobres (*Poor Laws*), mostra que estas eram políticas sociais que não tinham por objetivo a afirmação de direitos sociais, ao contrário, constituíam um conjunto de regulações sociais que se justificavam pela percepção da constante ameaça e perigo que os pobres representavam para a manutenção da ordem pública. As Leis dos Pobres não viam no pobre um titular de direitos, e sim um indivíduo que deveria ser regulado e punido com base em justificações morais e ideológicas. Desta forma, o caráter das Leis dos Pobres não corresponde a uma perspectiva protetora e sim coercitiva, que atribui ao pobre a culpa pela sua situação de miserabilidade.

Somente com a institucionalização do *Welfare State* como um "fenômeno histórico específico" foi possível a configuração da política social como uma forma de legitimação e afirmação de direitos sociais de cidadania. Tal configuração está diretamente relacionada à tensão entre a luta pelo reconhecimento de direitos sociais por parte da classe trabalhadora e a necessidade do

capital de se manter reciclado e preservado.

A autora esclarece que as características do *Welfare State* são diversificadas conforme o país, os valores e os diferentes interesses e orientações teórico-políticas associados à relação capital e trabalho. Cita dois exemplos distintos de experiência de *Welfare State*, cujas orientações na conformação da política social são contrárias: os Estados Unidos, onde as políticas de bem-estar sempre foram seletivas e focalizadas nos mais pobres e nos incapacitados para trabalhar, prevalecendo então um bem-estar ocupacional; e a Suíça onde vigorou a ampliação dos direitos universais.

A autora considera que o conceito de Bem-estar social é mais amplo e assume um sentido diferente do de *Welfare State*. Para ela, enquanto o termo *Welfare State* consiste em um rótulo criado com base numa aspiração, o termo Bem-estar social é mais consistente e está relacionado ao tipo de intervenção assumida pelo Estado. Pereira mostra que existem diferentes modalidades de bem-estar e de Estado de Bem-estar, sob uma mesma base capitalista. Recorrendo ao estudo classificatório de Titmuss (1976) acerca dos diversos modelos de Bem-estar, a autora apresenta três tipos categoriais de bem-estar: Bem-estar social (padrão de provisão reconhecido como direito social universal); Bem-estar fiscal (financiamento indireto a determinados grupos via subsídios sociais e isenções de tributos e de pagamentos de tarifas públicas, assim como descontos em impostos progressivos); Bem-estar ocupacional (prestações de serviços e benefícios sociais àqueles que estão empregados).

Pereira finaliza seu estudo traçando a perspectiva da política social na contemporaneidade, a partir de suas tendências no plano mundial globalizado. Houve, segundo sua análise, uma reestruturação de acordo com as exigências macro-econômicas e ideológicas de garantia do aumento da produtividade e de concomitante redução do Estado no que diz respeito à garantia dos direitos coletivamente conquistados. Para a autora a política social, sob o ideário do neoliberalismo, predominante após os anos de 1970, vem assumindo uma cobertura social altamente particularista, focalizada e privatizada, num contínuo processo de prevalência de um universalismo fragmentado em detrimento de um universalismo protetor. Neste processo, destaca a atual tendência de

O Social em Questão

mercantilização da política social, ou remercantilização dos direitos sociais, cujos impactos conformam a idéia de que esses direitos não são direitos genuínos e, por isso deve estar submetido ao sistema econômico, o que, por sua vez, gera o incentivo aos direitos individuais que têm por princípio a valorização do mérito. Pereira observa que neste contexto de reestruturação da política social no marco do neoliberalismo, vem se destacando como mais uma tendência nos meios intelectuais e políticos a defesa do pluralismo (*Welfare pluralism*) no âmbito da proteção social. Tal movimento envolve a ação compartilhada do Estado, do mercado e da sociedade (compreendida como organizações voluntárias sem fins lucrativos, a família ou a rede de parentesco). "O propósito que está por trás do *Welfare pluralism* é o de dismantelar direitos conquistados pela sociedade nas arenas políticas, em nome de uma divisão de responsabilidades, que pode ressuscitar desigualdades já abominadas pelo avanço civilizatório" (p. 201).

Ao tratar a política social como processo contraditório, que se configura a partir das relações simultâneas de antagonismo e reciprocidade entre Estado e sociedade, Pereira mostra que não se pode decretar o fim desta. Deste modo, sua reorientação segundo parâmetros teóricos e políticos de justiça social e satisfação das necessidades sociais dos cidadãos, depende fundamentalmente da correlação de forças entre os projetos ético-políticos em confronto na sociedade.

O estudo de Pereira é uma imprescindível referência para iluminar uma compreensão sobre a política social, enquanto uma construção que demanda o profundo conhecimento dos temas e questões que desafiam a realidade contemporânea, para que, assim, se possam vislumbrar alternativas de enfrentamento das desigualdades sociais enquanto um compromisso histórico.