



## **3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social**

**Tema: “Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios da política social”**

**Vitória (ES, Brasil), 22 a 25 de junho de 2015**

---

**Eixo: Fundamentos da Política Social**

### **Política social: uma breve análise conceitual**

**Thiara Mourão Costa Cerqueira<sup>1</sup>  
Natalia Soares Ribeiro<sup>2</sup>**

#### **Resumo**

O presente trabalho se propõe a tratar do conceito polissêmico de Política Social, em alguns de seus possíveis campos disciplinares, a partir de uma breve revisão de literatura. Dessa forma, busca ressaltar similaridades e divergências quanto sua concepção, demonstrando que sua problemática está longe de ser esgotada. Ademais procura num segundo momento, relacionar tal conceito ao de Cidadania e Direito Social na sua interrelação histórica. Tal revisão bibliográfica visa contribuir não apenas para o debate teórico, bem como para futuras pesquisas empíricas que refutem ou aprofundem esse conceito.

**Palavras-chave:** Política social. Cidadania. Direitos sociais.

#### **Abstract**

This study aims to address the polysemic concept of social policy in some of its possible disciplinary fields, from a brief literature review. Thus, it seeks to highlight similarities and differences regarding their design, demonstrating that their problems are far from being exhausted. In addition look for in a second moment, relate this concept to the Citizenship and Social Law in its historical interrelation. This literature review aims to contribute not only to the theoretical debate, as well as for future empirical research to refute or deepen this concept.

**Keywords:** Social policy. Citizenship. Social rights.

## **1 INTRODUÇÃO**

O tema política social vem sendo debatido em vários âmbitos do saber: Ciências Sociais, Serviço Social, Ciências Políticas, entre outros. A teorização em torno deste termo é extensa, são inúmeros autores, ideias, polêmicas. Neste trabalho, pretendemos analisar uma parcela, pequena por sinal, dessa literatura, para melhor compreender a

---

<sup>1</sup> Mestranda em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte-Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

<sup>2</sup> Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte-Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) (2015).

“composição do campo das políticas sociais”, como sendo ampla e difusa, assim como o próprio conceito.

A teoria geral dos campos de Bourdieu permite descrever os “campos” intelectuais como espaços em que a disputa por posições incide sobre os problemas, temas e conceitos reconhecidos como legítimos por certos grupos. Os indivíduos com um interesse “comum” se mobilizam para lograr os objetivos de legitimar “ideias” (BOURDIEU, 2006). Os campos são dinâmicos e produzem uma hierarquização entre aqueles que possuem o capital e os que aspiram sua posse. Constitui-se, assim, numa disputa de espaço e por símbolos e significantes (MONTAGNER, 2010).

O difícil problema da definição do que seja política social foi suscitado no Brasil por Santos (1998 [1988]) - embora Marshall (1965) já aponte para isto sem considerar esta questão um problema. O termo tem muitos significados, mas a indefinição permite inferir que o conteúdo do mesmo esteja em disputa. Nesse sentido, Santos acredita que se está longe de descobrir uma definição de Política Social que seja capaz, de gerar “classificações exaustivas e mutuamente excludentes” (ibid. idem. p 36). Ela pode ser “definida em termos relativamente estreitos ou longos. Nada existe intrinsecamente certo ou errado em tais definições, na medida em que sejam apropriadas às tarefas em vista” (MISHA, 1982, p. 10, *apud* SANTOS, 1998, p. 35).

A crítica de Santos vai além, este acrescenta ser insuficiente basear os critérios teóricos sobre a definição de política social tendo apenas como referência o fracasso da utopia liberal (“laissez-fairiana”) - todos os problemas sociais do mundo moderno resultam de falhas de funcionamento do mercado - onde a política social seria um conjunto de programas governamentais destinados a remediar suas falhas e resolvendo os problemas sociais. Ou, tendo como referência, a política social como parte da própria estrutura do capitalista, onde a política social serviria para assegurar reprodução das relações sociais e atenuar conflitos entre classes.

Em ambos os casos os analistas definem apenas marginalmente a política social limitando-se a enumerar “as listas de áreas” que são ou deviam ser objeto de políticas sociais. Este último aspecto é remarcado por Draibe (1993), para quem o problema da definição cria dificuldades quando se trata da delimitação das áreas que constituem a política social. Aceitáveis são os setores da previdência, saúde e educação, mas quando se trata de transporte e saneamento e habitação, são controversos entre os estudiosos, quais destes seriam considerados políticas públicas. Os estudos do professor Carvalho

(2007, p. 74), apontam para esta mesma constatação, o termo é vago e difuso. E, acrescenta que "em princípio todos os tipos de políticas públicas podem ser considerados, direta ou indiretamente como políticas sociais".

## **2 DEFINIÇÕES DA POLÍTICA SOCIAL**

Em Marshall (1965, p.13) o significado de Política Social “será empregada sempre com referência a política dos Governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos ao lhe proporcionar serviço ou renda” (MARSHALL, 1965). O núcleo central dessa política consiste no seguro social (previdência), assistência pública (assistência social), serviços assistenciais e sociais (saúde), política habitacional, educação.

Em se tratando de definições, uma de cunho neo-marxista, Offe (1984, p. 22-24) afirma que política Social “representa uma estratégia estatal de integração de força de trabalho na relação de trabalho assalariado”. No processo de industrialização não bastaria apenas “desapropriar” o trabalhador de sua força de trabalho, era preciso também ter o controle social quantitativo e confiável da nova forma de trabalho estabelecida pelo sistema de dominação (força de trabalho na função do trabalho assalariado) por meio de uma acomodação passiva desses novos valores e normas. Nesse sentido, a função principal da Política Social é regulamentar através do controle político o processo de proletarianização passiva: “é uma forma estatal de efetuar a duradoura transformação de trabalhadores não assalariados em assalariados” (OFFE, 1984, p. 92). Dessa forma, seu papel consiste em trazer resolutividade aos problemas estruturais do sistema na desapropriação da força de trabalho, a saber: “o problema da integração da força de trabalho no mercado de trabalho, do lado da oferta, a institucionalização das esferas existenciais e dos riscos vital não integráveis na relação trabalho assalariado, e a regulamentação quantitativa da relação entre a oferta e a demanda no mercado de trabalho.

Para Santos (1998) o sentido de política social envolve a própria definição do que seja justo, e um dilema de escolhas trágicas entre acumulação e equidade. Pois quando se trata de administrar os recursos disponíveis entre todos os homens se instaura um impasse entre a equidade (justiça) e eficiência (administração da escassez de recursos).

Nessa perspectiva o autor chama de política social “a toda política que ordene escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente” (SANTOS, 1998, p. 38).

Assim, quando se escolhe por um tipo de política social, ocorre indubitavelmente uma opção de um princípio de justiça que seja superior a qualquer outro princípio. O desafio lançada a política social é o de encontrar um princípio de justiça que seja melhor do que todos os outros. Nota-se, entretanto, que não existe um critério de justiça que seja 100% justo – “qualquer princípio de justiça sendo aplicado de modo uniforme e consistente é capaz de violar a si próprio ou outro princípio aceito como indispensável” (SANTOS, 1998, p. 39).

Em suma, a política social envolve o problema da justiça. É impossível evitar a fatalidade de ordenar escolhas trágicas, já que não se possui um princípio de justiça infalível. E, sobrepõe que diante de criar critérios para avaliar ou desenhar os traços das políticas sociais será sempre um permanente “experimento com o imprevisível, lance de dados em que os seres humanos são ao mesmo tempo jogadores, os dados e fabricantes do acaso” (SANTOS, 1998, p. 39).

Abranches (1998) aponta sua definição de política social baseando-se, primeiramente, em entender que política é conflito e poder. Conflito de interesses que precisam ser negociados e, poder, que tende ser um jogo desequilibrado, entre os mais fortes e os mais fracos. Aquele que possuir instrumentos de pressão mais eficazes deterá maiores chances de alcançar as ações estatais. A política social se insere neste contexto, de alocação e distribuição de valores. Trata-se, então, de disputa entre classes pela “reapropriação de recursos”. Tendo um ponto comum: o Estado como o lócus de suas reivindicações.

A batalha estabelecida está entre as necessidades básicas e o ímpeto da acumulação e expansão. Logo, a política social reflete a direção política das relações econômicas numa combinação entre acumulação e necessidades, visando certo grau de igualdade por meio da redistribuição de renda. Em outros termos, a política social, intermedeia as opções políticas que são feitas entre o incentivo a acumulação e a satisfação das necessidades, com o intuito de atenuar desequilíbrios na distribuição de renda, e, deste modo, promovendo a equidade e justiça social. “A ação governamental reflete escolhas em quadro de conflitos”. E é dentro desse processo de escolhas que envolvem conflitos que se define, em cada momento histórico como será a política social.

Ora, se algum grupo social custeia as políticas sociais, é de se esperar que sempre haja que defenda usos diferenciados para os recursos públicos.

Notadamente, Abranches (1998), trabalha numa mesma linha de Santos (1998), quando situa a política social perpassada por escolhas de critérios de justiça. Mas, diferentemente de Santos, este entende que há uma combinação entre equidade e acumulação, que visa atenuar esses desequilíbrios em busca da promoção da equidade e justiça social.

Já Draibe (1993), não traz no bojo de seu tratado uma conceituação precisa do termo. Parece-nos que política social só pode ser compreendida nos marcos do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, como parte constitutiva desse Estado, sendo, portanto, uma ação governamental regulatória da sociedade. Sua tese se baseia, sobretudo em afirmar a existência de distintos padrões de consolidação do Welfare State, modelos estes que se manifestam não só tempos históricos diferentes como também em variações complexas das dimensões da proteção social (mesma tese defendida por Santos).

Esta autora contribui de maneira peculiar para o debate, ao afirmar que a dificuldade para examinar política social no Brasil consiste na ausência de densidade analítica do conceito de *Welfare State*. Os estudos e debates a respeito de política, no Brasil, usam como referência o modelo inglês, ou sueco e concluem negativamente que não há Estado de Bem Estar Social. As experiências latino-americanas têm assim a característica de um “não desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social”. Nestes estudos se dá mais atenção em analisá-lo tendo como parâmetro os programas de proteção social democrata do pós-guerra do que apreendê-lo como elemento estrutural das economias contemporâneas (determinações da forma de articulação entre Sociedade/Estado/Mercado). Pensar deste modo supõe não conceber o Welfare State em experiências concretas, antes no campo ideal, sendo na maioria das vezes conservadores.

Para a autora, o *Welfare State* pode ser “mais universalista, institucionalizado e estatizado em alguns casos, ao passo que, em outros se mostram mais privatista e residual; em uns mais generosos na cobertura e diversificação dos benefícios, em outros mais seletivos e assistencialistas” (DRAIBE, 1993, p.3). Em ambos os padrões, estamos falando de uma mesma forma de articulação entre Estado/Sociedade gestado no sistema capitalista contemporâneo, ou seja, se trata sim de *Welfare State*. Não existe modelo uniforme de Estado protetor. O que pode ser questionado é porque no Brasil não

atingimos um padrão de *Welfare State* mais universal, bem organizado, etc. Num país de capitalismo tardio como nosso, veio ser moldado à face mais completa de um sistema de proteção social nos quadros de um modelo concentrador e socialmente excludente de desenvolvimento econômico (DRAIBE, 1993, p. 3).

Do ponto de vista do Serviço Social (BEHRING, 2000; PIANA, 2009), a definição de Política Social é abordada por uma perspectiva marxista e é considerada como parte constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Deve-se, portanto, enxergá-la como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre o Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo. Nesse contexto a política social recria em seu interior as contradições próprias desse sistema: pode servir tanto aos interesses do capital, na reprodução das condições de exploração do trabalhador, como também serve de conquista para o trabalhador, ao passo que redistribui a riqueza socialmente produzida. Em poucas palavras, política social são respostas estatais às questões sociais que, com o processo de democratização experienciados no país se constituiu política social como direito social. Portanto, para esta categoria, a discussão principal incide sobre política social e sua precarização com o neoliberalismo.

Carvalho (2007, p.75), se propõe definir políticas sociais, alegando que estas são "um conjunto de diretrizes, orientações, critérios e ações que permitam a elevação do bem estar social, procurando que os benefícios do desenvolvimento alcancem, a todas as classes sociais com a maior equidade possível". Nota-se portanto, que sua finalidade maior é o bem estar social da população, isto é, seu caráter transversal. Logo, não foge a lógica da justiça social.

E, por fim, de maneira muito esclarecedora, dentro do campo das ciências políticas ao estudar política, estrutura-se três dimensões das mesmas a partir do conceito de "policy analysis" pretendendo analisar a inter-relação entre as instituições políticas (polity), o processo político (politics) e os conteúdos de política (policy). Para análise das políticas públicas deve-se fazer uso dessas três dimensões e seu entrelaçamento. A política social nesse ínterim, seria um campo específico da política pública e não algo a parte, separado. Seria, portanto, conteúdo da política pública, uma de suas ramificações. A política social enquanto espécie de gênero da política pública. Desta feita, Políticas setoriais, redistributivas, distributivas, regulatórias seriam todas consideradas aqui, políticas públicas. Sua função principal objetiva concretizar os direitos sociais conquistados

(Estado Social). Os direitos sociais, acionados em lei só tem aplicabilidade através das políticas (sociais) públicas, operacionalizado por meio de programas projetos e serviços sociais (PEREIRA, 2008).

### **3 POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA**

Pensar em Cidadania na Era Moderna é necessariamente falar de Direitos, Democracia e Políticas Sociais, pois esses conceitos estão tão intimamente ligados que se tornou impossível pensá-los separadamente.

O conceito de Cidadania surgiu na Era moderna atrelado a Revolução Americana e Francesa do século XVIII. Segundo Paul Singer (2003) a primeira foi fundamental para a constituição dos direitos humanos, objetivando através do Estado a preservação das liberdades dos integrantes do povo e os categorizando como sujeitos políticos. A declaração da independência dos Estados Unidos escrita por Thomas Jefferson em 1776 embora possuísse termos abrangentes ainda deixava excluídos os índios, escravos, negros e mulheres do status de cidadão.

Para tal autor, a Revolução teve como resultado uma constituição conservadora que construiu um estado liberal federal forte e instituiu os três poderes: Executivo, Legislativo e judiciário. Já a Revolução Francesa, cujo marco foi 1789, iniciada a partir dos levantes dos camponeses, (que nos anos anteriores suportaram a fome durante o reinado de Luís XV) favoreceu a ascensão e difusão da luta pelos direitos coletivos.

Já para o historiador Norberto Bobbio (1992) em “A era dos Direitos” é a partir da constituição do Estado de Direito que se dá a inversão da moral do dever para a moral do direito e assim ocorre a superação da visão do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. Para esse autor o Estado de direito é o Estado dos cidadãos. Assim, a Revolução Francesa buscou garantir os direitos dos indivíduos através da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembléia Nacional em agosto de 1789. Tal declaração para Bobbio representou um marco simbólico na mudança de uma era para outra, inaugurava-se a era dos direitos, uma fase importante na “história do gênero humano” (p.85).

Apesar disso, ambas as constituições consideram o homem na sua singularidade, o que favoreceu o individualismo e a emergência de uma sociedade liberal. Por isso, Marx (*apud* Bobbio, 1992) alegava que a declaração francesa possuía ligação com os interesses

da classe burguesa ascendente que necessitava de um mercado livre e de pessoas também livres para vender sua força de trabalho. Assim, Sônia Fleury (1999) compartilhando dessa vertente alega que:

Sin lugar a dudas, la contribución de la revolución burguesa a la humanidad fue la lucha contra una sociedad cuya estructura política estaba fundada en las diferenciaciones estamentales, que atribuían privilegios y derechos también diferenciados de acuerdo al estamento de pertenencia de cada individuo. La noción de una sociedad compuesta por individuos libres e iguales era imprescindible para la constitución del mercado, rompiendo con la servidumbre y con el marco jurídico-político en que tal régimen se sustentaba (FLEURY, 1999, p. 15)

Sob esses parâmetros foi elaborada a Democracia na Era Moderna. Dessa forma, e através de aspectos legalistas e individualistas a Democracia corresponde então, a representatividade num sistema em que cada pessoa corresponde a um voto. Porém, segundo Coutinho (1997, p. 146) “A democracia pode ser sumariamente definida como a mais exitosa tentativa até hoje inventada de superar a alienação na esfera política”. Pois, essa deve ser entendida, a partir das ideias de Rosseau, um dos proeminentes pensadores iluministas, como a construção coletiva no espaço público, o que implica controle e participação permanente dos indivíduos no âmbito político, ou seja, soberania popular.

A ideia inicial desse texto de que Democracia está intrinsecamente atrelada ao conceito de Cidadania se explica pelo fato da primeira poder ser compreendida por meio da difusão e efetivação da segunda. Essa pressupõe, segundo Coutinho (1997, p.146)

uma reabsorção dos bens sociais pelo conjunto dos cidadãos (...) é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de se atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado.

Sobre a questão da Cidadania T.H.Marshall (1967) traz uma importante contribuição para o estudo desse conceito na área das Ciências Sociais e para a definição e elaboração das Políticas Sociais. Isso, de certa forma representou um significativo avanço para essa área de conhecimento, o que não se deu sem conflitos e limites, na medida em que tal conceito se constitui como um termo polissêmico, ou seja, podendo ser reapropriado em diversos contextos de diferentes maneiras.



Para Souki (2006), por exemplo, Marshall é referência para os estudos da cidadania no Brasil; um recurso teórico importante para análise através de recursos comparativos do desenvolvimento da cidadania em outros países. O conceito de cidadania desenvolvido por T. H. Marshall, a partir do caso inglês, foi cunhado associando-o ao desenrolar do desenvolvimento dos direitos, cuja a ênfase estaria tanto na titularidade de direitos quanto a alusão ao pertencimento a uma comunidade cívica. Direitos correspondem, desta feita, a cada dimensão da cidadania e convergiam para a unificação e fortalecimento da nação (SOUKI, 2006).

Para T.H.Marshall (1967) Cidadania implica um status que supõe a participação integral dos indivíduos na sociedade. Esta por sua vez não é incompatível com as desigualdades econômicas entre as classes sociais, pois o objetivo é que através da aquisição e efetivação dos direitos civis, políticos e sociais “haja um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e da insegurança, uma igualação dos mais ou menos favorecidos em todos os níveis” (MARSHALL, 1967, p. 94). Assim, tal conceito se refere ao exercício de direitos e deveres e supõe:

um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade, baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum (MARSHALL, 1967, p. 84).

Porém, essa definição de Cidadania se refere a uma abordagem histórica possível, ou um tipo ideal. No caso da Inglaterra a sequência e conquista dos três direitos citados, segundo Marshall (idem) se deu da seguinte forma: direitos civis (liberdade de ir e vir, de imprensa, direito a propriedade, à justiça, ou seja, direitos que estavam diretamente relacionados à acumulação capitalista) no século XVIII; depois os políticos (direito de participar do exercício do poder político, poder votar e ser votado) no século XIX; e por fim os direitos sociais (direito de contar com um mínimo de bem-estar econômico, participando da herança social e levar uma vida digna, “civilizada” de acordo com os padrões hegemônicos na sociedade) no século XX.

Carvalho (2002), ao tratar sobre a cidadania no Brasil começa se baseando no conceito de Marshall e suas três dimensões dos direitos: civil, político e social. O caso inglês, portanto, sendo usado como comparativo por contraste. Ressalta também que a conquista pela cidadania plena, além de ser algo inatingível, não é tão linear e similar

entre os países. Existem os retrocessos e limites que Marshall não previa. Como afirma Souki (2006), o caso inglês é uma exceção e não a regra. O caso inglês é utilizado como recurso de explicação e não como uma prescrição.

Assim, segundo Carvalho (2009) o percurso histórico da cidadania no Brasil sempre foi tortuoso, desde a colonização até os dias atuais. As características da colonização portuguesa de exploração construíram uma sociedade de pouquíssima tradição cívica atuante, portanto a não construção de um estado-nação, o que dificulta o exercício dessa categoria.

Para esse autor (2009), o processo de aquisição de direitos se deu de forma invertida no país, tendo como base da pirâmide os direitos sociais, implementados num período de cerceamento dos direitos políticos e civis, posteriormente os políticos e por último os civis que nos dias atuais permanecem distanciados da maioria da população. No Brasil criou-se, segundo ele “a estadania ao invés da cidadania. Desenvolveu-se o messianismo e o clientelismo”.

Isso propiciou uma constituição da cidadania específica no país, o que ocasionou, por exemplo, no favorecimento do executivo em detrimento dos outros poderes, uma ênfase na visão “corporativista dos interesses coletivos” ou ainda como afirma Santos (1987) uma Cidadania regulada, na qual “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei” (p. 68). E em certa medida, essas inversões nos direitos também fizeram com que houvesse uma desmobilização de classe, bem como favoreceram que as políticas sociais não fossem entendidas pela população como um direito, mas um favor.

Para Santos (1987) foi a existência dessa Cidadania regulada no país que permitiu “ao mesmo tempo, a criação de um espaço ideológico onde a ativa interferência do estado na vida econômica”, sem entrar em conflito com a finalidade, “de promover o desenvolvimento de uma ordem fundamentalmente capitalista” (idem, p.69). Tanto o período *laissez-fairiano* repressivo da república velha quanto o período da ênfase na diferenciação da estrutura produtiva, na acumulação industrial e na regulamentação social, convergiram para um único momento, “que permite administrar, ao mesmo tempo, os problemas da acumulação e da equidade no contexto de uma escassez, primeiro aguda e, depois, crônica de recursos”.

Pode ser percebido assim, que as políticas sociais surgem no cenário internacional no século XX, mais precisamente no pós-segunda guerra mundial. Nessa época a

Democracia Liberal foi obrigada a fazer concessões aos trabalhadores que exigiam seus direitos enquanto classe e também como uma forma de manter seus privilégios. Elas emergem num contexto de priorização da intervenção do Estado por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais que pudessem gerar mercado consumidor e permitir o pleno funcionamento do mercado (BEHRING, 2003).

BEHRING e BOSCHETTI (2009, p.5) consideram que as Políticas Sociais devem ser entendidas enquanto espaços de confrontação de tomadas de decisão, mas também como “elementos de um processo complexo e contraditório de regulação política e econômica das relações sociais”.

Dessa forma, elas não podem ser compreendidas dentro de uma única concepção, mas em diversas abordagens que vão variar segundo o contexto histórico, político e social, bem como serem determinadas em razão da ideologia que representam.

Por isso, comumente se diz entre os acadêmicos que a política social pode servir tanto para contribuir na autonomia dos indivíduos e ruptura da ordem estabelecida como para mantê-la. Assim, são contraditórias e se encontram em disputa por diferentes projetos e setores sociais. Na abordagem de T. H. Marshall era aceitável a desigualdade social desde que todos os membros de uma comunidade possuíssem o status de cidadão, ou seja, participassem dos bens coletivamente produzidos. Mas hoje, ainda, nos indagamos até que ponto isso permanecerá inalterado? Pois ao tolerar as discrepâncias econômicas permite-se cada vez mais a elaboração de políticas focalistas, de caráter mínimo, que convivem e suportam a pobreza ao mesmo tempo em que incentivam a retirada do Estado do fornecimento dessas.

E ao nos depararmos com o contexto adverso brasileiro nos indagamos, então, que Democracia é essa. Pois se é através da Cidadania que conquistaremos a Democracia, mas por conseguinte ainda estamos longe de alcançar muitos dos direitos civis, políticos e sociais e encontramos no Brasil uma grande dificuldade em termos de participação política devido à inversão dos direitos (o que faz com as próprias Políticas Sociais sejam reconhecidas como um favor e não como um direito) poderíamos pensar que vivemos num país sem solução. E finalmente nos perguntamos que Democracia é essa em que cada pessoa vale um voto e há um descrédito e deslegitimidade por parte das entidades de representação coletiva.

Contudo, é preciso compreender a Cidadania e a Democracia como processos, inseridas em campo de disputas/conflitos, que envolveram projetos societários, interesses

individuais e interesses coletivos divergentes. Tavolaro (2009) vai afirmar que o estabelecimento e conquista de direitos e deveres devem ser compreendidos como disputa de projetos diferenciados socialmente que buscam a normatividade através das políticas. Desse modo podemos pensar que a conformação de determinada política representa um grupo que conseguiu o acesso de sua reivindicação à agenda pública.

Portanto, as mudanças de configuração de direitos e deveres observados nos diferentes momentos da história brasileira, podem ser pensadas como janelas de oportunidades aproveitadas por certos projetos de normatividade (TAVOLARO, 2009, p. 108).

Nesse mesmo sentido Fleury (1999) argumenta que as Políticas Sociais além de representarem a conformação regulamentada de certas demandas possuem um caráter contraditório e complexo de disputas:

Como un campo de la política, la política social se trata, en última instancia, de las reglas y mecanismos que permiten el ejercicio, manutención o cambio, concentración o distribución del poder. La complejidad del campo de las políticas sociales es fruto de los diferentes y, muchas veces, contradictorios factores que determinan su configuración y dinámica (FLEURY, 1999, p. 6).

Partindo dessas concepções é possível inferir que as conjunturas políticas brasileiras estão repletas de disputas e projetos societários distintos, o que explica as clivagens históricas. Tavolaro (2009) utiliza o conceito de situação em Goffman (1959) - “forma de estabelecer-se o controle nos processos intersubjetivos de estabelecimento de padrões de conduta” - para afirmar que os aspectos situacionais são centrais na definição de cidadania e consequentemente das políticas.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como um campo em constante disputa, cada definição do que seja política social serve a propósitos de quem os tece, sejam eles “puramente” acadêmicos, sejam eles políticos. Mas ambos, contribuem para (re) desenhar as políticas. É certo também que ambos os termos envolvem relação de poder, afinal, política sucintamente falando

consiste nisso. De igual forma, acredita-se que política seja ela pública ou social, ou pública social, consistem em planejamento e ação, em maior peso, para ação do Estado e sua responsabilidade em geri-las. Como bem arroga Poulantzas (2005), o Estado está preso a sua própria armadilha. Ele não pode daqui pra frente nem recuar, nem avançar, nem abster-se de controlar o núcleo central da economia. O que envolve justamente, o movimento pendular entre equidade e acumulação.

É interessante destacar, ainda que de forma superficial, o caso brasileiro. Primeiramente, em relação ao Estado que se gestou no Brasil o de cariz autoritário cujos impactos tenderam a repressão e a coerção. E, por conseguinte, o pacto conservador que se processou no Brasil em relação ao conjunto de políticas sociais. Segundo, o reconhecimento de sua arena conflitiva entre jogos de interesses ("*policy arena*"), negociações e poder. "As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados" (FREY, 2000, p.219). Terceiro, o caráter regulatório das políticas sociais sobre o modo de vida populacional. As problemáticas sofridas por essa mesma população quando as forças tendem a acumulação do capital em detrimento a equidade e justiça social. Segue, nesse sentido o reconhecimento da desigualdade e exclusão social processadas neste país.

Ainda, pode-se argumentar que toda política pública tem impactos, positivo ou não, sobre o bem estar social da população mesmo sendo ela econômica, distributiva, redistributiva ou tributária. Justamente porque envolve recursos. Evidentemente, a política (pública) social tem esse caráter bem demarcado historicamente, no caso inglês por Marshall, de ser um direito social voltado para amenizar desigualdades trazidas pela acumulação do capital, de poucos em detrimento de muitos. Mesmo no caso brasileiro a tônica não muda, continua sendo a busca pela equidade e justiça social (social-democracia).

Isto permite suspeitar que o problema de uma "definição" das políticas esteja em outro lugar além do conceito, mas também, nas decisões públicas que definem as políticas constitutivas e distributivas. O problema está na política e não nas políticas, no jogo que define projetos, instrumentos e recursos. Como bem ressalta o próprio sentido clássico de Política: uma arena de conflitos e interesses que movem a história da humanidade.

## 5 REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política Social e combate a pobreza: A teoria da Prática. In: **Política Social e combate a pobreza** 4. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998. p. 9-31.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamento de Política social. In: **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**, 2000.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BOURDIEU, Pierre. A gênese dos conceitos habitus e de campo. In: **O Poder Simbólico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 59-73.
- CARVALHO, Ailton Mota de. Políticas Sociais: afinal do que se trata? Agenda Social. **Revista do PPCPS/UENF**, Campos dos Goytacazes, v.1, n.3, p.73-86, set./dez.2007.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. Disponível em: <<http://politicaedireitoshumanos.files.wordpress.com/2013/04/cidadania-no-brasil-o-longo-caminho.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2014.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Notas Sobre cidadania e modernidade. **Praias vermelhas**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, primeiro semestre de 1997.
- DRAIBE, Sonia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa NEPP/Unicamp**, Campinas, n. 8, p. 1-50, 993.
- FLEURY, Sonia. **Políticas Sociales y Ciudadanía**. Washington: INDES, BED, 1999.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. de 2000.
- MARSHALL, T.H. “Cidadania e classe social”. In: CIDADANIA, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar. 1967.
- \_\_\_\_\_. **Política Social**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1965.
- MONTAGNER, Maria Inez Miguel; MONTAGNER, Ângelo A teoria geral dos campos de Pierre Bourdieu: uma leitura. **Revista Tempus Actas de Saúde Coletiva**, 2010.
- OFFE, Clauss; LENHARDT, Gero. Teoria do Estado e Política Social. In: PROBLEMAS Estruturais do Estado Capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.10-53

PEREIRA, Potyara A. P. Discussões conceituais sobre a Política Pública e direito de cidadania. In: *POLÍTICA Social no Capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

PIANA, Maria Cristina. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. In: *A CONSTRUÇÃO do perfil do assistente social no cenário educacional*[online]. São Paulo: UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p.

POULANTZAS, Nicolas. O Estado e a economia de hoje. In: *O ESTADO, o poder e o socialismo*. 90. ed. México: Siglo XXI, 2005. p. 200-239.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A trágica condição da política social. In: *POLÍTICA Social e combate a pobreza*. 4. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998. p. 33-63

\_\_\_\_\_. **Cidadania e justiça a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1987.

SINGER, Paul. A cidadania para todos. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 191-263

SOUKI, Lea Guimaraes. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no brasil. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 6 n.1, jan./jun. 2006.

TAVOLARO, Sergio B. F. Para além de uma "cidadania à brasileira": uma consideração crítica da produção sociológica nacional. **Sociologia Política**, v.17, n. 32, p. 95-120, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782009000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782009000100007)>. Acesso em: 14 jun. 2014.