

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**TESE DE DOUTORADO**

**O QUE É O SOCIAL?  
DIGRESSÕES ACERCA DE SUA NATUREZA  
E DE SEU CONTEÚDO**

**SANDRA DA SILVA SILVEIRA**

**Porto Alegre, março de 2008**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL**

**FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**TESE DE DOUTORADO**

**SANDRA DA SILVA SILVEIRA**

**O QUE É O SOCIAL?  
DIGRESSÕES ACERCA DE SUA NATUREZA  
E DE SEU CONTEÚDO**

**Porto Alegre,**

**2008**

**SANDRA DA SILVA SILVEIRA**  
**TESE DE DOUTORADO**

**O QUE É O SOCIAL?**  
**DIGRESSÕES ACERCA DE SUA NATUREZA E DE SEU CONTEÚDO**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como parte dos requisitos para obtenção do grau de Doutor em Serviço Social.

**ORIENTADORA: PROF. DRA. JUSSARA MARIA ROSA MENDES**

Porto Alegre,

2008.

**SANDRA DA SILVA SILVEIRA**

A COMISSÃO EXAMINADORA, ABAIXO ASSINADA, APROVA A TESE:

**O QUE É O SOCIAL?  
DIGRESSÕES ACERCA DE SUA NATUREZA E DE SEU CONTEÚDO**

Como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social na  
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Em 31 / 03 / 2008.

COMISSÃO EXAMINADORA:

---

**Prof. Dra. Jussara Maria Rosa Mendes (orientadora)**

---

**Prof. Dra. Ana Lúcia Suárez Maciel**

---

**Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis**

---

**Prof. Dra. Marilene Maia**

---

**Prof. Dra. Miriam Dias da Silva**

*Dedico esta tese  
A Deus, por me iluminar,  
À minha filha Naiara e ao meu  
companheiro de vida, Fernando, por  
estarem sempre aqui, do meu lado!*

## AGRADECIMENTOS

### O amor antigo

O amor antigo vive de si mesmo,  
não de cultivo alheio ou de presença.  
Nada exige nem pede. Nada espera,  
mas do destino vão nega a sentença.  
O amor antigo tem raízes fundas,  
feitas de sofrimento e de beleza.  
Por aquelas mergulha no infinito,  
e por estas suplanta a natureza.  
Se em toda parte o tempo desmorona  
aquilo que foi grande e deslumbrante,  
o antigo amor, porém, nunca fenece  
e a cada dia surge mais amante.  
Mais ardente, mais pobre de esperança.  
Mais triste? Não. Ele venceu a dor,  
e resplandece no seu canto obscuro,  
tanto mais velho quanto mais amor.

Carlos Drummond de Andrade

*Amores antigos e novos, amores. Sem eles, jamais existiria essa tese. Obrigado meus amores!*

*Obrigada Profa. Dra. Maria Jussara Rosa Mendes, pela paciência, cumplicidade e apoio incontestes. Sem dúvida, se aqui cheguei, foi porque acreditaste em mim. Agradeço também ao PPGSS-PUCRS a oportunidade, bem como ao Programa CAPES.*

*Obrigada Profa. Mestre Ivone Ranheimer, pela sapiência, justeza, mas principalmente por me acolher. Grata, meus queridos colegas da Ulbra, pelo apoio e pela cobertura nesta reta final.*

*Obrigada Angelita Camargo, amiga e parceira. Foste essencial nesta reta de chegada. O prêmio também é teu.*

*Obrigada Elisabete Grabin de Oliveira, pelo apoio prático e silencioso. És muito especial em nossas vidas.*

## RESUMO

Apresente tese tem por objetivo problematizar a natureza, a funcionalidade e o conteúdo do social na constituição e na reprodução do sistema capitalista, partindo do pressuposto de que, do ponto de vista da sua natureza, ele é próprio da Questão Social, da qual emerge como uma ameaça ao sistema capitalista. Por outro lado, o social é absorvido e transformado, pelo próprio sistema, em uma de suas estratégias de reprodução e legitimação, tendo como finalidade principal garantir a coesão social. Essa coesão, por sua vez, é legitimada e garantida nos grandes pactos sociais, produzidos no âmbito da esfera pública burguesa. Esses pactos têm como lógica hegemônica o liberalismo, base teórica e ideológica do modo capitalista de produção. Para evidenciar como, na contemporaneidade (séc. XXI) esse processo contraditório se expressa e reproduz e como a lógica liberal vem se mantendo, são problematizadas as ações sociais empreendidas por um agente central do sistema capitalista: o empresariado. Para responder ao adensamento das desigualdades sociais produzidas pelas profundas e permanentes transformações que (re)atualizam o capitalismo, esse agente se apresenta como portador de pretensas “novas” formas de condução das práticas sociais. Entretanto, o estudo de caso de um dos instrumentos que ele utiliza para demonstrar suas ações, o Relatório Social, evidencia que essas têm caráter limitado, tanto do ponto de vista do investimento quanto dos resultados (para os beneficiários). Da mesma forma, o estudo também evidencia que o foco dessas ações não se diferencia muito das antigas, e por tais agentes tão criticadas, práticas de filantropia.

Palavras – chave: Esfera pública; Questão Social; Pacto social.

## **ABSTRACT**

The present dissertation has as objective to discuss the nature, importance and social content in the creation e reproduction of the capitalist system. It begins in the idea that, because of its own nature, it is inherent of Social Question, from where appears as a threat to the system. On the other hand, it is absorbed and transform by the own system, in one of your reproduction and legitimation strategies, having as major function to guarantee social cohesion. This cohesion, its, is legitimated and guaranteed by social pacts, made on scope of Public Bourgeois Sphere. This pact has his hegemonic logic lying on Liberalism, which is the theoretician and ideological base of Capitalist Production Way. In order to show how this contradictory process express and reproduce nowadays, and how liberal logic has been kept, social acts made by a central agent of capitalist system – entrepreneurs - are discussed. Loking to explain growth of social inequalities, that are made by deep and permanent transformations, which renew the capitalism, entrepreneurs present themselves as carriers of "new" ways of lead social practical. However, studying one of the instruments used by these agents to show theirs actions – Social Report – demonstrates that their acts has limited character, by the point of view not only from investment, but also if analyzed the results to the beneficiaries. The present study also evidence that the focus of this acts are not too different from the old philanthropy practical that are criticized by them.

Keywords: Public Sphere; Social Question; Social Pact.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>008</b>
<b>2 ESFERA PÚBLICA E SOCIAL: DEMARCAÇÕES PRELIMINARES.....</b>	<b>011</b>
2.1 SOCIAL: VARIAÇÕES SOBRE O MESMO TERMO.....	013
2.2 ESFERA PÚBLICA: DA GÊNESE À CONTEMPORANEIDADE.....	017
<b>3 A NATUREZA DO SOCIAL.....</b>	<b>026</b>
3.1 O SOCIAL NA PERSPECTIVA MATERIALISTA HISTÓRICA.....	027
3.2 O SOCIAL NA PERSPECTIVA LIBERAL.....	032
<b>4 O PACTO SOCIAL: ESTRATÉGIA DE GESTÃO E LEGITIMAÇÃO DO SISTEMA CAPITALISTA.....</b>	<b>041</b>
4.1 DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO – UM PACTO SOCIAL NA PERSPECTIVA LIBERAL CONSERVADORA.....	050
4.2 DIREITOS SOCIAIS – UM PACTO SOCIAL NA PERSPECTIVA DO LIBERALISMO SOCIAL.....	058
<b>5 O CONTEÚDO: O SOCIAL E SUAS OBJETIVAÇÕES.....</b>	<b>072</b>
5.1 GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA – OU CAPACIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA.....	073
5.2 VARIAÇÕES SOBRE OS MESMOS TEMAS – SAÚDE E EDUCAÇÃO.....	079
5.3 O ESTADO DA ARTE DO SOCIAL – UMA PERSCRUÇÃO ÀS PRÁTICAS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA.....	098
5.3.1 O Percurso Metodológico.....	105
5.3.2 O Estado da Arte: o caso de uma indústria do setor petroquímico.....	109
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>118</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>123</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo (e pretensão) evidenciar a *natureza* e a *função* da esfera social na sociedade moderna, aqui delimitada como aquela que tem no sistema capitalista sua base de produção e reprodução social. Para investigar a questão original (problema de pesquisa) **O que é e como se constitui a esfera social na sociedade moderna?**. do ponto de vista metodológico, optei pela pesquisa bibliográfica de natureza sócio-histórica, fundamentada em saberes das áreas dos direitos humanos e das ciências sociais, em que pese também explorar, com menor envergadura, evidências empíricas de caráter documental (Relatório Social).

A tese que aqui busco afirmar é a de que **O social se constitui historicamente como uma das estratégias de legitimidade e reprodução do sistema capitalista, tendo como uma de suas principais funções garantir a coesão social.** O percurso metodológico teve como direção as seguintes hipóteses: (a) *hipótese de fundamento*, cujo pressuposto é que, em termos de concepção, e considerando que o social se constitui na esfera pública e se concretiza nos grandes pactos societários, a lógica hegemônica subjacente é o Liberalismo, em que pesem as resistências operadas pelas concepções de base humanista cristã e socialista; (b) *hipótese de processo*, segundo a qual a objetivação dos pressupostos liberais na área social contemporânea (séc. XXI) tem produzido ações alicerçadas segundo padrões de governança, definidos pela lógica de mercado – eficiência e custo/benefício. Essa lógica, por seu turno, alcança sua performance máxima nos princípios da subsidiariedade e da equidade; (c) *hipótese projetiva*, pela qual, em relação ao protagonismo, e considerando o adensamento das desigualdades sociais produzidas pelas profundas e permanentes transformações que (re)atualizam o capitalismo, o que se observa é a emergência de pretensas “novas” formas de condução das práticas sociais. Dentre esses ditos novos atores, destaca-se o empresariado, autodefinido como o agente que, através de uma nova racionalidade, irá responder, efetivamente, aos “problemas sociais”.

Interessa aqui destacar que este estudo se insere no que Montañó (2002) qualifica como o “novo” trato da Questão Social, com vistas a substituir o pacto social estabelecido sob os liames do capitalismo monopolista e do Estado de Bem

Estar Social da segunda metade do séc. XX. Com isso, intenta-se gestar um novo social, no qual o trato das expressões da Questão Social são privatizadas e transferidas para o mercado e para a sociedade; as necessidades sociais são naturalizadas como próprias do indivíduo, e a dimensão política dessas é esvaziada.

A dinâmica metodológica que permitiu a investigar o problema de pesquisa **Como vem se constituindo historicamente o social, qual seu fundamento e conteúdo na sociedade moderna?** fundou-se, como já delimitado, na perspectiva materialista-histórica e, nesse sentido, exigiu a imersão em inúmeras produções teóricas das áreas já citadas. As hipóteses constituíram-se elementos balizadores do processo investigativo e permitiram resguardar, muitas vezes, o foco da pesquisa. Outrossim, são elas portadoras dos saberes (práticos e teóricos) que acumulei ao longo de minha jornada profissional, política e acadêmica, os quais coloco à prova nesta tese.

Já o processo de exposição não segue a mesma lógica do investigativo, pois se para a produção do primeiro foi necessário operar um *démarche* do objeto **social**, no intuito de compreendê-lo a partir de suas diversas interfaces (com a economia, os direitos positivos, os movimentos sociais), para torná-lo inteligível ao leitor, organizei o argumento no sentido histórico.

Dessa forma, no Capítulo 2, busco especificar o lugar e a origem do social para, em seguida, no Capítulo 3, envidar esforços para explicitar a origem e a natureza do mesmo – a Questão Social. Essa tarefa levou-me a encontrar dois derivativos: um ligado à tradição liberal, e outro ligado à tradição materialista-histórica. Estes dois primeiros capítulos são produtos da hipótese de fundamento, mais especificamente correspondem à assertiva que se refere à concepção hegemônica no âmbito da sociedade capitalista (mas que não é única). Também neles se expressa o argumento da tese acerca da finalidade última do social: a garantia da coesão da sociedade moderna.

A hipótese de fundamento levou-me ainda a compreender o modo como o social é tratado no âmbito de dois grandes pactos produzidos pela sociedade moderna: o dos Direitos do Homem e do Cidadão e o dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos foco do Capítulo 4. O Capítulo 5, por seu turno, tem a tarefa de validar, ou não, a hipótese projetiva, no que concerne a um dos “novos”

protagonistas da esfera pública social: **o empresariado**, através do estudo das chamadas práticas de Responsabilidade Social Corporativa. Além dessa análise, forjo demonstrar em que medida os princípios de subsidiariedade e da equidade (hipótese de processo) e de governança e governabilidade incidem, hoje (séc. XXI), nas práticas sociais.

Cabe destacar que a escolha deste agente (empresariado) não retrata a complexidade dos interesses presentes e beligerantes no âmbito do social, mas, sem dúvida, expressa indícios dos princípios valorativos que têm orientado a sociedade moderna: a lógica liberal. A matéria-prima dessa avaliação é um relatório social e seu respectivo balanço social, que analiso na perspectiva de método de Estudo de Caso, por entender que ele expressa o caráter típico desses empreendimentos. Cabe ressaltar, novamente, que a produção que ora apresento é resultado de extensa pesquisa de cunho histórico (bibliográfico e documental), e que o recurso de analisar a prática social empresarial compõe esse todo, não se destacando dele em termos de ênfase.

As principais categorias teóricas e de análise que orientaram tanto o processo de conhecimento quanto o de análise são: *historicidade*, como recurso para compreender a relação entre as transformações econômicas operadas pelo modo de produção capitalista na reprodução da sociedade moderna, em seus principais momentos históricos; *contradição*, processo social produzido no e pelo conflito entre classes, motor de avanços e retrocessos no âmbito dos Direitos Humanos; e *hegemonia*, reconhecido princípio organizador da sociedade, através do qual uma classe se impõe a outras através da força e da sujeição (reformas, concessões, consciência).

## 2 ESFERA PÚBLICA E SOCIAL: DEMARCAÇÕES PRELIMINARES

Parto do pressuposto de que a esfera pública<sup>1</sup> e, mais especificamente, um dos produtos dessa esfera – os pactos sociais – se constituem como um dos processos pelos quais se opera a governabilidade (legitimidade) e a governança (manutenção / reprodução)<sup>2</sup> do sistema capitalista. No intuito de fundamentar esse pressuposto procurarei demonstrar, primeiramente, que o social tem peso semelhante ao econômico no processo de sustentabilidade do sistema capitalista (em que pese a retórica liberal da secundarização do primeiro em relação ao último), tendo visto sua utilidade última: a de garantir a coesão social. Daí porque o social é engendrado a partir e no substrato dos grandes pactos societários, de onde emanam concepções, políticas, práticas e protagonistas que lhe dão concretude. Considerando isso, ratifico a concepção de social que adoto: a de que este é, juntamente com o econômico, o objeto mesmo da esfera pública moderna. Assim procedo no intuito tanto de diferenciá-lo de outros significados que lhe são atribuídos, quanto no de situar a discussão / problematização aqui proposta<sup>3</sup> na perspectiva materialista histórica<sup>4</sup>. Perspectiva esta que qualifica o social, e

---

<sup>1</sup> No pensamento arendtiniano, é o lugar da transcendência da ação humana, sendo esta última a capacidade de se contrapor à efemeridade do tempo humano, fundando e preservando corpos políticos e, com isso, criando condições para a lembrança, isto é, a história e, em última instância, para a própria imortalidade. No contexto do presente trabalho, esfera pública qualifica-se como os espaços nos quais se apresenta, fomenta e se define aquilo que diz respeito à vida em sociedade. Necessariamente, entretanto, o que se apresenta não é o que, efetivamente, diz respeito aos interesses da maioria; contudo, precisa ser assumido como tal, no que têm relevante papel as formas de convencimento (ideológicas e de coerção), conforme será abordado ao longo deste estudo.

<sup>2</sup> Por governabilidade compreende-se a capacidade de um determinado grupo ou classe social, e de seu projeto (econômico, político, social, cultural), de fazer com que todos aqueles que dele participam ou sejam atingidos, aceitem-no como certo e justo. Por ser essa uma difícil tarefa, várias estratégias são mobilizadas, sempre em dois campos: o da coerção e o da ideologia. De forma reducionista, esta última compreende um conjunto de crenças, valores e atitudes que fomentam e, ao mesmo tempo, justificam e legitimam, o *status quo*, uma vez que, do ponto de vista marxiano, refletem os interesses dos grupos dominantes, isto é, seus privilégios e domínios. Mormente, também pode produzir movimentos e forças de oposição, visto que, para serem aceitos, precisam ser publicizados. Já governança diz respeito, aqui, à capacidade de mobilizar eficientemente, em um processo de gestão, um conjunto de medidas (práticas, legais, estruturais), saberes e tecnologias, com a finalidade de otimizar resultados na direção de determinados interesses de um segmento ou classe social. O termo tem íntima relação com a atual face do capitalismo, que em seu caráter transnacional exige de seus agentes nada menos que a excelência (nos processos, produtos e resultados). Do ponto de vista da ação estatal implica, especialmente, excelência na condução do orçamento (gastar eficientemente, isto é, muito menos do que arrecada) sem, contudo, perder de vista sua prerrogativa de garantir coesão social em prol da lógica hegemônica (capitalista). Apresento aqui uma restrita concepção de governança e governabilidade, visto que a delimitação dessas categorias terá lugar próprio, no Capítulo 5.

<sup>3</sup> Por hora, desafio-me a estabelecer parâmetros conceituais que me permitam refutar, ou não, a hipótese referida.

<sup>4</sup> Nessa perspectiva, a matéria constitui a realidade fundamental e primeira, uma vez que “O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual em geral. Não é

especialmente a constituição e a emergência deste, como elemento central do processo de ascensão dos interesses burgueses à condição de interesses coletivos, e também do processo de democratização do Estado moderno, no sentido de seu alargamento para as demandas e representações da classe trabalhadora (Raichelis, 1998).

Antes de especificar mais detalhadamente as concepções supracitadas, cabe evidenciar, mesmo que sucintamente, a concepção de Estado aqui referenciada: a de Estado Ampliado, da tradição gramsciana<sup>5</sup>. Isso se faz procedente uma vez que a esfera pública se qualifica, também, como um dos suportes de legitimidade do Estado. Este último, para Gramsci, compreende duas esferas: a sociedade política – o Estado no sentido da coerção – e a sociedade civil – constituída pelas organizações responsáveis pela difusão das ideologias; ambas formam, nos termos do autor, a hegemonia revestida de coerção (Gramsci, 1978). A esfera pública, seguindo essa perspectiva, transcende o estatal e o privado, forjando um mundo comum, que advoga expressar consensos das forças em confronto, no intuito de atenuar as contradições e as manifestações mais graves de um dos produtos resultantes da relação capital e trabalho: a Questão Social, cujas diferentes formas de expressão ameaçam a coesão da sociedade capitalista.

Isto posto, passo, então, a justificar, primeiramente, o porquê da compreensão do social como objeto da esfera pública, recorrendo ao recurso da etimologia<sup>6</sup> e da semântica<sup>7</sup> do termo para, em seguida, fundamentar, em termos filosóficos e teóricos essa opção.

---

a consciência dos homens que determina seu ser; é inversamente, seu ser social que determina sua consciência.” (Marx, 1977, p. 54).

<sup>5</sup> Para maior aprofundamento, ver Coutinho (1981; 1995) e Bobbio (2004).

<sup>6</sup> Parte da gramática que trata da origem das palavras (Ferreira, 1975:591).

<sup>7</sup> Parte da lingüística que tem por objeto a linguagem, do ponto de vista do significado das palavras, isto é, do que elas pretendem comunicar (Russ, 1994:269).

## 2.1 SOCIAL: VARIAÇÕES SOBRE UM MESMO TERMO

O esforço empreendido para compreender, em termos conceituais, o que seja social levou-me a demarcá-lo a partir de um campo específico, o da esfera pública, pois, nas pesquisas empreendidas, o que mais se destacou foi uma “polissemia semântica” e epistemológica que se atualiza ao longo da história e, ao mesmo tempo, esvazia-o de sentido. Essa inflação semântica se expressa nas diferentes e, por vezes, divergentes noções relacionadas ao termo social, que tanto pode designar um dos veículos ideológicos de que a classe dominante se utiliza para expressar seu poder, as **colunas sociais**, como pode, também, denominar um histórico mecanismo político de contenção e/ou atendimento das demandas dos segmentos sociais mais vulnerabilizados economicamente, a **assistência social**. Pode, ainda, nominar uma profissão - **Serviço Social** -, bem como uma área de conhecimento - **Ciências Sociais**. Da mesma forma, o termo social presta-se tanto para configurar a própria sociedade - **corpo social** - como mecanismos específicos de funcionamento dessa - **política social; legislação social** -, e regras de comportamentos, como **ordem social; etiqueta social**.

Essa aparente ausência de fronteiras e o emprego quase universal do termo levaram-me, então, a investigar seu estatuto gramatical. Nessa perspectiva, social é uma palavra utilizada para designar a qualidade ou o estado de um substantivo, sendo, portanto, um adjetivo. Ora, se não é substantivo (que, por si só, designa a própria substância de um ser real ou metafísico<sup>8</sup>) é, portanto, acidental, variável. Dito de outro modo: a substantividade refere-se à natureza, à essência, àquilo que não é nem pode ser qualificado como aparente, fenomenal; a adjetividade refere-se ao subjetivo, portanto, é volátil e mutável. Essas qualidades - acidental, variável, fenomenal - atribuídas ao termo social podem ser explicadas pela gramática transformacional (Chomsky, 1977)<sup>9</sup>, na qual os termos lingüísticos expressam uma

<sup>8</sup> Ferreira (1975:1332).

<sup>9</sup> Na década de 50, do sec XX, Noam Chomsky introduziu na línguística a noção de gramática ge(ne)rativa, que renovou completamente a investigação nessa área do conhecimento. É possível conceber tipos diferentes de gramática ge(ne)rativa, e o próprio Chomsky definiu e discutiu vários tipos diferentes em seus primeiros trabalhos. Mas, desde o início, ele defendeu um tipo particular, ao qual deu o nome de gramática transformacional. Nessa perspectiva, a gramática é um mecanismo finito que permite gerar (engendrar) o conjunto infinito das frases gramaticais (bem formadas, corretas) de uma língua. Essa gramática constitui o saber lingüístico dos indivíduos que falam uma língua, isto é, a sua competência lingüística; a utilização particular que cada um faz da língua, em uma situação também particular de comunicação, depende da *performance* que quer alcançar em termos de convencimento do outro. Daí a dimensão de poder da gramática e da linguagem.

gramática do poder. Nesse sentido, justificam-se os usos e os abusos da palavra social, sempre vinculada à aparência, ao desconsustancializado, ao acidental e acessório.

Sem uma força discriminadora, necessária aos conceitos, o social logra ter algum sentido quando situado em um campo específico, como no das Ciências Sociais, no qual assume a qualidade de objeto de conhecimento. Nessa perspectiva, destaca-se Dowbor (2001), que inscreve o social como o novo paradigma da pós-modernidade, capaz de apresentar as respostas à crise instalada pela Modernidade<sup>10</sup>, através de tecnologias e referenciais pautados na solidariedade da sociedade civil. Tal defesa, no meu entendimento, carece de um olhar mais crítico no que se refere à dinâmica socioeconômica contemporânea, cuja força produtiva tem na sua base o individualismo, a acumulação e a concentração da renda, o fetichismo, visto que, cada vez mais,

[...] as relações de classe dissolvem-se em um individualismo de maximização da utilidade e os produtos inanimados do trabalho parecem possuir as propriedades animadas dos que as produziram, bem como passam a exercer domínio sobre eles (Dicionário do Pensamento Social do séc. XX, 1996: 461-462).

A concepção de Dowbor inscreve-se entre aquelas que independizam o social do Estado e do mercado, através da figura genérica de um “terceiro setor”, no qual prevalecem “[...] valores de solidariedade local, auto-ajuda e ajuda mútua” (Montaño, 2002:184), em franca oposição aos valores da solidariedade social<sup>11</sup> na oferta universal de bens e serviços, na perspectiva dos direitos humanos. Da mesma forma, essa concepção contribui para consolidar a tendência de despolitização do social, pois ignora que os avanços até então alcançados no âmbito da redistribuição

<sup>10</sup> A Modernidade compreende os últimos quatro séculos, tendo início na Renascença, período também inicial do Mercantilismo, este último propiciado pelas necessidades econômicas e políticas dos Estados europeus e que contribuiu, em larga escala, para o desenvolvimento da então incipiente, economia de mercado (Polanyi, 2000). No que se refere à chamada crise da Modernidade, Hobsbawm (1995) demarca como eventos centrais: o aprofundamento do modelo de desenvolvimento capitalista, agora na modalidade transnacional, com forte ênfase no mercado financeiro, promotor da fragilização do Estado-nação, refém de um incontrolável mercado mundial, com uma economia maciçamente projetada para expulsar a mão-de-obra humana; o colapso das economias do bloco soviético, que se tornaram “O triunfo da teologia neoliberal na déc. de 1980, mas que na verdade traduziu-se em políticas de privatização sistemática e capitalismo de livre mercado impostas a governos demasiadamente falidos para resistir-lhes, fossem elas imediatamente relevantes para seus problemas políticos ou não”(idem, p. 420).

<sup>11</sup> A solidariedade social foi um padrão de resposta às refrações da Questão Social, sendo que um dos seus pilares era o financiamento, pelo conjunto da sociedade (considerando a capacidade econômica de cada um), dos direitos constitutivos da cidadania e a objetivação destes, através da oferta de bens e serviços pelo Estado.



parcial do poder e da riqueza socialmente produzida (direitos sociais; políticos; econômicos) só foram possíveis pelos confrontos instaurados pelas classes desfavorecidas, através de movimentos sociais, trabalhistas, urbanos, etc.

Mas vale ressaltar que, da questão unívoca **o que é o social?**, continua a emergir uma familiar multiplicidade de respostas, muitas complementares, outras ambíguas. Uma breve retrospectiva no trato e no sentido dado ao termo social nas disciplinas específicas do campo científico revela formulações de social que expressam imagens e concepções fundadas ora nas ciências naturais, ora nas ciências exatas, ora no senso comum (Jamur, 1997).

Do ponto de vista teórico, o esforço em caracterizar o social mobiliza e mobilizou notáveis personalidades, como Rousseau (2004), que recorre à figura do edifício para expressar as possibilidades da estabilidade social.

Assim o arquiteto, antes de erguer um grande edifício, observa e sonda o chão, e observa se pode sustentar o peso da construção; assim o sábio instituidor não principia a formar boas leis em si mesma antes de ter observado se o povo a quem ela se destina é capaz de as suportar”(Cap. VIII, Do Povo, 2004:53).

Marx também se utiliza da metáfora de construção para explicitar as esferas da realidade social – base e superestrutura. No texto **A Ideologia Alemã**, o Estado, a política, a cultura e as estruturas jurídicas compõem uma superestrutura construída sobre a base de relações de produções, sendo esta última compatível com um nível definido dos meios de produção.

A forma como os indivíduos manifestam a sua vida reflete muito exatamente aquilo que são; o que são coincide, portanto com a sua produção, isto é, tanto com aquilo que produzem como a forma que produzem. Aquilo que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais da sua produção. (Marx, 2006:8)

Com o intuito de se aproximar da lógica (e do prestígio) das ciências exatas, as Ciências Sociais também produziram qualificações do social baseadas no e/ou articuladas com o campo da física, denominada mais especificamente de física social, cuja norma é a compreensão de que existe uma “ordem natural” baseada na interdependência das partes, expressa, por exemplo, nos textos de Comte, para quem o genuíno espírito positivo consiste em ver para prever, em estudar o que é, a fim de concluir o que será, segundo o dogma geral da invariabilidade das leis naturais:

A pura imaginação perde então de modo irrevogável a sua antiga supremacia mental e subordina-se necessariamente à observação, de maneira a constituir um estado lógico plenamente normal, sem deixar contudo de exercer, nas especulações positivas, um papel tão capital como inesgotável, para criar ou aperfeiçoar os meios de ligação, quer definitiva, quer provisoriamente. Em uma palavra, a revolução fundamental que caracteriza o estado viril de nossa inteligência consiste em substituir por toda a parte a inacessível determinação das causas propriamente ditas, pela simples pesquisa das leis, isto é, das relações constantes que existem entre os fenômenos observados. Quer se trate dos menores ou dos mais sublimes efeitos, do choque e da gravidade, quer do pensamento e da moralidade, deles não podemos conhecer realmente senão as diversas ligações mútuas próprias à sua realização, sem nunca penetrar o mistério da sua produção. (Comte, 1976: 38)

Mais contemporaneamente, e ainda no rastro dos avanços da física, situam-se concepções que imprimem ao social a lógica de um campo de forças em analogia ao campo magnético. Como destaque, tem-se Bourdieu, que empreende um contraponto às concepções estritamente morfológicas do social. Para esse autor, campo é o espaço social constituído pelo conjunto de ações, representações e interações sociais, ou nos seus termos, a "[...] estrutura objetiva que define as condições sociais de produção do *habitus*" (Bourdieu, 1983:65). Por *habitus* compreende os "[...] sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes" (idem, p.61).

Ainda nessa perspectiva, no Serviço Social, Faleiros incorpora a idéia do confronto com foco no consenso temporário, constituído nos rearranjos das forças em presença:

A construção de estratégias de fortalecimento dos sujeitos (...) implica, justamente, o trabalho das relações de força para que se possa desvendar e construir mediações de mudanças de trajetórias, sem o equívoco do voluntarismo e do determinismo (Faleiros, 1999:90).

Para além dessas qualificações, outras se fazem presentes no meio das Ciências Sociais, como a de jogo, cujo exemplo emblemático é Goffman (1975), ao sugerir, que na vida cotidiana em sociedade, o que se observa é a representação de papéis:

O indivíduo solicita aos outros que tomem a sério a impressão promovida; que acreditem que ele tem, na verdade, os atributos que aparenta possuir; e que, portanto, sua ação terá as conseqüências que ele implicitamente pretende - que, enfim, tudo é como parece ser. (Goffman, 1975, p. 25).

Maffesoli (1984) analisa a realidade social como um tecido relacionado à idéia de "trama", "fios", "tessitura", que, dependendo da época e do contexto, ora é

resistente, ora é ameaçado de ruptura. A preocupação, aqui, recai sobre a possibilidade de rompimento, pois

O que chamamos de vida cotidiana é constituída de microatitudes, de criações minúsculas, de situações pontuais e totalmente efêmeras. É, *stricto sensu*, uma trama feita de minúsculos fios estreitamente tecidos, onde cada um, em particular, é totalmente insignificante (Mafessoli, 1984:46).

Em que pesem essas dispersões em torno da concepção de social no âmbito das Ciências Sociais, algo parece comum: a articulação do social com a idéia de “vínculo” ou “coesão” da sociedade que, entendo, se reporta à preocupação com o trato e/ou enfrentamento da Questão Social. Nesse sentido, proponho compreender o social no âmbito da esfera pública, por ser esse o lugar, hoje, privilegiado de conformação dos consensos que, em larga medida, alcançam produzir a governabilidade necessária às instituições políticas, jurídicas e econômicas capitalista. Por outro lado, essa opção se distingue de todas aquelas que situam o social como um espaço autônomo, independente da dinâmica econômica e política, constituído unicamente pela (boa) intencionalidade de sujeitos apolíticos, que buscam realizar o possível dentro de uma ordem considerada imutável (cultura do possibilismo, segundo Montaño (2002).

Para fundamentar esta última assertiva impõe-se, antes, uma imersão na história, em busca da gênese e das diferentes conformações dessa esfera.

## **2.2 ESFERA PÚBLICA: DA GÊNESE À CONTEMPORANEIDADE**

A compreensão de social como objeto da esfera pública moderna determina um (re)olhar para a história em busca dos fundamentos que a pautaram e a formataram nos diferentes períodos societários. Isto porque a configuração desta esfera tem se transformado radicalmente desde sua gênese (aqui veiculada da tradição grega) até a modernidade, como procuro evidenciar a seguir. Cumpre destacar que a Esfera pública clássica e a moderna são fenômenos distintos, mas que permitem descortinar os sucessos e os fracassos da ação humana sobre a sociedade, pois essa ainda é sua natureza. Didaticamente, a evolução da esfera pública pode ser dividida em duas grandes fases: uma primeira, que compreende a gênese no contexto da Antigüidade Clássica e se estende pela Idade Média, e pelo Renascimento, atravessando, inclusive, dois eventos importantes da modernidade:

as revoluções francesa e norte-americana (Arendt, 2004); e uma segunda correspondente ao advento da Modernidade e aos conseqüentes constituição e desenvolvimento da sociedade burguesa, que compreende três subfases a serem exploradas na ordem cronológica.

O surgimento da esfera pública tem registro na Grécia Antiga, com o fenômeno de ascensão da *pólis*<sup>12</sup> como o “lugar” privilegiado da ação humana, em franca contraposição à esfera privada - o *oikos*. Arendt (2004) refere-se ao *oikos* como o campo das necessidades, cujo centro é a família – aqui compreendida como esfera privada, e a *pólis* como seu contraponto, o campo político, da liberdade – esfera pública.

Liberdade e igualdade denotam a elevada função da política no que concerne às deliberações sobre os interesses coletivos para a construção do mundo. Essa experiência política se diferencia daquelas estritamente subjetivas e pessoais que só têm validade na esfera privada. (Castro 1999:11).

O que não se pode perder no horizonte é que tanto a dinâmica quanto a estrutura da sociedade grega – escravagista e patrimonial<sup>13</sup> - formatarão essa concepção de esfera pública. Nessa lógica, o exercício político da liberdade e da igualdade, realizado unicamente na *pólis*, estava diretamente vinculado à superação das necessidades relacionadas ao *oikos* – reino da família e das necessidades. Evidencia-se, assim, uma diferença radical entre o conceito de igualdade, produzido na Antiguidade, e seu moderno significado, engendrado na contemporaneidade: igualdade, para os gregos, pressupunha a convivência entre pares e a existência de excluídos – o grande contingente de pessoas que vivia na cidade-estado. A cidadania, nesse contexto, significava ser livre e exercer a igualdade nas decisões de âmbito universal. Portanto, essa forma de cidadania tinha caráter excludente, visto que exigia “[...] a vitória sobre as necessidades da vida, pois para conquistar a liberdade do mundo era necessário libertar-se antes das necessidades da vida.”

<sup>12</sup> Denominação dada às antigas cidades gregas, que dominaram a cena político-cultural desde a Antiguidade Clássica até o período helenista, quando, então, perderam importância, devido ao domínio romano. Por suas características, o termo pode ser usado como sinônimo de cidade, definindo um modo de vida urbano que seria a base da civilização ocidental, cujo legado fundamental foi a constituição do homem como um "animal político".

<sup>13</sup> Forma específica de dominação tradicional na qual o acesso ao poder se dá por progeneritura, isto é, ascendência parental (por exemplo, os monarcas); por gerontocracia ou critério de idade (por exemplo, os conselho dos anciões); e pela posse de bens, como a terra (patrimônio). Nessa forma de dominação, a relação entre dominados e dominadores não tem por base um sistema jurídico ou o apelo às ordens arbitrárias dos últimos, mas, sim, regras baseadas no costume vigente, na tradição e/ou na lealdade.

(Raichelis, 1998:11). Em outros termos, só tinham acesso ao exercício político no espaço público, na *pólis*, os homens livres e economicamente independentes.

No cenário público grego, os princípios que orientavam e caracterizavam a esfera pública eram a ação<sup>14</sup>, a política, a liberdade e a pluralidade; já os que caracterizavam e formavam a esfera privada eram o trabalho, a violência, a economia, as necessidades e a uniformidade. Neste ambiente, a sociabilidade estava restrita ao âmbito da esfera pública, fato que excluía qualquer digressão sobre, por exemplo, o que se referisse ao trabalho, uma vez que as decisões acerca da produção e da reprodução da vida ficavam restritas aos espaços privados, do *oikos*.

O advento da Modernidade produziu uma inversão histórica nos conceitos de público e privado: o público passou a representar os interesses vinculados às necessidades, perdendo, assim, a sua principal qualidade, que é a dimensão política. Com isso, o espaço público deixou de ser um canal de comunicação – sociabilidade – e ancoragem no qual o cidadão era reconhecido na ação com o outro, processo necessário à construção de parâmetros a deliberações comuns, para tornar-se espaço de regulação pública de interesses privados, interesses estes fundados no pragmatismo burguês. Este último, de forma reducionista, tem por foco a satisfação ou a resolução das necessidades imediatas, tratadas do ponto de vista quantitativo (investimento/retorno), desconsiderando princípios teóricos ou morais presentes.

Esse movimento se operou na primeira fase da constituição da esfera pública burguesa, tendo na sua base “pequenos proprietários privados” que auferiam aos seus interesses privados o *status* de interesses comuns, impondo a esfera pública questões antes resolvidas no âmbito do clã ou do privado familiar, como as formas de controle e acesso a mão-de-obra. Até então, as atividades de trabalho não estavam subordinadas as leis de mercado e tampouco a normas jurídicas, pois o que as regiam eram as relações de lealdade, profissão e parentesco. O que rompeu com essa conformação, de forma muito eficiente, foi o “princípio da liberdade de

---

<sup>14</sup> “[...] única atividade humana que se exerce diretamente entre os homens sem mediação das coisas e da matéria, corresponde à condição humana da pluralidade” (Arendt, 2004:15). É essa atividade que proporciona ao ser humano a possibilidade de, mesmo sendo todos da mesma espécie (humanos), ser diferente e reconhecido por essa diferença, uma vez que “[...] ninguém é exatamente

contrato”; contudo, a instauração deste como medida legal, reconhecida publicamente, exigiu a destruição das instituições tradicionais do feudalismo (dentre elas, as famosas leis dos pobres<sup>15</sup>), que não permitiam que o indivíduo ficasse à mercê das atividades laborais para a sobrevivência. (Polanyi, 2000).

A formação de uma autoconsciência<sup>16</sup> foi o aspecto decisivo para que os pequenos proprietários passassem a pleitear e a justificar sua representação no âmbito da esfera pública, que se tornou, então, um princípio organizativo desse segmento. Mais do que um lugar nessa esfera, o que eles demandavam era a transformação dos seus interesses privados em interesses coletivos.

A partir daí, a função da esfera pública burguesa passou a de mediação entre os interesses da burguesia e o Estado, este último manifestando-se, “[...] do ponto de vista jurídico, na forma de governo parlamentar, e do ponto de vista social, ao coordenar o mercado liberalizado.” (Castro, 1999:14). Isto porque o foco da mediação era o de identificar o interesse coletivo com os interesses privados da nascente classe burguesa, promovendo a instrumentalização e a submissão das instâncias políticas aos interesses econômicos. Nesse cenário, a reprodução social<sup>17</sup> tornou-se objeto de jurisdição e controle estatal, a partir de diretrizes de um governo parlamentar cuja representação garantia, em larga medida, os princípios burgueses, pois

[...] a autojustificativa desse tipo de representação da sociedade é dado pelos pressupostos da economia clássica: livre concorrência, equilíbrio dos sistemas, autoregulamentação do mercado. Assim, todos estão em condições “iguais” para conseguir, com talento e “sorte”, o status de proprietário e cidadão, qualificação necessária para que o homem privado seja admitido na esfera pública. (Raichelis, 1998:50).

Esse Estado, denominado Estado de Direito, teve por base a publicidade politicamente ativa, pela qual segmentos burgueses apresentavam e representavam publicamente seus argumentos e interesses, objetivando o consenso sobre os

---

igual a qualquer outra pessoa que tenha existido ou venha a existir” (idem, p.16). O discurso e a oratória, assim como as artes, são os mediadores dessa relação.

<sup>15</sup> Ver Capítulo 4.

<sup>16</sup> “A autoconsciência da família burguesa, enquanto constituída por indivíduos livres de qualquer constrangimento, é transferida para o mundo dos negócios como autonomia das pessoas privadas, livre de controles estatais e submetidas apenas às leis de mercado [...] é esta sociedade capitalista de mercado, concebida como *ordem natural*, que possibilita a todos indivíduos, de modo igualitário e universal, as condições de acesso a esfera pública burguesa: a propriedade privada e a instrução.” (Raichelis, 1998:50).

interesses universais, produto principal da primeira fase de constituição da esfera pública burguesa.

O que caracteriza a segunda fase da esfera pública burguesa é o ingresso das classes sociais não proprietárias e não, ou pouco, instruídas nos partidos políticos, em sindicatos, em associações, no parlamento e na imprensa. Esse advento foi recorrente do próprio processo de desenvolvimento do modo capitalista de produção, no qual

[...] em vez de uma constituição de pequenos proprietários, forma-se uma sociedade de classes, na qual a ascensão do trabalhador assalariado à condição de proprietário é cada vez mais inviabilizada. Os mercados conformam-se de modo oligopolista e, nas chamadas formas de liberdade contratual burguesa, reproduzem-se novas relações de poder, especialmente entre proprietários e trabalhadores assalariados. (Raichelis, 1998:51)

Essa ampliação de interesses complexifica as intermediações operadas na esfera pública burguesa, ameaçando a ordem estabelecida, conquanto esses novos sujeitos coletivos são portadores dos antagonismos inerentes ao sistema capitalista. Essa ameaça obriga o poder político – Estado – a integrá-los, decorrendo daí um processo de socialização do Estado e de estatização da sociedade. Cabe destacar que a socialização do Estado não significa que esse passa a estar ancorado nos interesses de todos (ou da maioria), mas sim que ele passa a ser exigido como mediador do conflito entre classes. Entre os instrumentos mobilizados para tal, ganham destaque os mecanismos de regulação social e econômica, tanto na forma de legislações quanto na de intervenções. Daí emerge o processo de estatização da sociedade, que somente tem acesso a esfera pública, e aos seus benefícios, através da mediação do Estado. Com isso, constituem-se as condições necessárias para a passagem do Estado de Direito (de ordem unicamente liberal) para o Estado Social, cuja função é de suporte à coesão social (mas não em detrimento da tradição jurídica de ordenamento liberal, que continuará a alimentar).

Daí a emergência das políticas sociais como instrumentos de mediação entre diferentes interesses e para atenuar as desigualdades sociais criadas pelo mercado,

---

<sup>17</sup> Do ponto de vista *strictus senso*, a reprodução social da-se, sobretudo, no escopo econômico, incluindo relações de produção, forças produtivas e a força de trabalho. Em um sentido mais amplo, engloba desde as formas de instituições religiosas, linguagens e demais produtos culturais.

[...] o deslocamento da luta de classes do âmbito da esfera privada para uma esfera pública [...] não é algo aleatório ou conjuntural, assenta-se nas instituições que integraram o chamado Estado de Bem Estar Social e deram origem às Políticas Públicas Sociais (Raichelis, 1998:57).

Esse modelo de Estado entrou em colapso nos anos 70, do século XX, concomitante a mais uma das cíclicas crises do sistema capitalista, que viria a abonar o resurgimento das teses liberais, que denunciavam a crise fiscal e a ineficiência e burocratização dessa forma de gerência da coisa pública. Este cenário repercutiu, diretamente, na formatação da esfera pública contemporânea, que, segundo muito autores, enfatiza a

[...] superação da antinomia estatal-mercado pela via fecunda da valorização da sociedade civil, procurando reverter a tendência de secundarização desta. É uma perspectiva que abre possibilidades de identificar e analisar a emergência de novos sujeitos políticos e processos de interação social e cultural que podem contribuir para redimensionar as relações estatal-privado na busca de construção de uma nova esfera pública. (Raichelis, 1998:62).

Nessa perspectiva, a terceira e contemporânea fase da esfera pública burguesa é marcada pela emergência de um público de organizações privadas, formais e informais, como associações, corporações, movimentos sociais e organizações privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de substituir o tradicional do raciocínio burguês, nos termos de Castro (1999). Seguindo essa lógica, a esfera pública passa a entrelaçar, cada vez mais, o público e o privado, ampliando à dimensão política (herança da experiência greco-romana), à dimensão econômica (herança da experiência burguesa), e à dimensão social (legado e exigência dos trabalhadores) as dimensões culturais, de gênero, etnia, etc.

No entanto, entendo que não se pode perder de vista que essas “novas” interações se efetivam, sempre, nos limites possíveis das correlações de forças entre capital e trabalho e que, portanto, os avanços defendidos e alcançados são instáveis, constituindo-se como produto das pressões e das forças presentes na esfera pública. Da mesma forma, não se pode esquecer que desde os últimos 30 anos do séc. XX até hoje (1.<sup>a</sup> década do séc. XXI), aquilo que se constitui na esfera pública, e que diz respeito ao provimento social, não é mais objeto e responsabilidade exclusiva do Estado. Ao contrário, o que se observa é um claro redirecionamento deste no sentido de subsidiar o grande capital, através do financiamento (tanto do capital produtivo quanto do financeiro), da flexibilização legal (em especial nas áreas comercial, trabalhista e fiscal), dentre tantas outras medidas.



Com isso, o que se tem são processos de refilantropização do social e despolitização da esfera pública. O primeiro é produto direto da política de minimização (redução das áreas de ação) e focalização (investimento exclusivo nos segmentos mais vulnerabilizados) do Estado na área social, deixando a descoberto amplos segmentos populacionais que, não tendo acesso aos serviços e aos produtos pela via do mercado, são transferidos para as diferentes organizações da sociedade civil, que passam a assisti-los em “[...] práticas voluntárias, filantrópicas e caritativas, de ajuda mútua ou auto-ajuda” (Montaño, 2002,p.197). Quanto ao processo de despolitização da esfera pública, este se evidencia, por exemplo, na atual ênfase do trabalho em redes, no qual os encontros não têm por base discutir o fundamento das práticas sociais<sup>18</sup>, mas a otimização dessas, reduzindo o conceito de gestão à administração otimizada dos recursos financeiros (idem, p. 192).

Na esteira desses dois processos emergem as figuras do terceiro setor e da responsabilidade social corporativa, consagradas na mídia e na sociedade. Montaño (2002) infere que a natureza e a estrutura das organizações sociais contribuem para despolitizar e desmobilizar os pobres, na medida em que amenizam as tensões causadas pelas desigualdades, atendendo, infimamente, aos seus sintomas mais superficiais.. A responsabilidade social corporativa, para além de despolitizar e desmobilizar, os submete, seja através das denominadas ações externas<sup>19</sup>, direcionadas às comunidades mais carentes, para as quais é ofertado aquilo que entende como “ideal” na sua lógica (liberal), em uma clara posição autoritária; seja nas ações internas, dirigidas aos seus próprios trabalhadores, para os quais “oferece” o que, via de regra, potencializa seu desempenho labora, **educação e saúde**, como tem informado os balanços e relatórios sociais produzidos pelas empresas e seus braços “sociais”, as fundações. Em termos de despolitização, penso que essas (empresas) superam as organizações sociais, pois ignoram, em

---

<sup>18</sup> Até porque esse parece já estar dado: a solidariedade individual, não classista.

<sup>19</sup> Ações cujo foco são as comunidades mais próximas da empresa. Incluem doações de produtos e equipamentos, transferência de recursos tecnológicos e financeiros para órgãos públicos e organizações sociais; prestação de serviço voluntário pelos funcionários e pela direção; patrocínio de projetos sociais e também implantação de projetos próprios. Têm como áreas prioritárias a educação, a saúde, a assistência social e o meio-ambiente (Neto; Froes, 1999).

larga escala, as esferas públicas de direitos tão arduamente conquistados na Constituição Federal 1988: os conselhos de direitos e de políticas<sup>20</sup>.

Afora os dois processos abordados (refilantropização e despolitização do social), outro não pode ser desconsiderado, tendo em vista sua funcionalidade à “sanha” capitalista: a mercantilização de áreas sociais, que, quando convenientes ao mercado, são convertidas em produtos rentáveis, casos da previdência; da saúde e da educação. Mas, para que se tornem atrativas do ponto de vista do “consumidor”, faz-se necessário que agreguem diferenciais, em termos de qualidade, exigência esta que passa pela precarização dos serviços públicos – estatal e pela focalização dos ofertados pelas organizações sociais.

Tais rearranjos, na área de definição e de constituição de parâmetros para os serviços e os produtos sociais (ou de redistribuição da renda, tecnologia e conhecimentos socialmente produzidos) ainda se dão nos marcos da esfera pública burguesa e da luta de classe. Isso porque, em que pese o discurso do consenso não-classista, o que, mais do que nunca exige respostas são as profundas refrações da Questão Social, reatualizadas e aprofundadas no cenário contemporâneo do Capital transnacional. Iamamoto (2007, p.125) afirma que “[...] mais do que expressar pobreza, miséria e exclusão” a Questão Social hoje “[...] condensa a banalização do humano, que atesta a radicalização da alienação e a invisibilidade do trabalho social e dos sujeitos que o realizam.”

As distensões produzidas na esfera pública burguesa, neste capítulo delineadas, não foram suficientes para que esta se esgotasse, pois “Do ponto de vista do ordenamento político, a esfera pública assume posição central: trata-se do princípio organizativo dos estados burgueses” (Raichelis, 1998, p. 49).

Considerando-se algumas das necessidades do capitalismo contemporâneo<sup>21</sup>, como a flexibilização das regulamentações trabalhistas e a minimização das formas de resistências e enfrentamento dos trabalhadores, além da propalada crise fiscal do Estado, o cenário hoje produzido na esfera pública para a área social evidencia um novo padrão de resposta à Questão Social fundado, como

---

<sup>20</sup> Mecanismos de participação política representativa, assegurados na Constituição Federal de 1988, que têm por finalidade o “controle social”, isto é, a fiscalização da política pública pela sociedade organizada.

<sup>21</sup> Últimas três déc. do sex XX e primeira do séc. XXI.

bem sinaliza Montaño (2002: 189-192): (a) na transferência sistemática das políticas sociais da órbita do Estado para a do mercado e para as organizações sociais; (b) na focalização das políticas sociais que se mantêm sob responsabilidade estatal para os segmentos da sociedade mais vulnerabilizados economicamente, e que, exatamente por conta disso, não exigem padrões de qualidade; (c) na desconcentração administrativa e financeira das políticas sociais para os municípios e desses para as organizações sociais, em igual medida da manutenção da concentração normativa e política do Estado.

Ora, se os enfrentamentos e consensos efetivados nos marcos dos grandes pactos sociais, no âmbito da esfera pública burguesa, têm privilegiado um determinado segmento socioeconômico – a burguesia –, cabe, então, investigar quais mecanismos de ordem ideológico-políticos convergem para esses resultados, a partir do (re)conhecimento do pensamento liberal. Antes, porém, proponho situar e reconhecer o lugar e a importância da Questão Social na qualidade de processo social e político que impõe à ordem capitalista constituir mecanismos e espaços de legitimidade, como a esfera pública e os pactos sociais que dela emergem.

No intuito de finalizar a reflexão acerca da constituição da esfera pública e do lugar do social nela, retomo a questão inicial: *O que é o social?* Em síntese: compreendo-o não só como o provimento das necessidades de produção e reprodução social, mas como campo de disputa de projetos de sociedade. Em outros termos, e seguindo a tradição marxiana, qualifico como social o campo político das necessidades humanas que diz respeito à produção e à reprodução social, e que se materializa através do usufruto de bens e serviços produzidos pela sociedade. O conteúdo e o acesso a esses bens<sup>22</sup> e serviços se definem e redefinem no embate político e ideológico da esfera pública, entre os interesses do capital e do trabalho, mediatizado pelo Estado (que também tem seus interesses específicos, mormente aliado constante do capital). Dependendo do período histórico (fase do desenvolvimento capitalista), do espaço geográfico e das forças em litígio<sup>23</sup>, esses bens e serviços se qualificam como “direitos” ou como “benesses”. Essas duas perspectivas, que balizam o conteúdo dos bens e serviços sociais, têm em suas

---

<sup>22</sup> Por bens compreenda-se toda a sorte de bens materiais (imóveis, alimentos, insumos, tecnologia; recursos monetários, etc.)

<sup>23</sup> Como também do nível de consciência dos interesses em jogo.

bases concepções diferenciadas quanto à natureza do social, as quais serão enunciadas no capítulo a seguir.

### 3 A NATUREZA DO SOCIAL

Como já sinalizado na Introdução, a sociedade moderna produziu duas concepções sobre a natureza do social. Uma situa-se na tradição materialista histórica<sup>24</sup> e a outra na tradição liberal. Esta última descreve a natureza do social como própria de toda e qualquer sociedade humana, independentemente da díade espaço-tempo. Dito de outra forma, na acepção liberal, as necessidades de ordem social são conseqüências diretas dos inevitáveis desequilíbrios produzidos em todas as sociedades humanas; esses desequilíbrios, por seu turno, são produtos “naturais” (a-históricos, portanto) e requerem medidas de concessão (liberalismo clássico) ou de redistribuição (liberalismo social), ambas as perspectivas visando ao mesmo fim: melhorar e/ou restabelecer o equilíbrio social necessário à manutenção do sistema capitalista. É, portanto, objetivo deste Capítulo analisar essas duas concepções; mas, para efeito introdutório, cabe destacar que por liberalismo clássico, também conhecido como liberalismo conservador, se compreende aquele que defende, fundamentalmente, a limitação do poder estatal como forma de garantir a liberdade individual. Já o liberalismo social enfatiza a importância de ações positivas do Estado no âmbito da regulamentação do mercado e no provimento de políticas sociais, como forma de garantir aos indivíduos o usufruto de suas potencialidades e de sua liberdade (Dicionário do Pensamento Social do Séc. XX, 1996; Johnson, 1997).

A concepção materialista histórica, por seu turno, compreende o social como produto das lutas de classe, nas quais uma delas (capital) defende sua hegemonia e reprodução, e a outra (trabalho) luta por sua emancipação e por melhores condições de vida (Bobbio, 2004). Essa perspectiva afiança que o atendimento às necessidades sociais<sup>25</sup>, de forma programática e do ponto de vista jurídico, só foi possível à medida que a Questão Social tomou a cena na sociedade capitalista (isto é, publicizou a miséria e a exploração dos não-proprietários), dando visibilidade às desigualdades sociais e constituindo-se como espaço de luta e transformação das

---

<sup>24</sup> Derivação do materialismo que afirma a primazia causal do modo de produção dos seres humanos e de seu ser natural (físico), ou do poder do trabalho, de maneira geral, no desenvolvimento da história humana. (Dicionário do Pensamento Social do Século XX, 1996, p.453).

<sup>25</sup> Por necessidades sociais estou aqui me referindo às necessidades de proteção (catástrofe, condição de classe, de ciclo de vida) e de desenvolvimento das potencialidades.

necessidades, antes consideradas individuais, em “questões” a serem incorporadas legitimamente na agenda pública.

Evidenciar os argumentos que fundamentam e justificam cada uma das duas concepções é, portanto, o desafio deste capítulo.

### **3.1 O SOCIAL NA PERSPECTIVA MATERIALISTA HISTÓRICA**

Quanto maior a riqueza social, o Capital em funcionamento, o volume e energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o seu exército industrial de reserva. A grandeza proporcional do exército de reserva cresce, portanto, com as potências de riquezas. [...] Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral da acumulação Capitalista (Marx, Livro I do Capital)

Inauguro a abordagem do social na perspectiva materialista histórica creditando-o à emergência da Questão Social. E é nessa direção que referencio a citação acima citada, sobre a Lei Geral da Acumulação, que credita parte significativa da reprodução do capital ao decréscimo relativo do componente variável do processo de produção – qual seja, o elemento humano – operando, com isso, a produção e a reprodução da Questão Social. Nesse sentido, ela é tributária das inúmeras e cambiantes expressões produzidas pelo conjunto das desigualdades sociais engendradas nas diferentes fases do desenvolvimento capitalista. Mais do que expressar as disparidades econômicas, políticas e culturais entre as classes, a Questão Social conforma disputas entre diferentes projetos societários, “[...] informados por distintos interesses de classe, acerca de concepções e propostas para a condução das políticas econômicas e sociais.” (Iamamoto, 2001, p. 10).

Contudo, cabe ressaltar de início que nem sempre as expressões da Questão Social são explícitas e até mesmo reconhecidas como produto da espoliação capitalista, visto que “[...] a velha dominação capitalista, sob nova configuração, subordina, às necessidades do capital, parcelas consideráveis da população do

planeta, impedindo-as de situar-se como iguais nas sociedades divididas em classes.”(Pereira, 2001:52). Esse estágio de “latência” dificulta a organização das forças sociais e, por tabela, a incorporação de suas demandas na agenda pública. Com isso, expressões contemporâneas da Questão Social, como desemprego estrutural e as diversas formas de trabalho precarizado, isentam-se de serem tratadas como subprodutos do atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, ficando ao encargo do próprio indivíduo, de sua comunidade próxima (auto-ajuda) ou das organizações sociais e de algumas ações da iniciativa privada de caráter filantrópico, ambas fundadas na ideologia do “possibilismo”, que, ao naturalizar a realidade capitalista, elimina qualquer forma de superação dessa ordem. O que funda a cultura e a prática do possibilismo é a perspectiva de, no interior do próprio sistema (capitalista), busca-se a melhora, a participação e a mudança possíveis (Montaño, 2002).

Isso posto, proponho, primeiramente, identificar e expor os mecanismos de ordem ideo-políticos que convergem para a hegemonia da lógica liberal<sup>26</sup> no âmbito do trato da Questão Social, a partir do reconhecimento dos fundamentos socio-históricos que confluíram no processo de estabelecimento e desenvolvimento do modo de produção capitalista. Para tanto, recorro às teses de Polanyi (2000), que ressaltam não somente as implicações econômicas, provocadas pela emergência do capitalismo, via disseminação da lógica do livre mercado (para produtos, terra e trabalho), mas também as confrontações sociais e culturais daí decorrentes. Assim o faço, por entender que a emergência da Questão Social é contemporânea à emergência do capitalismo, que em sua fase inicial, criou um sistema de mercado livre. Com essa premissa contraponho-me às teses que remetem à emergência da Questão Social à terceira década do século XIX, quando da instauração do capital industrial monopolista e da conseqüente visibilização do fenômeno conhecido por pauperização massiva da classe trabalhadora (Stein, 2000).

Cumprido destacar que essas teses são preconizadas, inclusive por teóricos de matrizes opostas, como Friedrich Engels, que, na obra *Situação das Classes Trabalhadoras na Inglaterra*, escrita em 1845, denunciava as precárias condições de vida e trabalho dos operários da indústria, e Aléxis Tocqueville, liberal francês, no

texto Memória Sobre o Pauperismo, apresentado à Academia de Cherbourg, em 1835 (Netto, 2001). Essas teses foram fundadas no reconhecimento de uma nova dinâmica da pobreza, que se generalizava e agigantava em igual proporção à riqueza socialmente produzida. Netto (2001, p.42) informa que “Para os mais lúcidos observadores da época, independente de sua posição ideo-política, tornou-se claro que se tratava de um fenômeno novo, sem precedentes na história anteriormente conhecida”.

Esse fenômeno, denominado, então, de Questão Social, se deslocou para a cena pública e ganhou relevo na ordem burguesa pelos seus desdobramentos sociopolíticos, uma vez que o inconformismo massivo dos trabalhadores se tornou uma ameaça real e incontestável às instituições sociais existentes. Nos termos de Castel (1998), a Questão Social impõe uma problematização (ao poder constituído, às forças produtoras e ao pensamento sociológico) que diz respeito à coesão e aos riscos de decomposição dos vínculos sociais.

Ora, partindo-se do pressuposto de que ela é constitutiva das relações sociais capitalista, então, sua emergência é contemporânea a do próprio capitalismo, e não especificamente ao momento histórico em que ganhou visibilidade, no séc. XIX, com as ameaças do pauperismo<sup>27</sup> e do chamado Movimento Operário<sup>28</sup>. E é nessa linha que sigo a argumentação, tomando agora como referência Polanyi (2000), na busca de traços essenciais constitutivos da sua origem, e que perduram até hoje (primeira década do séc. XXI).

Dentre estes traços, destaca-se a necessidade de *submeter ao sistema econômico as relações sociais*. Dito de outra forma, é preciso modelar a sociedade para que funcione de acordo e a partir das leis de mercado<sup>29</sup>, o que só foi possível na medida em que dois fatores da produção, até não mercantis, se transformassem

---

<sup>26</sup> Em que pese a Questão Social conformar diferentes interesses de classe, a análise do ordenamento jurídico e das políticas sociais voltadas a atendê-los (interesses) tem evidenciado a prevalência da lógica liberal, como procuro mostrar ao longo desta tese.

<sup>27</sup> Fenômeno caracterizado pelo estado de miserabilização endêmica da população, observado no final do séc. XVIII e início do séc. XIX, que se constituiu como efeito imediato da instauração do capitalismo em seu estágio concorrencial.

<sup>28</sup> Hobsbawm (1995, p. 299) informa que este movimento se organizou a partir de uma crise de consciência quando “No fim do séc. XIX as próprias populações misturadas e heterogêneas, que ganhavam a vida nos países desenvolvidos vendendo seu trabalho braçal por salários, aprenderam a ver-se como uma única classe trabalhadora, e a encarar esse fato como de longe a coisa mais importante em sua situação como seres humanos na sociedade”.



em mercadorias, a saber: terra e trabalho. Esse fenômeno, processado a partir da segunda metade do séc. XVI, foi acompanhado, desde seu início, por iniciativas de restrições que buscavam cercear seu desenvolvimento. Essas restrições, fundadas no que Polanyi (2000) rotula de “contramovimento”, buscaram proteger a sociedade do que chamou “Moinho Satânico”. Esse contramovimento, tentava salvaguardar a substância humana e natural da sociedade - homem e natureza -, bem como proteger a indústria e o comércio locais de um sistema que, por isso mesmo, ameaçava de aniquilamento o *habitat* e desorganizava profundamente as relações humanas.

Neste primeiro movimento contra o estabelecimento de um livre-mercado para o trabalho e para a terra, operaram, na Europa, a aristocracia fundiária, a Coroa e o clero, através de estatutos legais e instituições de apoio. Entre as formas de resistência, situa-se a legislação anti-cercamento, ainda do séc. XV, que se, por um lado, não impediu o curso de desenvolvimento desse fenômeno, que culminaria com a transformação da terra em mercadoria, por outro, o retardou. Para Polanyi (2000, p.56),

Não fosse a política conseqüente mantida pelos estadistas Tudors e os primeiros Stuarts, o ritmo desse progresso poderia ter sido ruinoso, transformando o próprio desenvolvimento em um acontecimento degenerativo, ao invés de construtivo.

O outro elemento do processo de produção que se buscou retirar da “zona de perigo”, decorrente da emergência do livre mercado, foi o trabalho (mais precisamente o fator humano). Nesse intuito foram erigidos, também, alguns estatutos legais como a Poor Law<sup>30</sup>, datada de 1601 e o Statute of Artificers<sup>31</sup>, de 1563. Identifico nisso um dos primeiros, senão o primeiro, movimentos de rebeldia contra as desigualdades intrínsecas à lógica capitalista, operado não diretamente

---

<sup>29</sup> Leis que orientam uma sociedade onde todas as transações se transformam em transações monetárias.

<sup>30</sup> Lei dos Pobres, que configurou o início de um sistema de abonos destinado a todas as pessoas que não possuíam renda suficiente, o que, na época, abrangia todo o “povo comum” (Polanyi, 2000). Consistia na contrapartida dos mesmos em forma de trabalho oferecido pelas paróquias, para aqueles capacitados para tanto. Contudo, o fundamento que aqui cabe citar, para tais benefícios, é de que se tratava de “[...] um artifício maquinado pelas classes proprietárias rurais para enfrentar uma situação em que já não podiam mais negar a mobilidade física da mão de obra [...]” (Idem, 2000, p. 113).

<sup>31</sup> O Estatuto dos Artífices visava proteger aqueles que tinham profissão (ligada à agricultura e artesanato). Baseava-se em três pilares: preparação para a profissão (de sete anos); obrigatoriedade do trabalho; salário determinado pela autoridade pública. Polanyi (2000) infere que essa forma de organização estabeleceu as bases do trabalho vinculado a princípios de regulamentação e paternalismo (eu chamaria de cooperativismo).

pelos trabalhadores (até porque era, então, incipiente o reconhecimento de uma natureza específica de classe), mas, sim, patrocinado pelas elites conservadoras em declínio (clero e proprietários rurais principalmente). Cabe destacar que essas medidas (tanto no âmbito do trabalho como no da propriedade) retardaram, mas não evitaram, o avanço das forças do mercado auto-regulável. Por outro lado, também procede destacar que o sistema de abonos (posteriormente denominado Speenhamland) acabou por se constituir em um instrumento de desmoralização daqueles que o acessavam, pois

Desde que o homem fosse para um asilo de indigentes, (e acabava indo para lá se ele e sua família dependessem dos impostos por muito tempo) a armadilha se fechava e era raro ele escapar. A decência e o auto-respeito inculcados durante séculos de vida organizada desapareciam rapidamente na promiscuidade do asilo de indigentes, onde um homem tinha que ser cuidadoso para não o julgarem melhor que seu vizinho, pois, do contrário, seria forçado a sair a casa de trabalho (...) (Polanyi, 2000, p. 123)

É nesse sentido que é creditada à abolição da Speenhamland não somente a liberação do fator trabalho para o mercado livre (e aqui não se pode ausentar créditos às investidas liberais que denunciavam o incentivo à “vagabundagem” promovido pelo sistema de abonos), mas também o nascimento da classe trabalhadora, no sentido de sua consciência como representante dos interesses coletivos constrangidos pela supremacia do mercado e, conseqüentemente, da mercadoria.

É, pois, o descontentamento com o descompasso entre o desenvolvimento econômico e o da sociedade (e as lutas aí gestadas) que historicamente coloca em xeque a direção social dada pela lógica liberal. As mediações acessadas por esta última, como forma de enfrentamento aos antagonismos gerados, oscilam entre debate, controle e negociação. É sistemático, e por que não dizer “sintomático”, o processo de tentar equacionar as expressões de resistências da Questão Social, e suas ameaças através de métodos de gestão focados nas conseqüências mais visíveis da mesma, sem empenho real em desvelar a trama das relações que produzem e reproduzem as desigualdades sociais, culturais e econômicas aí operantes.

A produção desses métodos de enfrentamento constitui-se no âmbito de convencimentos ideológicos, e estes, por sua vez, produzem os consensos possíveis entre os interesses antagônicos. O produto de tais consensos consolida-se

no que se denomina “pactos sociais<sup>32</sup>” que, por sua vez, evidenciam, em maior e menor escala, os interesses beligerantes. Uma das assertivas que aqui defendo atribui maior alcance, no âmbito dos pactos constituídos na sociedade moderna, aos interesses liberais, uma vez que as respostas últimas à Questão Social reiteram a governabilidade e a governança dos regimes de ordem Capitalista. Em busca de evidências para essa assertiva, proponho-me, a seguir, a mapear, primeiramente, as concepções e as propostas liberais para o social e, no próximo Capítulo, a abordar os dois principais pactos sociais acordados na sociedade moderna, no âmbito do ordenamento jurídico - social.

### **3.2 O SOCIAL NA PERSPECTIVA LIBERAL**

Pretendo delinear, aqui, uma revisão conceitual com o objetivo de identificar os princípios que fundamentam o liberalismo, tanto na sua dimensão política, quanto na econômica e também social – aqui compreendidas como os mecanismos de proteção e segurança social. Pretendo, também, avançar na compreensão da lógica que orientou um dos dois pactos sociais em análise no Capítulo 4 desta tese (Declaração dos Direitos dos Homens) e que também orienta os programas de responsabilidade social corporativa, empreendidos pelas organizações de mercado (foco do último capítulo). Cabe salientar que não tenho, aqui, a pretensão de esgotar a análise da doutrina liberal, mas sim de alcançar uma compreensão dos fundamentos que informam o ideal e o pertinente ao social, a partir de alguns dos próceres desse pensamento.

O esforço em identificar os fundamentos que sustentam o pensamento e a doutrina liberal a partir dos seus próprios ideólogos evidenciou uma das características centrais dos fenômenos sociais: a sua dimensão histórica, que impõe a necessidade de datá-los e situá-los concretamente. Dito de outra forma, como fenômeno histórico, o liberalismo só pode ser compreendido e definido quando estudado através da díade tempo-espço. Desse modo, fez-se necessário, mais do que analisar e definir o Liberalismo, compreender sua trajetória histórica, considerando, para efeito didático, duas grandes vertentes: o liberalismo clássico e o liberalismo social.

---

<sup>32</sup> Aqui delimitando claramente que tais pactos são produtos possíveis dos enfrentamentos

Na perspectiva do liberalismo clássico, o mercado é o agente capaz de suprir todas as necessidades de autodesenvolvimento humano, uma vez que acredita deter as condições objetivas para isso (Couto, 2004). Por liberalismo clássico, entendem-se desde as correntes pioneiras – protoliberalismo, situado entre a Revolução Gloriosa, de 1789 e a Revolução Francesa, de 1899 - passando pelos clássicos do séc. XIX - Locke, Montesquieu, Constant, Toqueville e Mill – e alcançando o séc. XX sob a denominação de neoliberalismo – com destaque para Mises e Hayek.

Merquior (1991) defende que os pilares do liberalismo se anunciam já nos objetivos que culminaram com a Revolução Gloriosa contra Jaime II, da Inglaterra: tolerância religiosa e governo constitucional. A partir daí, a contenção do poder arbitrário do Estado e a liberdade individual – especialmente a religiosa e a civil – tornaram-se bandeiras do nascente credo. Carl Schmidt, na obra Teoria Constitucional, datada de 1928, refere que, exatamente por ter se insurgido contra os abusos do poder estatal, o liberalismo institui tanto “ [...] uma limitação da autoridade quanto uma divisão da autoridade” (Schmidt apud Merquior, 1991, p.17). Limitação no sentido da intervenção estatal no âmbito da esfera da liberdade individual – e de mercado – e divisão no sentido de demarcação da autoridade estatal em esferas de competências – Legislativo, Executivo e Judiciário. Nos termos do autor “[...] divide-se a autoridade de maneira a manter limitado o poder.”(idem, p. 17).

Cabe destacar que, em seus primórdios, o liberalismo constituiu-se como uma doutrina que pregava tanto uma monarquia limitada quanto um poder popular também limitado, visto que a democracia se restringia a uma casta – os prósperos cidadãos, nos termos de Constant, ou os prósperos burgueses, nos termos de Polanyi (2000). Para este último, ainda em 1840, os liberais eram contrários à idéia do voto popular, sendo que

Somente depois que a classe trabalhadora aceitou os princípios de uma economia capitalista e os sindicatos profissionais fizeram do pleno funcionamento da indústria a sua preocupação máxima foi que as classes médias concederam o voto aos trabalhadores mais bem situados. (Polanyi, 2000, p. 208).

Considerando as proposições de Polanyi, o liberalismo emerge no âmbito da esfera política, mas amplia-se para o dos interesses econômicos de uma classe nascente. Dessa forma, a inicial defesa sobre a necessidade do Estado de adotar métodos não burocráticos para a condução econômica evoluiu para um fervor evangélico de defesa de mercados plenamente livres de intervenção estatal (Polanyi, 2000). Do ponto de vista da literatura liberal, a análise aponta o alargamento da esfera política, e não uma nova direção rumo à esfera econômica. Nesse sentido, há consenso sobre o legado tanto dos pioneiros quanto dos clássicos – especialmente Locke, Madison, Constant, Torqueville – para o pensamento político, uma vez que

Os liberais clássicos, tomados em conjunto, deram duas contribuições decisivas ao desenvolvimento do pensamento liberal. Em primeiro lugar, fundiram traços liberais numa advocacia coerente da ordem social liberal secular que estava então tomando forma nos governos representativos da época. Em segundo lugar, introduziram e desenvolveram dois outros temas no pensamento liberal: democracia e libertarismo. Juntos, esses temas essenciais constituíram uma defesa do indivíduo não apenas contra o governo opressivo, mas também contra a intromissão de constrangimento social. (Merquior, 1991, p.66).

Locke é, senão a primeira, a principal referência liberal no que concerne à noção do contratualismo, ao propor um contrato social, de caráter individualista, que edifica um governo legal com poderes limitados. Sua obra *Dois Tratados Sobre o Governo*, na qual desenvolve as teorias do consentimento e da confiança, constitui-se como legado para todas as correntes liberais que se seguiram. Para Merquior (1991), um dos méritos da filosofia política de Locke foi o de estabelecer condições de liberdade que deveriam estar lastreadas no consentimento (que conferia legitimidade ao governo dada pelo povo) e na confiança (reciprocidade na relação entre povo e governo). Assim, a tradição cede lugar ao consentimento que, por sua vez, se torna a principal característica de legitimidade da política liberal.

Os princípios de legitimidade, nos quais se apoiavam os liberais clássicos, postulavam a liberdade religiosa e o governo constitucional, de representação limitada. Já no limiar do séc. XX observou-se uma rendição lenta ao curso democrático. Como expoentes na defesa da democracia, entre os liberais, destacam-se Greem e Hobhouse (Merquior, 1991). O primeiro “[...] deu ao liberalismo um recomeço de vida, conjugando os valores básicos dos direitos e liberdades individuais com uma nova ênfase na igualdade de oportunidades e no ethos da comunidade” (Merquior, 1991:154). Já Hobhouse defendia que a

humanidade avança por força da cooperação, e seu ideal consistia em proporcionar “[...] uma igualdade viva de direitos”, com oportunidade para o auto-desenvolvimento individual (idem, p.163). Antes desses, Tocqueville, na obra *A Democracia na América* (1840), defendeu a democracia, ora como sistema representativo fundado em amplo sufrágio, ora como

[...] sinônimo de sociedade igualitária, coisa com que ele não designava uma sociedade de iguais, mas uma sociedade em que a hierarquia já não era a regra do princípio aceito de estrutura social (Merquior, 1991, p.89).

Em síntese, à herança dos protoliberais (contratualismo), os liberais clássicos somaram o princípio da legitimidade. Outro elemento da doutrina liberal clássica, inaugurada por Adam Smith, foi a economia clássica. Na obra *A Riqueza das Nações*, de 1779, Smith proclama a divisão do trabalho como fator subjacente da prosperidade moderna e coloca a produção – comércio e manufatura – acima da política, da atividade da guerra e da prática jurista (Smith, 1987, vol. I). *Grosso modo*, para os liberais clássicos, a ordem econômica tendia a se estabelecer espontânea e eficazmente no âmbito do mercado, caso o Estado não impedisse o livre jogo da concorrência entre os indivíduos. Esse pressuposto ancora-se na concepção de homem econômico, isto é, na sua capacidade inata “[...] para barganhar, permutar e trocar uma coisa por outra” (Smith, 1987, p.93, vol. II).

Para Polanyi (2000), se por um lado essa análise do passado foi errônea, por outro tornou-se profética. Isso porque se, na análise do autor, esse imperativo – do mercado na ordem econômica – não havia, até então, se manifestado em escala considerável no curso da história, cem anos depois a profecia se realizou. Mas não por vocação humana, visto que

A alegada propensão do homem para a barganha, permuta e troca é quase que inteiramente apócrifa. A história e a etnografia conhecem várias espécies de economia, a maioria delas incluindo a instituição mercado, mas elas não conhecem nenhuma economia anterior a nossa que seja controlada e regulada por mercados, mesmo aproximadamente. (idem, 2000, p.63).

O êxito do livre-mercado, propalado pelos economistas liberais, foi garantido, segundo Polanyi, tanto pela regulação do Estado quanto por um pacifismo pragmático que durou quase 100 anos – de 1815 a 1914. No que se refere à intervenção estatal, o autor destaca que, mais do que desejada, ela foi planejada, visto que sem as tarifas protetoras às exportações subvencionadas e os subsídios

indiretos aos salários<sup>33</sup> e à indústria de manufatura do algodão, expoente do livre-comércio, este jamais teria alcançado a escala mundial. A paz arbitrária também foi planejada e garantida, pois “[...] deve ficar claro que a organização pela paz repousava sobre a organização econômica” (Polanyi, 2000, p.33).

A influência do liberalismo clássico implicou a completa transformação da estrutura da sociedade: o sistema econômico, que até então era apenas uma das funções da ordem social, adquiriu *status* de organizador da própria sociedade, que, por sua vez, se tornou acessório do sistema econômico. A sujeição do trabalho às leis de mercado e sua mutação à mercadoria exigiu o aniquilamento das instituições tradicionais que protegiam o indivíduo. Para Polanyi, “A sociedade humana poderia ter sido aniquilada, não fosse a ocorrência de alguns contramovimentos protetores que cercearam a ação desses mecanismos autodestrutivos” (2000, p.98).

Hayek, na obra *O Caminho da Servidão*, (1949) defende que um mínimo de alimentos, abrigos e roupas, suficientes para manter a saúde e a capacidade para o trabalho podem ser garantidos a todos. Também nos casos de eventualidades de foro estranho ao trabalho (doenças, acidentes, catástrofes naturais), admite a importância de seguros sociais, prestados pelo Estado. Porém, em relação a proteções pecuniárias que incidam sobre a renda dos trabalhadores, compreende ser inconciliável, pois, segundo ele, “[...] no mundo, tal como é, torna-se improvável que um homem dê o melhor de si durante muito tempo, a não ser que seus interesses estejam nisso envolvidos diretamente”(idem, 1949, p.185). Em termos de proteção, entende que o elemento essencial que o sistema de mercado pode oferecer é, nos seus termos, a variedade de oportunidades. Ainda nessa obra, encerra o capítulo sobre segurança e liberdade com a citação de Benjamin Franklin, um liberal que expressa, com excelência, a concepção dos clássicos sobre o tema: “Aqueles que se propõem a renunciar à sua liberdade essencial para adquirir uma pequena segurança temporária não merecem liberdade nem segurança” (idem, 1949, p. 287).

Os preceitos do liberalismo clássico perduraram até as duas primeiras décadas do séc. XX, quando, então, se instalou uma crise que culminou com o colapso econômico do entre-guerras (1918-39). Do ponto de vista econômico,

---

<sup>33</sup>Sistema Speenhamland Law inglês, que será mais detalhado no próximo capítulo.

Hobsbawm (1995) destaca dois aspectos como sendo decisivos para esse colapso: (1º) um crescente desequilíbrio na economia internacional, decorrente da assimetria entre o desenvolvimento dos EUA e do resto do mundo; (2º) a não produção, pela economia mundial de uma demanda para a crescente produtividade do sistema industrial, que gerou superprodução e especulação, culminando com a crise de 1929.

Com uma economia mundial visivelmente em apuros, os Estados nacionais inauguraram uma série de medidas com vistas a proteger suas economias. Buscavam, também, proteger-se da crescente organização da classe operária e, em consequência, da Revolução Russa de 1917 (Couto, 2004). O panorama político e econômico que se avizinhava colocou em xeque a primazia do livre-mercado e, como “remédio”, inaugurou uma nova vertente: o liberalismo social.

Em contrapartida à concepção clássica, surgiram reivindicações também de foro liberal, que questionavam o “individualismo mais velho”. Mas antes de explorar essa “nova” perspectiva liberal, considero importante demarcar que assim como a passagem do Estado de Direito para o Estado Social, as propostas dos liberais clássicos e dos liberais sociais não são irreconciliáveis e mesmo excludentes, uma vez que assumir um caráter mais social não coloca em xeque os fundamentos e a validade do capitalismo.

Do ponto de vista histórico, o liberalismo social ou novo liberalismo de esquerda constitui-se em um dos matizes desse pensamento, situado no início do séc. XX. Como outras formas de liberalismo tem a liberdade individual como um objetivo central; mas se a liberdade, para o liberalismo clássico, é a inexistência de compulsão e coerção nas relações entre os indivíduos, para o liberalismo social a falta de oportunidades de emprego e de acesso a educação, à saúde e à previdência pode ser tão prejudicial para a liberdade como a coerção do Estado.

Os responsáveis diretos pela emergência do liberalismo social foram John Hobson e Leonard Hobhouse, ambos ingleses. Hobson via o mercado como fonte de desemprego e desperdício e defendia a tese de que cabia ao Estado propiciar oportunidades iguais. Ele não propunha o fim do capitalismo, mas, sim, uma regulamentação do mesmo por taxas redistributivas, pois o que



[...] pleiteava era alguma propriedade pública do solo, que permitisse habitação decente; transporte público; nenhum monopólio; uma rede nacional de escolas públicas [...] e um sistema legal mais justo. (Merquior, 1991:163)

Por suas prerrogativas, Hobson é considerado o precursor das idéias defendidas por Keynes poucas décadas depois. Hobhouse, por sua vez, creditava à cooperação humana o progresso da sociedade. Seu livro *Liberalismo*, de 1911, pregava como ideal uma sociedade orgânica, que proporcionasse a todos igualdade viva de direitos. E, como no caso de Robson, creditava às agências estatais a oferta de oportunidade. Contemporâneos, esses dois autores foram largamente influenciados por Green<sup>34</sup>, cujo legado contribuiu diretamente para o liberalismo social.

Outros liberais merecem destaque e, dentre eles, Hans Kelsen, autor da *Teoria Pura do Direito*, de 1934, responsável pela reestruturação do positivismo jurídico e defensor do Estado Democrático. Contudo, do ponto de vista programático, isto é, de aplicação dos princípios de redistributividade nas políticas econômicas dos Estados Nacionais, no período das duas grandes guerras, a figura central foi John Keynes, filósofo e economista que reformulou a teoria economia. Para ele o problema central consistia em combinar três fenômenos: eficiência econômica, justiça social e liberdade individual, “ Os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e sua arbitrária e desigual distribuição de riqueza e de rendas.” (Keynes, 1996, p.341)

Hobsbawn (1995) denomina o período inaugurado no após Segunda Grande Guerra, sob forte influência da política keynesiana, como os *anos dourados do capitalismo*. Segundo o autor, a política macroeconômica dos economistas dessa escola dava por encerradas as crises episódicas que assolavam o sistema Capitalista, como o desemprego em massa e a pauperização de parcelas da população. Da mesma forma, a existência de um Estado previdenciário universal e generoso impunha-se em casos de situações e/ou tempos difíceis. O capitalismo pós-guerra foi inquestionavelmente “[...] reformado a ponto de ficar irreconhecível” (idem, p.265) graças, ainda nos termos de Hobsbawn, à aliança entre liberalismo econômico e democracia social. Além desses dois elementos também concorreram para o estabelecimento e o sucesso desse sistema, o consenso de que o livre-

mercado estava fora de cogitação; a ameaça comunista; a modernização da economia e o compromisso com o pleno emprego.

Todavia, em que pese o sucesso do que ficou conhecido por Estado de Bem Estar Social, proposto pelos liberais sociais ou de esquerda, sua permanência alcançou apenas uma geração. As novas tecnologias de capital intensivo gestadas ao longo desse período exigiam pouca ou até nenhuma mão-de-obra. E, nesse cenário que se avizinhava, grande parte dos trabalhadores só seriam essenciais em um aspecto: como consumidores de bens e serviços.

Em termos gerais, hoje (séc. XXI), os liberais contemporâneos – conservadores, neoconservadores e até mesmo os sociais – entendem “[...] ser necessário liquidar o Estado empresário e obrigá-lo ao exercício de suas funções indelévels, no plano da saúde, da segurança e da educação” (Rocha, 1998, p.61). No campo da Previdência Social, o que buscam é eliminar o que chamam de disparidade em termos de aposentadoria pública (entenda-se nivelamento por baixo). Para além disso, ampliou, por um lado, a base de arrecadação, incluindo setores até então excluídos (como os autônomos e os trabalhadores informais) e, por outro, incentivou o mercado de previdência privada complementar, ao criar condições de “[...] afastamento dos setores médios assalariados ou não do sistema público em virtude da deterioração / desestruturação dos serviços, acenando com o canto da sereia da Excelência dos serviços privados, considerados complementares.” (Braga; Cabral, 2007, p. 143). Na área da Assistência social essa vertente liberal propõe o atendimento às indigências, através de parcerias com iniciativas da própria sociedade (idem, p.63), como observado no Capítulo 2, que trata da esfera pública moderna.

Guy Sorman, considerado como um dos principais agitadores das idéias liberais da França contemporânea, aponta o que considera os três princípios do novo liberalismo: (a) superioridade da ordem econômica espontânea, (leia-se, livre mercado); (b) desconfiança em relação à Lei (leia-se, Estado) e (c) o dever de solidariedade (leia-se, iniciativas da sociedade civil). Os dois primeiros são reedições claras do liberalismo clássico, e o último, que se pretende inovador, também reedita uma máxima liberal – a da solidariedade como eixo gerador de crescimento.

---

<sup>34</sup> Julien Green (1900-98, Paris, França), de nome Julian Hartridge Green, escritor norte-americano de expressão francesa, escreveu inúmeros livros, dentre eles *La liberté* (1974).

No plano brasileiro, esses pressupostos econômicos se consolidaram a partir da última década do séc. XX, sob os auspícios do Consenso de Washington<sup>35</sup>, em franca contraposição ao pacto social consolidado na Constituição Federal de 1988. Em linhas gerais, os ajustes aqui implementados incluíam: programas de privatizações; abertura para o comércio internacional, através de redução de tarifas para importação e incentivo à exportação; adoção de política econômica monetarista; liberalização dos preços e política de austeridade nos gastos públicos. Do ponto de vista social, esta última medida repercutiu, especialmente, no esvaziamento das conquistas alcançadas no plano jurídico-formal, com o deslocamento das responsabilidades das políticas sociais do Estado para a sociedade, resgatando assim a antiga regra do liberalismo clássico, pela qual o que não se aceita é “[...] um Estado que ponha limites políticos-democráticos à lógica do Capital (Netto, 1999, p.86-87).

É na esteira desses princípios que se desenrolam às práticas sociais contemporâneas, incluindo aquelas encetadas pelas organizações sociais e as configuradas no âmbito da chamada responsabilidade social corporativa. Isto porque o abandono da população à sua sorte já comprovou ser nefasto ao sistema capitalista, como bem observaram os liberais sociais, e que serão retomados no próximo Capítulo, no contexto da discussão de dois importantes pactos sociais (Declaração dos Direitos dos Homens e Declaração dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e de suas objetivações no âmbito estatal.

De toda forma, o que se observa é que, independentemente da fase de desenvolvimento das forças produtiva, a tensão entre apropriação restrita dos resultados *versus* exploração ampliada do trabalho tem exigido ao capital e ao Estado a formulação e a implementação de respostas concretas às pressões sociais e às profundas desigualdades daí decorrentes. Dentre essas respostas, têm destaque os pactos sociais consensuados na esfera pública, que se qualificam como estratégias mobilizadas pelo Capital para neutralizar suas contradições.

---

<sup>35</sup> Reunião realizada em Washington, em 1989 por organismos financeiros internacionais (FMI, BID, Banco Mundial) e representantes do Banco Central Americano, resultando em orientações que, nos termos de Montañó (2002, p.29), promoveram “[...] uma verdadeira contra-reforma, operada pela hegemonia neoliberal, que procura reverter as reformas desenvolvidas historicamente por pressões e lutas sociais e dos trabalhadores.”

## 4 O PACTO SOCIAL: ESTRATÉGIA DE GESTÃO E LEGITIMAÇÃO DO SISTEMA CAPITALISTA

Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes; em outras palavras, a classe que é o poder materialmente dominante numa determinada sociedade é também o poder espiritualmente dominante. (Marx)

O fundamento que aqui justifica apresentar o conceito de pacto social e também os argumentos históricos de sua constituição remete ao tese de que **O social se constitui historicamente em uma das estratégias de legitimidade e reprodução do sistema capitalista, tendo como uma de suas principais funções garantir a coesão social.** Em outros termos, pretendo, por ora, confirmar o argumento de que o social, mais do que ações direcionadas para a redistribuição de produtos e serviços<sup>36</sup> e/ou controle social<sup>37</sup>, é uma das bases de sustentação da sociedade moderna e que, portanto, está presente nos pactos encetados nela e por ela. Da mesma forma, justifico sua abordagem por ser ele uma das principais estratégias da sociedade capitalista para responder as demandas e pressões produzidas pela Questão Social, no âmbito da esfera pública.

A opção pela terminologia pacto social justifica-se por seu contraponto ao conceito *stricto sensus* de contrato social, muito embora encontre, neste último, a sua origem, uma vez que ambos têm por referência a idéia central de um acordo institucional, cujo objeto é a regulação de relacionamentos entre as partes implicadas. Para efeito de exposição didática, apresento, sumariamente e de forma cronológica, a evolução do conceito de contrato social; em seguida, justifico a opção pelo conceito de pacto social como base para apresentar os pactos aqui

---

<sup>36</sup> Por produtos são aqui considerados todas as formas de repasse de bens materiais, incluindo benefícios monetários. Por serviços são arrolados as ações de diferentes áreas: saúde; educação; assistência social.

<sup>37</sup> Por contenção social refiro-me aos mecanismos ideológicos que têm por objetivo condicionar determinada população a aceitar normas e condutas necessárias à sustentação das instituições políticas e econômicas (Guareschi, 2003).

considerados como fundantes da modernidade<sup>38</sup>: dos Direitos do Homem e do Cidadão e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Antes de iniciar o percurso histórico aqui proposto, delimito, com apoio da citação que inicia este Capítulo, a concepção de que os objetos concretos de estudo (os pactos citados) expressam, em larga medida, a ideologia constitutiva do pensamento liberal – concepção dominante no período sócio-histórico de emergência do pressuposto de contrato social e hegemônico até a contemporaneidade (séc. XXI).

O pressuposto da necessidade de se estabelecerem acordos pactuados (contratos) em prol de uma civilizada convivência social é anterior ao surgimento dos primeiros teóricos contratualistas (Hobbes; Rousseau; Locke), haja vista que 2000 anos antes, Platão em *A República* e *Crítón*, já se ocupava em descrever leis convencionadas entre os cidadãos e destas com uma instituição por eles formada. Na primeira obra citada, Gláucon, personagem principal, expõe como senso comum a necessidade de as pessoas estabelecerem leis e convenções, através de um acordo mútuo, no intuito de evitarem ações injustas e o prejuízo dessas para a sociedade. Nessa concepção, o que sustenta a manutenção do contrato é a existência de um bem universal, assumido como justo, sem coação ou engano e, portanto, a ser assegurado por todos. Essa idéia de “bem universal” é ilustrada na segunda obra, quando o personagem Sócrates se recusa a fugir da prisão, mesmo condenado à morte, sob o argumento de que “[...] cometeria uma injustiça contra si e os seus concidadãos, rejeitando a noção de viver bem, de acordo com o justo, que fora reconhecido e assumido por ele mesmo espontaneamente.” (Hobbes, 1993, p.89). Nas duas obras, é possível observar que o consenso fundador do contrato social é mais o bem comum (constituição de uma cidade justa) e menos os interesses meramente particulares (Hobbes, 1993), forjando, com isso, uma visão organicista de sociedade.

Já a enunciação teórica do moderno conceito de contrato social tem raízes na perspectiva liberal, stem sido fundada por Thomas Hobbes, no séc. XVII, o primeiro autor a propor explicitamente uma teoria do Estado baseada no contrato social.

---

<sup>38</sup> Não é objetivo, do presente Capítulo, exaurir a análise do universo dos pactos sociais constituídos na sociedade moderna, mas sim, identificar e analisar aqueles que contribuem ou contribuíram diretamente para a compreensão e a condução do que se refere ao social na esfera pública.

Hobbes, em *De Cive*, produzido em 1642, apresenta como justificativa para o estabelecimento do contrato social a razão humana, e não mais a busca do bem supremo. A base de sua proposta tem por pressuposto o voluntarismo (consentimento voluntário em outorgar poder de representação e decisão a outro. nesse caso, a autoridade política). O alicerce desse voluntarismo seria, segundo essa tradição, a busca do próprio bem-estar, cujo alcance exige superar a natureza humana, uma vez que essa tem como produtos:

Primeiro a competição; segundo a desconfiança; terceiro, a glória. A primeira leva os homens a matarem por lucro; a segunda, por segurança; a terceira, por reputação [...] Com isso é evidente que durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de inspirar respeito a todos, eles estão na condição a que se chama de guerra; uma guerra que é de um contra todos. (Hobbes, 1993, p.56)

Nessa perspectiva, o contrato social funda-se no princípio do dever e não do direito do indivíduo, uma vez que este é, por natureza, auto-interessado e, portanto, destrutivo no âmbito da relação com o outro, fato que exige a presença de uma força de contenção externa: o Estado. Este, através do contrato social, teria a função de cessar e/ou conter as ameaças presentes no denominado “estado de natureza”, aquele no qual vigora apenas a lei da selva ou o poder dos mais fortes. Vale demarcar que a filosofia de Hobbes vai se constituir em um dos fundamentos e justificativa à conquista, pelo Estado Absolutista, do poder diluído entre os senhores feudais.

Hobbes defendeu intransigentemente o poder absoluto do soberano sobre os seus súditos - incluindo a força, usada para a manutenção da paz e da integridade do Estado. Em que pese ter legitimado a coerção como recurso do Estado, o poder que ele atribuiu ao indivíduo - de instituir a autoridade dos governantes - inaugurou a Era Moderna, ao preconizar que são os indivíduos que decidem, de posse da razão, estabelecer uma instituição na esperança de serem protegidos (por ela) contra todos os outros.

Na esteira de Hobbes, ainda no séc. XVII, emergiram as contribuições de Locke, que reserva ao contrato social o papel de assegurar os direitos naturais do ser humano, e, entre esses, o direito à propriedade privada. Se, para Hobbes, a propriedade privada se legitimava somente pelo contrato social consubstanciado pelo soberano, (sendo, portanto, um produto socialmente produzido e passível de intervenção estatal), para Locke a sua legitimidade era “divina” (Chauí, 2000). Ele

justificava essa concepção com base na interpretação dos textos bíblicos, segundo os quais Deus instituiu, no momento da criação do mundo e do homem, o direito à propriedade privada, como fruto legítimo do trabalho, ao professar: “Ganharás o teu pão com o suor de seu rosto.” Com isso, mais do que exigir deveres dos indivíduos, sob o argumento do bem comum, o Contrato Social passa a ter, também, a função de assegurar direitos.

Essa demarcação de contrato social como signatário de direitos tem por substrato a oposição a Hobbes, e é condizente com o espírito anti-absolutista característico do Iluminismo. Segundo Locke, o Estado não pode tirar qualquer porção da propriedade do cidadão, sem que esse tenha dado seu consentimento direto ou por representantes.

Ainda na perspectiva de revisar a natureza da concepção hobbsiana de contrato social, destaca-se a contribuição de Rousseau (séc. XIII), para quem, ao contrário de Hobbes, no estado da natureza as relações entre os homens não se constituíam de forma violenta, mas sim como o estado de felicidade original. Rousseau é considerado um precursor do socialismo por creditar a emergência da disputa e da guerra ao estabelecimento da propriedade privada, isto é, a divisão entre o que é meu e o que é teu (Rousseau, 2004). A superação desse estado, em si destrutivo, para ele, exige a constituição de um poder central e neutro – o Estado – e o estabelecimento de normas a serem regidas por ele – o contrato social, uma vez que

[...] em lugar de destruir a igualdade natural, o pacto fundamental substitui, ao contrário, uma igualdade moral e legítima a toda desigualdade física, que entre os homens lançara a natureza, homens que podendo ser dessemelhantes na força ou no engenho, tornam-se todos iguais por convenção e por direito. (Rousseau, 2004, p. 37)

Com isso, estaria sendo superado um problema fundamental: estabelecer um modelo de sociedade que defenda, ao mesmo tempo, a pessoa e seus bens, e no qual “[...] unindo-se cada um a todos, não obedeça todavia senão a si mesmo e fique tão livre quanto antes”(idem, p.37). Rousseau foi uma das principais inspirações ideológicas da segunda fase da Revolução Francesa, e de revolucionários que defendiam o princípio da soberania individual e da igualdade de direitos. Em contraponto, Do Contrato Social (1762) inspirou muitos dos regimes nacionalistas e opressivos subsequentes a esse período, em parte da Europa.

O princípio de liberdade é comum aos contratualistas citados. Entretanto, se para Locke e Hobbes liberdade é condição para validar o contrato social, o qual expressa o livre consentimento do indivíduo em submeter-se ao poder de outro (soberano)<sup>39</sup>. Para Rousseau, liberdade é condição humana (uma vez que derivada da sua própria natureza) e direito inalienável a ser garantido pelo Contrato Social. Em ambas as perspectivas, o Estado é figura para a qual se transfere o poder de direção do pacto, sendo que para Hobbes, ele é o corpo político (uma pessoa artificial criada pela ação humana) e para Rousseau, é a vontade geral. (Chauí, 2000).

Cabe destacar que a proposta de contrato social na perspectiva que aqui denomino clássica (Hobbes e Locke) opera uma inversão histórica no pensamento político: passa-se da concepção de comunidade para a de sociedade. Na primeira concepção (comunidade), subjaz o pressuposto da existência de um grupo humano uno e homogêneo em termos crenças, idéias e desejos; já da segunda (sociedade), emerge o pressuposto do livre arbítrio de indivíduos que, em sendo independentes e isolados, optam voluntariamente por se associar a um contrato com vantagem e por interesses recíprocos (Chauí, 2000). Daí porque Rousseau não pode ser considerado um liberal no sentido clássico do termo: sua proposição de contrato social não pressupõe antagonismo entre indivíduo e coletivo e a sobrevalorização do primeiro sobre o último. Em outros termos, na concepção de comunidade, a parte (indivíduo) está em função do todo; na concepção de sociedade, o todo é que está em função da parte. Bobbio (2004, p.129) anuncia esta última concepção como “individualista”, derivando dela o atual conceito de democracia, que não mais corresponde ao poder do povo, mas sim ao “(...) poder dos indivíduos tomados um a um”. (idem, p.129)

A preocupação em justificar a eficácia do contrato social<sup>40</sup>, isto é, o real e concreto cumprimento das bases do acordo, chegou à contemporaneidade nas proposições de John Rawls (1981), que reatualizou a teoria clássica do contratualismo (individualismo), ao constituir o sistema de princípios a partir do que denomina “contrato original”. Tal contrato tem como parâmetro ideal e ponto de

---

<sup>39</sup> E, nesse sentido, Locke admite a perda da liberdade em nome da sujeição consentida ao Soberano.



partida a sociedade moderna (liberal) e não mais o “estado da natureza”, como professado por Rousseau. Da mesma forma que os contratualistas aqui citados (Hobbes, Locke e Rousseau), Rawls parte da necessidade de gestão dos interesses em conflito, visto reconhecer que a sociedade, embora se constitua como uma experiência humana de cooperação com vistas a vantagens mútuas, é claramente marcada tanto pelo conflito como pela identidade entre os indivíduos, nos termos do autor.

Como princípio central, Rawls propõe a “justiça social com base na eqüidade”, constituída por determinados direitos e deveres, como também por critérios de distribuição de encargos e benefícios cujos signatários seriam os indivíduos interessados na cooperação social. Eqüidade, para o autor supõe uma situação inicial de igualdade e liberdade que permita ao indivíduo, com razoabilidade e racionalidade,<sup>41</sup> constituir os princípios de justiça social a serem assegurado no contrato social. Pressupõe, portanto, um nivelamento inicial hipotético denominado “posição inicial”, na qual os participantes desconheceriam sua (própria) posição na sociedade, situação de classe e atributos pessoais (inteligência, habilidades).

Com essa proposição Rawls acaba por se aproximar da premissa também hipotética de “estado da natureza”, profetizada pelos contratualistas clássicos como situação inicial de Contrato. Partindo da “posição inicial” de simetria entre os participantes do contrato, o autor esboça a “teoria dos bens primários”, em outros termos, aqueles bens presumivelmente mais necessários à consecução dos distintos projetos pessoais e que, portanto, têm a possibilidade de mediar os diferentes interesses. Como bens primários, arrola as liberdades; as oportunidades e a distribuição de riqueza e poder. Em termos das liberdades e oportunidades (política, expressão, associação, propriedade privada, etc.) defende que o sistema seja extensivo a todos os indivíduos; já em termos acesso e posse de riqueza, admite as “desigualdades econômicas e sociais”, desde que a situação dos menos afortunados não seja radicalizada. Os princípios da Teoria da Justiça com Eqüidade de Rawls

---

<sup>40</sup> O conceito de contrato social vem sofrendo, ao longo da história da Filosofia, uma série de ataques de autores das mais diversas correntes e origens. Desde Platão até Ernst Tugendhat, passando por David Hume, no que concerne à sua eficácia, em que pese não haver objeções à sua necessidade.

<sup>41</sup> Por razoável, entende o reconhecimento, pelo indivíduo, dos fins próprios e pessoais à luz dos fins moralmente justificados dos outros; por racional, entende a ação orientada para a satisfação dos próprios fins. (RAWLS, 1981).

orientam as políticas públicas de vários países, integrando o conjunto de proposições do Liberalismo Social.

Postas as condições iniciais do contrato, Rawls passa a constituir condições de gestão que permitam a exeqüibilidade do mesmo. Para tanto, parte do processo social que tem a função de questionar e pressionar<sup>42</sup> a eficiência do contrato: a “desobediência civil”. Por desobediência civil entende todo o ato público não violento, de natureza política e cujo objetivo é provocar mudanças nas leis ou políticas executadas pelo governo. Segundo Rawls (1981), esse conceito só pode ser aplicado em sociedade justas e ordenadas, mas nas quais ainda persistam violações da justiça (bens básicos já descritos). Com isso, novamente Rawls opera a defesa do liberalismo social, pois, ao delegar à desobediência civil a função de mecanismo de aperfeiçoamento do próprio sistema liberal, contribuiu para manter e fortalecer as instituições burguesas.

Ainda na seara do liberalismo de esquerda, têm-se as contribuições de Amartya Sen (2000), que entre outras atividades foi membro da Diretoria do Banco Mundial, no ano de 1996. Sen parte do princípio da primazia das “liberdades substantivas<sup>43</sup>” como fundamento do desenvolvimento das economias nacionais. Segundo o autor (2000, p. 55), a expansão e o usufruto das liberdades reais, por uma pessoa, dependem e são determinadas, diretamente, pelo seu nível de acesso (a) às liberdades políticas; (b) às facilidades econômicas; (c) às oportunidades sociais; (d) às garantias de transparência; (e) à segurança protetora. Essas cinco garantias são denominadas “liberdades instrumentais”, pois é através delas que se avalia (e alcança) a liberdade substancial e o desenvolvimento socioeconômico. Ao propor a produção de pactos sociais baseados nas necessidades e na centralidade do indivíduo Sen reedita o individualismo de Rousseau, agora não só como condição de coesão e sustentabilidade social, mas especialmente como estratégia para o desenvolvimento econômico.

Se, por um lado, não há unanimidade em relação ao conteúdo do contrato social (garantir direitos ou deveres, promover o desenvolvimento) cumpre destacar que também não há consenso quanto à sua eficácia no plano prático. Esta última (eficácia) tem sido questionada tanto em decorrência do aspecto extremamente

---

<sup>42</sup> Mas não impedir ou inviabilizar.

<sup>43</sup> Ou processo de expansão das liberdades humanas, como finalidade última do desenvolvimento.

formal e artificial que tem caracterizado os diversos contratos sociais encetados, quanto por estes não garantirem a manutenção dos acordos firmados sem apelar para recursos coercitivos externos. As críticas antigas e modernas dirigidas à forma do contrato, como fundamento de coesão da sociedade moderna, concentram-se no fato de que o estabelecimento formal de um acordo entre as partes não é o suficiente para sua consolidação, necessitando a interferência de um poder que os críticos situam no âmbito da coerção – violência (sistema jurídico).

Para efeito da hipótese aqui estudada, demarco um outro instrumento tão ou mais eficaz que a violência/coerção para incitar a adesão a um determinado contrato social: a ideologia. Esta é aqui compreendida como um dos instrumentos de manutenção e, portanto, legitimidade de dominação de uma classe social por outra, visto que

A classe que dispõe dos meios de produção material dispõe também dos meios de produção intelectual [...]. Os pensamentos dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes (Marx, 2006, p. 48).

Não creio ser possível partir de uma situação hipotética como marco de constituição de um contrato social, pois não é a consciência – discurso abstrato - que determina a vida, mas, sim, o modo e as condições de vida que determinam a consciência (Marx, 2006). Por vida aqui se compreendem as condições materiais de reprodução da sociedade, que por sua vez refletem o *que* e *como* ela se produz. Nesse sentido, não há como isolar sujeitos de sua experiência concreta, de suas necessidades social e historicamente constituídas, como propõem tanto os contratualistas clássicos quanto os contemporâneos. Assim o fazendo, ignoram as contradições constitutivas da sociedade moderna, de classes, como a contradição entre o valor de uso e o valor de troca<sup>44</sup> de um produto ou serviço; contradição entre trabalho concreto e trabalho abstrato, dentre outras.

A contradição dos interesses de classes (e não de interesses de indivíduos como querem acreditar os contratualista citados) se expressa, por exemplo, na

---

<sup>44</sup> “Afirmar que a mercadoria tem valor de uso significa dizer que, por suas qualidades, ela é útil. Permite assim satisfazer um certo número de necessidades concretas e específicas dos homens [...] Afirmar que uma mercadoria é um valor de troca quer dizer que ela aparece como a proporção na qual valores de uso de diferentes espécies (automóveis e geladeira) são trocados entre si. Mas não se pode comparar diretamente as mercadorias como valores de uso: não há relação entre as qualidades de uma lâmina de barbear e aquelas de uma caneta. Portanto, há necessidade de uma medida; ora, a única propriedade comum a todas as mercadorias é o fato de serem produzidas pelo trabalho humano.” (Salama, 1975, p.7-8).

ruptura do contrato social constituído no pós-guerra entre capital e trabalho, pelo primeiro, que executa hoje, de forma aberta, uma ofensiva contra o trabalho organizado<sup>45</sup>. Esse contrato teve como determinantes, por um lado, o processo de organização do movimento operário, expresso pela crescente força e representatividade sindical, e, por outro, um período de crescimento econômico estável que permitiu uma redistribuição dos dividendos, associado ao medo da ameaça socialista. Mais do que a manutenção justa das desigualdades sociais (nos termos e moldes propostos por Rawls), o contrato social efetivado alcançou como produto a despolitização e a desradicalização da classe trabalhadora.

Cabe ressaltar que a ideologia do contrato social como instrumento de mediação de justiça social em prol dos desfavorecidos (aqui compreendidos como a classe destituída dos meios de produção), mas que realmente está a serviço da propagação do pensamento liberal e, conseqüentemente, do sistema capitalista, não é recurso recente. Até mesmo a constituição dos Direitos Humanos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem berço nesse propósito, como pretendo expor na análise a seguir.

Antes, porém, retomo e justifico uma das proposições iniciais deste capítulo: a opção pelo termo pacto social em detrimento de contrato social. A terminologia contrato social tem sido utilizada, desde os primeiros contratualistas, para justificar e nomear um tipo de tratado/acordo específico: aquele que se objetiva formalmente através do ato positivo - **convenções e leis**<sup>46</sup> - e que, além do caráter formal, é regido por um corpo político (Estado).

Na tese que aqui defendo<sup>47</sup>, a legitimação e, em última instância, a reprodução do sistema capitalista exige, cada vez mais, o conformismo da sociedade como um todo. Daí o necessário estabelecimento de acordos que requerem, para além do consentimento formal (convenções e leis), também a aprovação moral, operada através da persuasão ideológica. Esse último elemento – o ideológico – tem-se mostrado cada vez mais eficaz do que a coerção, instaurando,

---

<sup>45</sup> São constantes as ofensivas que buscam desregular as proteções sociais constituídas a partir dos anos 20 até meados dos anos 60 do séc. XX.

<sup>46</sup> Para Rousseau, as leis são as condições mesmas da associação civil, pois somente através delas é possível “[...] unir os direitos aos deveres e levar a justiça ao seu objeto (2004, p. 47)”. Para efeito deste texto, as leis assumem sentido estritamente jurídico, como regra da conduta humana que é imposta e ministrada aos cidadãos de um dado Estado.

através do que Marx denomina falsa consciência, reconhecimento e condutas favoráveis à lógica liberal, incluindo-se aí aquelas que não têm consolidada exigência e concretude legal; isto é, não tem resguardo no sistema jurídico. Nesse âmbito situo, a título de exemplo, as práticas de responsabilidade social corporativa, louvadas por significativa parcela da sociedade como aquelas capazes de, finalmente, garantir a justiça social. Essa forma de acordo e organização social, instituída para além da regra positiva, extrapola os limites do conceito de contrato social, na direção de um outro que aceita convenções e acordos implícitos. O pensamento contemporâneo tem optado, neste sentido, pelo termo pacto social<sup>48</sup>, sendo que seu uso tem sido recorrente nos meios políticos nacional e internacional.

Encerro os primeiros esforços de situar o lugar do social no âmbito dos grandes pactos contemporâneos, sinalizando que é nesse campo que se justifica e se legitima hoje (séc. XXI) a condução e o protagonismo das ações sociais que se dizem do interesse da sociedade, pelo chamado “novo agente social”: a empresa Corporativa. Para esta, o pacto social é concebido como uma aliança supraclassista, constituída, como quer Rawls, por “[...] uma aliança harmônica entre cidadãos com independência de suas procedências e interesses de classe” (Montaño, 2002, p.87).

#### **4.1 DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO – UM PACTO SOCIAL NA PERSPECTIVA LIBERAL CONSERVADORA**

A emergência dos direitos humanos, do ponto de vista legal e institucional, é demarcada por um litígio em relação à sua origem: há uma tese que defende a influência da Declaração de Independência dos Estados Unidos, proclamada em 1776, sobre a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 1789, pela Assembléia Nacional, em Paris; e há uma segunda tese que nega os influxos da primeira sobre a segunda. Uma compreensão menos maniqueísta<sup>49</sup> da história exige o recurso aos antecedentes e aos fundamentos de cada um desses dois pactos

<sup>47</sup> De que na sociedade capitalista, a dimensão social – reprodução das condições de vida – é tão essencial quanto a dimensão de produção e circulação das mercadorias.”

<sup>48</sup> Ao qual me alinho, considerando os argumentos antes expostos, em termos de abrangência.

<sup>49</sup> Filosofia dualística que divide o mundo entre Bem, ou Deus, e Mal, ou o Diabo, na qual a matéria é intrinsecamente má, e o espírito, intrinsecamente bom. Com a popularização do termo, maniqueísta passou a ser um adjetivo para toda doutrina fundada nos dois princípios opostos, do bem e do mal. (Johnson, 1997)

s que inauguram a era do contrato social, uma vez que a questão da origem remete menos à determinação cronológica e mais a especificidades (diferença e similaridade) dos conteúdos. Cabe demarcar, de início, que ambos são produtos de revoluções cujo objeto comum foi a ruptura com o Estado Absolutista<sup>50</sup> e o legado, também comum, foi o de uma nova concepção de sujeito, que a partir de então passou à condição de portador de direitos naturais<sup>51</sup>. Com isso, operou-se uma mutação histórica, na qual os tradicionais e assegurados direitos dos governantes e os também tradicionais e incontestáveis deveres e obrigações dos súditos são invertidos completamente. Essa aventura só foi possível a partir do momento em que na relação entre o poder (soberano) e liberdade civil (do indivíduo), a última se sobrepôs ao primeiro (Bobbio, 2004).

Entre os princípios proclamados em ambas as declarações, dois ganharam destaque como signos dessa nova concepção de sujeito: liberdade e igualdade. Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão estes princípios têm resguardo já no art. 1º, onde está registrado que “Todos os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum”; também na Declaração de Independência dos Estados Unidos, o segundo parágrafo afirma que

Consideramos per se evidentes as verdades seguintes: que todos os homens são criaturas iguais; que são dotados pelo seu Criador com certos direitos inalienáveis; e que, entre estes, se encontram a vida, a liberdade e a busca da felicidade.

Os movimentos revolucionários que originaram esses dois contratos tinham como base doutrinária autores contratualistas, sendo que a declaração francesa se fundava nas concepções de Rousseau e a Constituição norte-mericana apoiava-se nas de Locke, o que gerou diferenças significativas.

Dentre essas diferenças, a mais significativa refere-se à abrangência: a declaração francesa pretendia a alforria (liberdade, igualdade e fraternidade) para

---

<sup>50</sup> Forma de governo onde o soberano ou rei exerce o poder absoluto, sem o uso dos preceitos constitucionais. Tem como principal característica a inexistência da divisão dos três poderes e se fundamenta na teoria política que defende a ideia de que o poder real deriva de Deus (é, portanto, sagrado), cujos principais mentores foram Agostinho de Hipona, Paulo de Tarso, Jacques-Bénigne Bossuet, e Thomas Hobbes (Flores, 1996).

<sup>51</sup> Tese doutrinária e filosófica que preconiza um conjunto de regras consideradas como pertencentes ao homem em decorrência de sua natureza ou de sua essência (ou da natureza em geral), independentemente, portanto, de qualquer direito positivo ou histórico. Afirma que os direitos

todos os indivíduos de todos os povos, sem distinção, daí seu título: Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. A declaração norte-americana, por seu turno, pretendia a alforria da população de uma colônia específica (América do Norte) em relação à metrópole (Londres). Uma pretendia a derrocada de um regime e a instituição de uma nova ordem; a outra, a constituição de uma nova nação, fundada à imagem e semelhança da metrópole. Esse aspecto em muito justifica o fato de a Revolução Francesa e de sua declaração constituir-se como referência para todos os povos ou segmentos políticos que lutaram e, arrisco afirmar, lutam por emancipação, em que pese ter sido proclamada treze anos após a declaração norte-americana.

Outro aspecto relevante, em termos de diferença entre as duas declarações, é o que se refere ao alcance do direito à igualdade política, expresso na concepção de democracia. A primeira - Francesa - defendia a democracia de massas, desejo de um povo que se rebelava contra séculos de exploração. De fato, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi tanto precedida quanto acompanhada por levantes civis, como o episódio da Queda da Bastilha<sup>52</sup>, nos quais “[...] a população faminta e miserável busca tomar em suas mãos o poder político, impondo novas regras e normas legais, que traduziam suas esperanças de criação de um novo Estado.” (Odalía, 2003, p. 165).

Já a concepção norte-americana de democracia guarda traços da tradição inglesa de representação, que remonta à Carta Magna de 1215. Nesse sentido, proclamava a democracia representativa de base liberal, como expresso no Art. 2º, seção 1, da Constituição norte americana de 1787, que conferiu legalidade e institucionalidade à Declaração de Independência:

Cada Estado nomeará, de acordo com as regras estabelecidas por sua Legislatura, um número de eleitores igual ao número total de Senadores e Deputados a que tem direito no Congresso; todavia, nenhum Senador, Deputado, ou pessoa que ocupe um cargo federal remunerado ou honorífico poderá ser nomeado eleitor.

---

humanos são de natureza declarativa, ao que se opõem aos juspositivistas, que só consideram direito aquilo que está positivado em forma de Lei. (Porto, 2006).

<sup>52</sup> Símbolo do antigo regime, era a prisão na qual ficavam encarcerados os inimigos do Rei. Foi tomada pela população enfurecida, em 14 de julho de 1789, e se constituiu como um dos marcos da Revolução Francesa.

O Congresso pode fixar a época de escolha dos eleitores e o dia em que deverão votar; esse dia deverá ser o mesmo para todos os Estados Unidos.

As restrições ao sufrágio universal estendiam-se a parcelas específicas da população - indígenas; brancos pobres e mulheres. A estas últimas somente na primeira década do séc. XX foram-lhes auferidos os direitos políticos, através da Emenda Constitucional XIX, cujo texto afirmava que “O direito de voto dos cidadãos dos Estados Unidos não será negado ou cerceado em nenhum Estado em razão do sexo.” Nesse sentido, vale reconhecer que o conteúdo da Declaração de Independência dos Estados Unidos, apesar das grandes novidades do texto, apresenta o Estado de forma idealista e vê o ser humano de maneira abstrata, e não o homem e a mulher numa sociedade de classe, da qual o Estado é o guardião da classe dominante (Karnal, 2003).

Ainda quanto às diferenças referentes ao princípio da igualdade no que concerne às oportunidades econômicas, no contexto da Revolução Francesa, o que se pleiteava, era o direito de controle do gasto público, bem como da tributação (art. 14º), uma vez que esta onerava, sobremaneira, a população<sup>53</sup>. Já no âmbito da realidade norte-americana, esse princípio instaurava, antes, mais privilégios a minorias do que à universalidade, visto que até a metade do séc. XVII – portanto 78 anos após a promulgação da Constituição - a escravidão ainda era legítima, bem como as disparidades sociais. Penso que aqui é significativo identificar o tipo de desigualdade que acionava cada revolução: na francesa, o que operava eram as desigualdades sociais internas, expressas nas diferenças entre nobreza e população comum. Na revolução norte-americana, o motor eram as desigualdades externas, entre colônia e metrópole, mais especificamente, a exploração da primeira pela segunda.

Em termos do princípio de liberdade, o litígio entre os dois pactos também diz respeito tanto a abrangência quanto ao conteúdo. A liberdade requerida pela então nascente nação situava-se no plano restrito da liberdade negativa, aquela que advoga a não intervenção do Estado no âmbito da sociedade civil. Esse movimento da sociedade norte-americana - de autodefesa em relação ao Estado - é decorrente da luta contra a Inglaterra, e se expressa claramente na Declaração de Independência: “Os governos são estabelecidos entre os homens para assegurar



seus direitos e os seus justos poderes derivam do consentimento dos governados [...]”. Essa perspectiva negativa de Estado foi referendada na Constituição de 1787 ao apresentar, no art. 1º, as prerrogativas e a organização do Legislativo (que representa a vontade do povo) e, no 2º e no 3º artigo, a organização e as funções do Executivo e do Judiciário, respectivamente, sob a tutela do primeiro – Legislativo. As liberdades firmadas na Declaração de Independência e, posteriormente, confirmadas na Constituição (e mais especificamente nas emendas subseqüentes) são: opção religiosa, expressão e associação pacífica e autonomia sobre o patrimônio privado.

No contexto da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, o conceito de liberdade está expresso, claramente, no art. 4º, e “[...] consiste em poder fazer tudo aquilo que não prejudique outrem [...]”. Já a sua objetivação se expressa no direito à liberdade civil e de ampla defesa (artigos 7º e 8º); e no direito a liberdade de expressão política, religiosa, de opinião (artigos 10º, 11º e 12º). Cumpre destacar que, diferentemente do movimento norte-americano, a preocupação não se situava na desconfiança única com o poder do soberano, uma vez que no ambiente francês eram diversas as forças em litígio (nobreza; clero; burguesia; camponeses; profissionais liberais). Daí a necessidade de assegurar a liberdade frente não apenas ao Estado, mas também aos diferentes interesses presentes na massa associada sob a bandeira da liberdade e da igualdade civil. Contudo, a prevalência dos interesses da nascente burguesia sobre os das demais pôde ser demonstrada no conceito de indivíduo e na defesa da propriedade privada, presentes nas duas declarações.

Como já demarcada anteriormente, a concepção de indivíduo é o amálgama de uma sociedade cuja associação tem por base a livre vontade das partes e onde o todo (sociedade) é hierarquicamente inferior às partes (indivíduo). Nesse sentido, segundo Bobbio (2004) a declaração francesa é intransigentemente mais individualista que a norte-americana, uma vez que esta última condiciona os direitos do indivíduo ao bem da sociedade, enquanto a primeira afirma exclusivamente os direitos do indivíduo. Contudo, à medida que, nos EUA, foi se consolidando a concepção liberal de Estado, essa condição foi abandonada, sob a alegação de que a “[...] verdadeira finalidade do Estado deve ser dar aos súditos

---

<sup>53</sup> Além de menor taxação, os burgueses demandavam maior liberdade de comercialização (em termos de produtos e mão-de-obra) e os camponeses pleiteavam acesso a terra.

tanta liberdade que lhes permita buscar, cada um deles, a seu modo, a sua própria felicidade” (Bobbio, 2004, p. 105). É produto direto desse pressuposto a crença norte-americana de “terra das oportunidades”, onde, dadas as condições necessárias (de liberdade), qualquer indivíduo, desde que dotado de desejo e força de vontade, pode alcançar progresso material. Por conseguinte, é herança desse pressuposto a concepção de que pobreza é fruto direto da incapacidade do indivíduo, seja por falta de vontade, seja por limitações físicas (deficiência, etnia, faixa etária).

A defesa da propriedade privada demarca, de forma clara, o legado liberal em ambas as declarações. Concebido como direito natural, fica a salvo de qualquer interferência, exceto por razões de utilidade pública e assim mesmo quando amplamente justificável e indenizável. Com esse princípio assegurado, foi possível constituir formas outras de acesso, uso e lucro da terra, fundamentais para o estabelecimento de uma economia de mercado. Vale lembrar que até então (Antiguidade Clássica e Idade Média) a propriedade (especialmente a imobiliária) era regida por padrões de hereditariedade e/ou militares (por mérito ou apropriação), não se configurando como objeto de compra, venda e tampouco de lucro. (Polanyi, 2000).

É ponto pacífico entre os diversos estudiosos aqui citados que o projeto de sociedade que começou a se edificar a partir das duas declarações tem por base um Estado fundado no contrato social, que, por sua vez defende liberdades e direitos. Esse projeto só foi possível com o advento do que Marx denominou “consciência de classe<sup>54</sup>”. Essa consciência se processou a partir do momento em que as desigualdades sociais perderam o caráter de fenômeno natural, instituído pela vontade divina, e passaram a ser compreendidas como produto histórico das relações de dominação. A burguesia foi a classe que primeiro compreendeu a história como um produto social e o papel da força revolucionária para alterar os rumos antes dados como imutáveis.

---

<sup>54</sup> Categoria histórica marxista aqui concebida como produto histórico que se constitui no processo em que sujeitos, inseridos em uma sociedade estruturada a partir de relações de produção, suportam e/ou subvertem-se (trabalhadores) ou buscam manter e ampliar a exploração (Capital); no decurso desse processo de luta, os sujeitos aproximam-se de alguns por semelhança de interesses e afastam-se de outros pelo antagonismo. Isso proporcionou a constituição de uma “consciência de classe” – daí ser ela sempre produto de um processo histórico real, e não uma categoria a ser reduzida a puras e simples medidas quantitativas.

A classe trabalhadora, que emergiu no espaço público com e pelo advento da Revolução Industrial, e que lutou ao lado da burguesia pela conquista dos direitos civis, aprendeu a usar da revolução como estratégia de luta na direção de seus interesses de classe, o que foi decisivo para o reconhecimento dos direitos sociais (séc. XIX e XX). O principal símbolo desse processo foi o estabelecimento do Estado de Bem Estar Social, um dos objetos de estudo e análise do próximo item.

Como já referido, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão tornou-se símbolo do início de uma nova era, a Moderna, apresentou ao mundo aqueles que seriam os princípios orientadores desse novo tempo: os 17 artigos que definiam os direitos civis – isto é, os direitos daqueles que vivem em sociedade. Fruto de uma revolução sangrenta, que mobilizou os segmentos mais pauperizados da França e de uma Assembléia Constituinte na qual, pela primeira vez, o homem comum, através do denominado Terceiro Estado<sup>55</sup>, assumiu o seu papel político e logrou expressar suas reivindicações. Mas, em que pese reconhecer a sua importância, não há unanimidade quanto ao conteúdo e a finalidade da Declaração. Logo após ter sido publicizada, e até hoje, a declaração francesa sofreu rigorosas críticas, que operam em dois sentidos: uma perspectiva que denuncia ser o seu conteúdo excessivamente abstrato (críticas de caráter liberal); e outra perspectiva que a acusa de referendar, unicamente, os interesses burgueses (críticas da chamada esquerda). Para os primeiros, o conceito de indivíduo carece de objetivação, e os princípios de liberdade, igualdade e fraternidade são dogmas abstratos, metafísicos, contraditórios e, portanto, suscetíveis de significações dúbias. Já as críticas opostas denunciavam exatamente o contrário: que a Declaração tutela os interesses concretos de um indivíduo também concreto e tangível: o burguês, símbolo do egoísmo e do individualismo.

---

<sup>55</sup> Luiz XVI, soberano francês à época da Revolução Francesa, viu-se pressionado, por conta dos conflitos sociais indiscriminados, a convocar, em maio de 1789, os chamados Estados Gerais, compostos por representantes da nobreza, do alto clero e do Terceiro Estado. Este último era constituído por representações da burguesia emergente, profissionais liberais, operários, artesãos e do baixo clero. O objetivo oficial da convocação era votar o orçamento do Estado, tarefa que não logrou êxito, pois houve cisão entre os nobres, o alto clero e o Terceiro Estado. Este último, em junho do mesmo ano, com a adesão do alto clero e de parte dos nobres, declarou-se Assembléia Nacional, com apoio da população. O soberano foi constrangido a aceitar a idéia de uma nova Constituição, uma vez que não dispunha mais do uso da força e convocou uma nova Assembléia Constituinte, com todas as representações. No processo de elaboração e discussão da nova carta, o Terceiro Estado defende e, logo após, proclamou a Declaração dos Direitos dos Homens.

Considero necessário, porque justo, destacar também o legado positivo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e da Declaração de Independência dos Estados Unidos da América. Se por um lado, é indiscutível a prevalência dos interesses burgueses em ambas as declarações, por outro, também é inegável sua influência na luta daqueles que não foram “tão” beneficiados diretamente – os trabalhadores e as minorias. Nos EUA, a expressão “Todos os homens foram criados iguais” alimentou os movimentos de ampliação dos direitos civis – especialmente liberdade e igualdade política -, desde a Guerra de Secessão<sup>56</sup>, que culminou com o fim da escravidão, até a luta contemporânea pela igualdade racial, cujo símbolo é Martin Luther King Jr. (Karnal 2003). Quanto à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, já foi ressaltada sua influência nos movimentos sociais que advogam direitos e acessos a outros direitos humanos além dos civis, e cujo protagonismo inclui a chamada classe que vive da venda da sua força de trabalho. E, por último, cabe o recurso a Bobbio (2004, p. 486),

Depois da Declaração Universal, a proteção dos direitos naturais passou a ter ao mesmo tempo eficácia jurídica e valor universal. E o indivíduo, de sujeito de uma comunidade estatal passou a ser também sujeito da comunidade internacional, potencialmente universal.

Não obstante, visto seu imenso legado, vale lembrar que o horizonte último da Declaração não é a superação das estruturas capitalistas que impedem a emancipação humana, e por isso mesmo, se rende ao que Fukuyama denominou como o “Fim da História<sup>57</sup>”. O interesse e a justificativa de sua análise no presente

---

<sup>56</sup> A guerra civil norte-americana, também conhecida como Guerra de Secessão, ocorreu entre 1861 e 1865, e causou a morte de 3% da população americana à época. As suas causas, seu desfecho, e mesmo os próprios nomes da guerra, são motivos de controvérsia e debate até os dias atuais. Consistiu na luta entre 11 estados do sul, latifundiários aristocratas e que eram a favor do trabalho escravo, contra os estados do norte, industrializados e abolicionistas, dedicados a estilos mais modernos de vida. Enquanto o norte passava por um período de expansão econômica graças à industrialização, à proteção ao mercado interno e à mão-de-obra livre e assalariada, a economia do sul dependia da exportação de produtos agropecuários - especialmente do algodão, cujas exportações eram a principal fonte de renda desses estados – e do uso do trabalho escravo. Em 1860, Abraham Lincoln, um republicano contrário à escravidão, venceu as eleições presidenciais e encontrou um País com 19 estados nos quais a escravidão era proibida, e 15 Estados onde ela era permitida. Em 4 de março, antes que Lincoln assumisse o posto de presidente, 11 Estados escravagistas declararam secessão da União, e criaram um novo país, os Estados Confederados da América. A guerra começou quando forças confederadas atacaram o Fort Sumter, um posto militar na Carolina do Sul, em 12 de abril de 1861, e terminaria somente em 28 de junho de 1865, com a rendição das últimas tropas remanescentes da Confederação. (LAROUSSE CULTURAL, *Grande Enciclopédia Ilustrada*. Nova Cultural, São Paulo, 1999).

<sup>57</sup> Teoria iniciada no século XVII por Georg Wilhelm Friedrich Hegel e retomada posteriormente no último quartel do século XX, no contexto da crise da historiografia e das ciências sociais em geral. Como o nome sugere, essa teoria afirma o fim dos processos históricos caracterizados como processos de mudança. Para Hegel isso iria acontecer no momento em que a humanidade atingisse o equilíbrio, representado, de acordo com ele, pela ascensão do liberalismo e da igualdade jurídica.

trabalho é ser esta, senão o principal, o primeiro pacto social de largo alcance e legitimidade, constituído no âmbito da esfera pública burguesa.

#### **4.2 DIREITOS SOCIAIS – UM PACTO SOCIAL NA PERSPECTIVA DO LIBERALISMO SOCIAL**

Início este item destacando que os direitos sociais se constituíram, tanto do ponto de vista legal quanto institucional, ora como uma das ações de um conjunto de medidas econômicas, ora como um dos direitos que forma o arcabouço dos direitos humanos, não alcançando nunca o *status* que os direitos civis e os políticos lograram na dita sociedade moderna<sup>58</sup>. Isso se explica, em parte, pela lógica da sociedade capitalista: que qualifica o social como secundário ao econômico, uma vez que, relembrando um princípio central do liberalismo, no âmbito do mercado todas as relações são eficientemente conduzidas. E, ainda, referendando esse “não protagonismo” do social vale destacar que a necessidade de atendimento (político e administrativo) das demandas sociais surge de um produto do próprio Capitalismo: o trabalhador moderno. É esse sujeito quem mais depende dos produtos e serviços de caráter social, uma vez que o acesso antes garantido solidariamente no âmbito da comunidade e da família (na Antiguidade Clássica e na Idade Média) foi destruído e em, seu lugar, se erigiu o livre mercado.

Para Castel, as proteções sociais ocupam as lacunas da sociabilidade primária, produzidas pelo desenvolvimento industrial e pela urbanização que fragilizaram profundamente as formas de proteção comunitárias. Nesse íterim “Os poderes públicos recriam proteções e vínculos, mas com um registro completamente diferenciadaquele do pertencimento a comunidades concretas.”(1998, p. 508).

A consolidação normativa desses direitos em termos internacionais é recente, datando de dois eventos protagonizados pela Organização das Nações Unidas

---

Para seus seguidores contemporâneos essa teoria adquire hoje concretude, pois defendem que a História, compreendida como processo contínuo de mudança, terminou no episódio da Queda do Muro de Berlim. De acordo com essa perspectiva os antagonismos entre projetos societários diferentes chega ao fim com o sucesso do capitalismo que, conseqüentemente, alcançou total estabilidade.

<sup>58</sup> Os direitos civis e os políticos orientaram, além das declarações anteriormente abordadas (dos Direitos do Homem e do Cidadão e Declaração de Independência dos EUA), também a Declaração de Direitos Inglesa, de 1689, conhecida como Bill of Rights, e importantes cartas magnas (Constituições norte- americana; francesa – especialmente as de 1791 e de 1793).

(ONU): o primeiro, em 1944, quando da Declaração da Filadélfia<sup>59</sup>, e o segundo dois anos após, quando da Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>60</sup>. Contudo, o recurso a ações de foro social não é novo, visto que é mobilizado, desde a emergência do capitalismo, como medida para amenizar as expressões da Questão Social, e também como forma de mediação entre protestos e transgressões dos trabalhadores e os interesses do Estado e/ou do capital.

Antes de analisar, do ponto de vista histórico, como o fenômeno dos direitos sociais vem se constituindo, entendo importante situar algumas observações acerca da natureza desses direitos. Quando me refiro, aqui, à natureza desses direitos não estou adentrando no tradicional litígio entre jusnaturalistas, juspositivistas e realistas, quanto à natureza e à justificação dos mesmos, mas sim demarcando a direção e a significação que esses direitos empreenderam ao longo de sua trajetória. Em outros termos, ousou demarcar que estes direitos que se constituíram e se consolidaram na sociedade capitalista, apresentam elementos intrínsecos a esse sistema, e dentre esses elementos, sublinho os interesses em termos de classe social<sup>61</sup>.

O antagonismo entre esses interesses criou uma cisão quanto à prioridade dos conteúdos dos direitos humanos a serem assegurados em pactos internacionais, sob resguardo das Nações Unidas: de um lado estavam os países de capitalismo avançado, na defesa intransigente dos direitos civis e de outro, os países comunistas, com a premissa dos direitos sociais. Como resultante desse litígio, ao invés de um grande pacto social, foram produzidos dois: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

---

<sup>59</sup> A Declaração da Filadélfia é reconhecida como o primeiro manifesto internacional que eleva os direitos sociais ao nível dos Direitos Humanos, tendo seu texto adotado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT. Para além de proclamar a segurança econômica como um direito social, delimita como tutor o Estado, uma vez que somente este é capaz de garantir “(...) o direito de cada cidadão de participar do consumo do produto social por ser membro da comunidade nacional”. (Singer, p. 190-263, 2003).

<sup>60</sup> Os artigos XXIV, XXV e XXVI dessa declaração versam sobre os direitos sociais e econômicos, que serão oportunamente destacados ainda neste capítulo.

<sup>61</sup> De forma simplificada estou aqui trabalhando com a idéia de que, na sociedade capitalista, existem duas classes sociais que, além de distintas, são antagônicas: capitalistas e trabalhadores. Em termos de distinção considera-se que os primeiros são todos aqueles que não necessitam exercer qualquer atividade remunerada uma vez que detêm condições econômicas para tanto (com isso não estou afirmando que os capitalistas são ociosos, mas, sim que têm condições de assim ficar, se desejarem). Já a classe trabalhadora apresenta duas conformações: aquela que vive exclusivamente da venda da sua força e da sua capacidade de trabalho – assalariado – e aqueles que, através de seus próprios instrumentos, produzem serviços e insumos que lhes garante renda. Em comum, têm o trabalho como condição de sobrevivência.

Em termos de significação (conteúdo) operou-se, também, uma dupla e distinta qualificação: (a) aquela informada pela lógica liberal mais ortodoxa, que atribui às políticas sociais uma conotação pejorativa e desqualificadora; e (b) uma outra concepção que afiança serem as políticas sociais o fundamento central da cidadania, as quais têm a qualidade de “[...] promover a igualdade de acesso a bens socialmente produzidos, a fim de restaurar o equilíbrio para a coesão social.” (Couto, 2004, p. 48).

Entretanto, a tomada de consciência desses direitos pelos trabalhadores não foi um processo instantâneo ou seque uniforme; ao contrário, em larga medida, foi negado pelos mesmos, sob influência da ideologia liberal, dominante na sociedade capitalista, que atribuía aos seus beneficiários o *status* da desqualificação. Sob o discurso da liberdade e da igualdade civil, os liberais preconizavam que os direitos civis

Davam a cada homem, como parte de seu *status* individual, o poder de participar, como uma unidade independente, na concorrência econômica, argumento que tornou possível negar-lhes a proteção social com base na suposição de que o homem estava capacitado a proteger a si mesmo (Marshall, 2002, p. 27)

É próprio da sociedade capitalista tratar os direitos sociais como secundários aos direitos civis e aos políticos. Não obstante, e em que pese o discurso liberal que condena a desqualificação aqueles que acessam<sup>62</sup> os recursos sociais, há que se destacar que os princípios que lhes são caros – igualdade e liberdade – não garantem (e nem pretendem) o fim ou mesmo a contenção das desigualdades sociais. Até porque essas (as desigualdades) são constituintes do capitalismo, ingrediente necessário, e por demais indispensável, ao seu desenvolvimento. Daí que algumas ações são imperiosas para conter o fenômeno da pauperização extrema uma vez que, diferentemente da pobreza, este é incontrolável e incomoda como a “[...] fumaça negra que escapava, sem fiscalização, das chaminés de nossas

---

<sup>62</sup> Ainda hoje é relevante o discurso da desqualificação social como bem prova a reportagem do jornal Zero Hora, de 04 de fevereiro de 2007, ano 43, n. 15.135, sob o título Bolsa – Família para Sempre. No conteúdo são expressas críticas de especialistas que denunciam o perigo da dependência dos beneficiados e a necessidade de **controle** sobre os mesmos, dada a pretensa incapacidade de conduzirem autonomamente suas vidas. A mesma reportagem saúda os 4,2% dos beneficiários que tiveram a iniciativa de renunciar ao benefício quando superada a condição inicial de vulnerabilidade. Em nenhum momento é aventada a precariedade dessas famílias em termos de formação e organização para alcançar o patamar aludido pelos especialistas (em outros termos: a real possibilidade dessas famílias de atender às expectativas dos padrões burgueses). São referidos como necessários programas de microcrédito e de formação profissional, mas não é questionado quais são as possibilidades reais do mercado em acolher esses sujeitos nos seus circuitos de troca.

fábricas” (Marshall, 2002, p. 27). Portanto, algumas ações sociais eram e são imprescindíveis, desde que não alterem o padrão de desenvolvimento do livre mercado – e aqui, com destaque, o mercado de trabalho.

Seguindo essa lógica, Singer (2003) informa que na sua origem os direitos sociais tiveram como sujeito o trabalhador, e em especial aquele que não dispunha de trabalho e que por sua situação de indigência representava um risco para a sociedade e para os trabalhadores ocupados. Nesse sentido, a natureza dos direitos sociais seria eminentemente assistencialista e corretiva, como bem comprova a primeira lei instituída no período de transição entre a Idade Média e a Idade Moderna – a Poor Law, ou Lei dos Pobres, instituída em 1601 na Inglaterra. O autor argumenta que essa medida se fez necessária como forma de enfrentar a instabilidade social que assombrou o final do séc. XVI e a primeira metade do séc. XVII, promovida por vários fenômenos integrados:

Guerras derivadas de conflitos religiosos assim como políticos e econômicos, travadas por exércitos cada vez maiores, que ocorriam quase incessantemente, devastando amplas regiões e destruindo as atividades de camponeses e cidadãos. A tendência ao controle Capitalista da manufatura também continuou com seus efeitos desestruturadores sobre a força de trabalho: salários baixos, falta de oportunidade de ascensão e rápidas oscilações no nível da produção, levando ao desemprego. (Singer, 2003, p.193).

Um outro fenômeno correlato que contribuiu para desencadear uma série de medidas de contenção e apoio social foi o deslocamento de massas humanas em direção às cidades, expulsas de suas ocupações no campo, as quais, devido à extrema pauperização, aterrorizavam os moradores urbanos tradicionais. As primeiras leis direcionadas aos pobres emergiram nesse contexto e apresentavam, ainda segundo Singer, medidas de natureza pecuniária e repressiva. Entre as medidas pecuniárias destacavam-se as atividades laborativas, nas denominadas “*workhouse*”<sup>63</sup>, sob o controle das paróquias locais, cuja renda (precária) era repassada parcialmente aos beneficiários. Já entre as medidas repressivas havia a prática de marcar a ferros aqueles acusados de vadiagem e outros delitos, e também o banimento dos “indesejáveis” para as colônias além-mar. Um outro sub-produto dessas legislações foi extremamente benéfico ao florescente processo de

---

<sup>63</sup> As *workhouse* eram, literalmente, casas do trabalho, lugar onde os acusados de práticas de mendicância e vadiagem eram, involuntariamente, postos a trabalhar.



industrialização: a submissão aos baixos salários, pelos trabalhadores, frente à possibilidade de escravização nas *workhouses*.

Esse subproduto – tolerância com o assalariamento baixo – evidencia a já aludida negação, pelos próprios trabalhadores, dos produtos e serviços sociais como direitos, mesmo sob condições extremamente severas de trabalho – além dos baixos salários, coexistiam, por longos períodos, em ambiente insalubres, com jornadas de trabalho diárias de até 15 horas. Com isso negavam, por tabela, uma das liberdades mais propaladas pelo liberalismo: a liberdade do sujeito de alienar sua capacidade de produção a quem lhe aprouver. Isso, repito, se devia tanto a fatores ideológicos como a fatores coercitivos. A conquista dessa liberdade iniciou-se, de forma mais programática, a partir do séc. XVIII, quando os trabalhadores se lançaram a lutas por melhores condições de trabalho. Antes de destacar alguns dos principais eventos dessa longa luta, farei uma digressão, para dar voz a uma outra versão sobre a Poor Law, com o intuito de melhor expressar o papel desse pacto para a sociedade moderna.

Polanyi (2000) defende o argumento de que a Poor Law simboliza o derradeiro esforço da antiga ordem – feudalismo – em salvaguardar os vestígios últimos de sua tradição. Nessa lógica, as leis direcionadas à crescente população pobre se constituíram em uma investida da monarquia inglesa no sentido de proteger do livre mercado aquilo que seria o último elemento da produção ainda intocado: o fator humano, isto é, a mão-de-obra. Neste último ataque, a velha ordem instituiu um sistema denominado Speenhamland Law, cuja proposta incluía, dentre outras, o abono mínimo e o abono família, combinados com atividades laborais. Com isso os legisladores pretendiam instalar, pela primeira vez na história, um elemento previdenciário, que acabou por não lograr sucesso uma vez que suas conseqüências práticas foram desastrosas do ponto de vista do beneficiário, pois não proporcionou uma real proteção, prestando-se mais a gerar dependência e a promover o controle dos mesmos.

Do ponto de vista da nova ordem emergente, tal proposta – pecuniária – era prejudicial uma vez que ofensiva ao espírito liberal – que, lembrando, preconizava a livre iniciativa a partir de uma pretensa liberdade. O sistema proposto pela Speenhamland Law, que teve início oficial em 1795 e vigorou até 1834, foi substituído por uma reforma social impiedosa denominada Poor Law Reform Act,

que preparou o terreno para a constituição do mercado de trabalho competitivo. Essa reforma separou, por um longo tempo, os trabalhadores da assistência social e, por conseguinte, dos indigentes, o que fomentou a identificação de classe, pois, segundo Polanyi (2000, p. 105), “Se a Speenhamland Law impedira a emergência de uma classe trabalhadora, agora os trabalhadores pobres estavam sendo forçados nessa classe pela pressão de um mecanismo invisível”.

Em que pesem as críticas à Speenhamland Law e à Poor Law nas suas diversas versões, o certo é que o visível agravamento do pauperismo tem em sua origem um outro determinante: a embrionária formação do processo de desemprego invisível, que, por sua vez, confluiria para o que Engel e Marx denominaram mais tarde como “exército industrial de reserva”. E, indubitavelmente, o enfrentamento as suas conseqüências mais visíveis (em especial as violências urbana e rural) fez-se necessário como medida de manutenção da ordem e coesão social. Daí porque, inicialmente, a Poor Law se constituiu mais em auxílio e menos numa ameaça para o Capitalismo, como já demarcado, o que se evidencia no apoio de alguns ícones do pensamento emergente às medidas de cunho social, como Paine, Owm e Bentham.

Este último, Jeremy Bentham, tornou-se o mais célebre dos projetistas sociais do séc. XVI ao propor a *industry-house* (casa de indústria, literalmente) na qual os desempregados eram comercializáveis segundo sua classificação, que poderia ser: mão-de-obra fora do lugar (os recentemente demitidos em função de trabalho sazonal); mão-de-obra superada (aquela descartada em função da tecnologia) e mão-de-obra dispersa (a não adaptada ou em fase de transição entre trabalho rural e trabalho urbano). O Plano Panopticon (1794), de autoria de Bentham, no qual era detalhado o funcionamento da *industry-house*, foi adotado e passou a constituir a *Poor Law Reform*, sob o argumento de proporcionar trabalho aos desocupados. Mas os principais beneficiados eram os membros de “[...] uma comissão central localizada na capital, seguindo o modelo da comissão do Banco da Inglaterra, e tendo direito a voto todos os membros que possuíssem ações no valor de cinco ou dez libras.”(Polanyi 2000, p. 132).

Já Tom Paine notabilizou-se como defensor do princípio da liberdade, pelo qual lutou na revolução norte-americana e na Revolução Francesa. Pleiteava a igualdade entre homens e mulheres e o sufrágio universal, e neste sentido foi autor

de panfletos e periódicos em linguagem popular. Na área social, Paine elaborou um proposta tributária redistributiva, com base no estabelecimento do imposto progressivo sobre todas as propriedades que rendessem mais de 5.000 libras por ano, que reverteriam em

[...] uma renda de quatro libras por ano para toda criança com menos de 14 anos e uma pensão de seis libras a todos com mais de cinquenta anos. Um benefício à maternidade por filho também poderia ser instituído e um grande valor residual poderia ser aplicado em um sistema nacional de educação e para promover o trabalho aos desempregados pelo Estado. (Cole; Postgate apud Singer, 2003, p. 220).

Além da tributação progressiva e redistributiva, Paine aventava a idéia de que cabia ao Estado promover trabalho para os desempregados, o que consistia, além de uma originalidade para a época, um contra-senso à lógica liberal da qual se intitulava defensor. Mas suas reivindicações somente migraram do plano teórico para o programático a partir do segundo quartel do séc. XX, primeiramente na Alemanha de Bismark e, após, na Inglaterra, com a implementação do Relatório de Beveridge. Mas do ponto de vista legal suas proposições foram encampadas pela Constituição Francesa de 1793, da qual foi protagonista. Seu legado produziu algumas “transgressões sociais” para a época, como as expressas nos artigos 21 e 22, que tratam do direito à educação e à garantia social. O primeiro definiu a assistência pública como “[...] uma dívida sagrada. A sociedade deve aos cidadãos mais desafortunados quer granjeando-lhes trabalho, quer assegurando-lhes meios de existência se não tiverem meios de trabalhar.” O segundo artigo, por sua vez, afirmava que “A instrução é necessidade de todos. A sociedade deve favorecer com todo seu poder o progresso da razão pública e por a instrução ao alcance de todos os cidadãos.” Mesmo não vigorando, os dispositivos dessa Constituição lograram influenciar a evolução dos direitos sociais dos séculos vindouros.

Robert Owel fundou, na segunda déc. do séc. XIX, o movimento social denominado como owenismo que, segundo Polanyi (2000), se qualifica como uma religião da indústria que tinha como portador a classe trabalhadora e como meta uma nova sociedade, construída e baseada no esforço comum. Considerado o primeiro industrial filantropo, Owel aplicou, na prática, as idéias de um pensador liberal da época, William Godwin, segundo o qual o caráter dos homens, seus vícios e maus hábitos, são formados pelos ambientes familiar e laboral. Para superar essas más prerrogativas, propunha a educação e a justiça social (Singer, 2003), premissas

que levou a cabo no que foi a maior fábrica algodoeira da Inglaterra. Nesse empreendimento, o industrial eliminou o trabalho infantil e proporcionou instrução para os filhos dos trabalhadores, bem como moradias decentes e condições de trabalho sem similar na época. Essas circunstâncias imprimiram maior produtividade, mas não maiores salários (Polanyi 2000). Não obstante, a experiência inspirou Owem a propor à Câmara dos Comuns um projeto instituindo as aldeias cooperativas, financiadas pelo Estado. Tais aldeias produziram para sua subsistência e o excedente seria trocado com outras, sendo que parte do lucro teria como finalidade amortizar o Capital e pagar os juros da dívida contraída com o erário público. Sua proposta não foi aprovada, pois não era do interesse nem do Estado, nem dos grandes proprietários, mas foi encampada, 120 anos depois, por Keynes, em solo Inglês, que instaurou, na prática, o princípio do pleno emprego.

Para tanto, Kenes defendeu a tese de que o Estado deveria intervir nas fases recessiva dos ciclos econômicos, forçando a taxa de juros para baixo (também estimulando o investimento) e redistribuindo a renda, com o objetivo de estimular os gastos de consumo. Outorgou ao Estado o papel de interventor e estabilizador da economia nacional.

Mas antes de Keynes, e ainda no final do séc. XIX, mais exatamente em 1883, a Alemanha inaugurou uma série de medidas do que se convencionou denominar “seguro social”, sob a tutela do estadista Otto Von Bismarck. A iniciativa teve por objetivo enfraquecer as aspirações democráticas<sup>64</sup> através da cooptação dos trabalhadores, no que logrou êxito. As primeiras leis versavam sobre acidente e adoecimento no trabalho; em seguida propôs e implantou legislações protetivas à velhice e a invalidez. O sistema bismarckiano, de custeio tripartite (governo, capital e trabalhadores), caracterizou-se pela cobertura tão somente daqueles inclusos no mercado de trabalho formal, isto é, daqueles que contribuía financeiramente. O legado dos trabalhadores, por terem abdicado das aspirações democráticas, foi a instituição do nacionalismo e do militarismo extremo em todos os âmbitos da sociedade alemã, o que propiciou solo fértil para as idéias e práticas fascistas vindouras.

---

<sup>64</sup> Em 1875 os dois únicos partidos operários - marxista e lassaliano –unificaram-se e com isso iniciaram uma escalada progressiva no Parlamento, o que desencadeou uma série de medidas de contenção por parte do então Chanceler Otto Von Bismarck.

Entretanto, em que pese a tradição inglesa no âmbito de medidas de caráter social, o primeiro país a implantar, programaticamente, no séc. XX, políticas de seguro social foram os EUA, em 1935, através do pacto social chamado New Deal, ou Novo Acordo. Premido pela depressão desencadeada com a crise capitalista de superprodução<sup>65</sup>, que culminou com a queda da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, o então Presidente Roosevelt implantou duas leis de proteção ao trabalho: (a) a Lei Wagner, que autorizou os trabalhadores a se organizarem por meio de sindicatos e (b) a Lei de Padrões Justos de Trabalho, que, entre outros, fixava a jornada de trabalho, proibia o trabalho infantil e fixava o salário mínimo. Complementarmente a essas duas leis, implantou também uma legislação de seguro social, a célebre *Social Security Act*. Desde então, todo cidadão norte-americano, concomitantemente ao registro de nascimento, tem seu registro na Seguridade Social, o que lhe garante contra os riscos sociais em geral. Na sua origem, tal seguro teve ampla cobertura, visto que o desemprego alcançava patamares de 27% (Hobsbawm, 1995, p. 96), mas cabe destacar que, hoje, o modelo de seguridade social norte-americano é de natureza residual, uma vez que tem por foco exclusivo a população em risco social e não a População Economicamente Ativa, a qual resta, como única alternativa, a proteção social da iniciativa privada.

A percepção de catástrofe e descontrole por conta do desemprego, do colapso dos preços, do comércio internacional (este último caiu 60%) e o fantasma do socialismo real, ativado pela Revolução de 1917, na Rússia, incidiram pesadamente sobre os políticos e economistas do novo e do velho continente, gerando uma urgência de respostas estatais, agora não mais baseadas no sistema da economia liberal. Em outros termos, “A grande Depressão obrigou os governos ocidentais a dar às considerações sociais prioridade sobre as econômicas em suas políticas de Estado.” (Hobsbawm, 1995, p. 99) Nessa corrida, os EUA e a Alemanha precederam a Inglaterra na implantação de um plano de seguro social, mas a experiência inglesa foi a que melhor instaurou as idéias do Relatório Beveridge,

---

<sup>65</sup> Segundo Hobsbawm (1995, p. 96-97) o que se observou foi “(...) uma crise na produção básica, tanto de alimentos quanto de matérias primas, porque os preços, não mais mantidos pela formação de estoques como antes, entraram em queda livre. (...) Em suma, tornou a depressão global no sentido literal. (...) Para aqueles que, por definição, não tinham controle ou acesso aos meios de produção (a menos que pudessem voltar para uma família camponesa no interior), ou seja, os homens e mulheres contratados por salários, a consequência básica da Depressão foi o desemprego em escala inimaginável e sem precedentes, e por mais tempo do que qualquer um já experimentara.”

produzido entre 1941 e 1942 por uma comissão coordenada pelo Lorde William Beveridge, e que também serviu de inspiração à proposta de Roosevelt (EUA).

Os princípios pautados no Relatório Beveridge consagravam: (a) a universalidade da cobertura social; (b) a unicidade administrativa; e (c) a uniformidade do atendimento independentemente do nível de renda (Singer, 2003). Esses princípios nortearam o grande pacto social inglês que legitimou o denominado *Welfare State*, ou Estado de Bem Estar Social, e produziu um rompimento com a tradição de atender apenas a alguns segmentos populacionais ou de focar a seguridade social apenas nos grupos mais vulnerabilizados. Esse referencial, portanto, se constituiu como um novo paradigma: o social como direito.

Hobsbawm (1995) refere que frente à turbulência econômica e política do entre-guerras, e à eminente crise operária, o capitalismo precisou apelar e/ou aceitar medidas interventivas do Estado no âmbito da econômico e da sociedade, algo que ele sinalizou como muito próximo do fascismo. Tal argumento dá vistas a um dos aspectos centrais que promoveram as políticas de corte social: o político, expresso no temor do Estado Capitalista frente a alternativa do socialismo. Nesse sentido, o Estado de Bem Estar Social serviu, também, como uma recompensa aos trabalhadores pela renúncia à luta de classes. Assim, o pacto social que deu sustentabilidade a esse Estado condensou interesses dos capitalistas sim, mas também os da classe trabalhadora que, pela primeira vez, chegava à esfera pública em condição similar a dos proprietários. Esse fenômeno se espalhou pelo antigo continente, instaurando uma série de medidas que permitiram aumentar o tamanho do andar inferior da pirâmide social capitalista (política do pleno emprego), bem como propiciar melhoras nas suas condições (de saúde, formação e manutenção), mas não alterou o seu lugar, que continuou sendo o porão, e tampouco a hierarquia e os privilégios dos andares superiores.

Quanto às melhorias, vale ressaltar aquelas preconizadas pela Declaração da Filadélfia (1944), considerada a primeira manifestação internacional a elevar os direitos sociais ao nível dos direitos humanos, isto é, como objeto programático da gestão pública estatal, expresso na exigência do “[...] pleno emprego e elevação dos padrões de vida; extensão da seguridade social para promover uma renda básica a todos que tenham necessidade de tal proteção e cuidado médico integral”. Somente 22 anos após, em 1966, a sociedade Capitalista constituiu uma outra

proposta de pacto social do porte dessa Declaração: o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Mas sua elaboração e, principalmente, sua publicização, ocorreu em meio à disputa ideológica acerca do conteúdo dos direitos humanos, no período que se convencionou chamar de Guerra Fria. De um lado estavam as forças liberais mais ortodoxas, lideradas pelos países capitalistas de centro (em especial os EUA), e de outro as forças socialistas e liberais de esquerda. Essas últimas advogavam a apresentação de um único pacto, no qual estivessem resguardados todos os direitos humanos, inclusive aqueles de foro social, ao que se opunham os liberais ortodoxos, que acabaram por vencer o pleito. Os direitos sociais, limitados ao Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ganharam em conteúdo<sup>66</sup>, mas perderam em relevância, uma vez efetivada a sua separação do escopo dos direitos civis e políticos, cuja longa trajetória e tradição amealhou não só reconhecimento como mecanismos concretos para sua efetivação.

Mas essa maioria dos direitos sociais seria logo abalada por mais uma das violentas crises periódicas do sistema capitalista, para a qual os liberais atribuiriam como uma das principais culpadas a institucionalização desses direitos. Milton Friedman, teórico do monetarismo (vertente do liberalismo diametralmente oposta ao Estado de Bem Estar Social), foi um dos ícones desse movimento, que se denominou neoliberalismo. Antes de analisar essa reviravolta no âmbito dos direitos sociais, é importante destacar algumas de suas características que os fragilizavam, segundo Castel (1998, p. 500- 512).

**Seu caráter intermediário:** apesar dos avanços significativos, registrados no 30 anos após a segunda grande guerra, a democracia nunca foi uma prática na empresa, visto que mesmos os sindicatos não tiveram papel de decisão sobre a política geral das empresas. Nesse universo e nessa conjuntura, a classe trabalhadora estava “virtualmente vulnerável”, sem o saber, pois “[...] seu destino estava concretamente ligado à busca de um progresso do qual não controlavam nenhum dos parâmetros.”(p. 503);

**As ambigüidades das conquistas sociais:** aqui a crítica recai sobre o “preço” pago pela segurança e pelo conforto propiciados pelo Estado Social e sua

---

<sup>66</sup> São 31 artigos que tratam não só do conteúdo e da natureza desses direitos, mas também da vigilância dos mesmos, para o que institui comitês e tribunais específicos, e da responsabilidade dos estados nacionais para sua efetividade.

gestão tecnocrática, cuja mais importante inflexão foi a despolitização da sociedade. Contra o “torpor” da vida cotidiana, onde tudo parecia estar decidido antecipadamente, insurgiram-se os movimentos sociais das décadas de 60 e 70, que denunciavam a “[...] responsabilização dos atores sociais anestesiados pelas formas burocráticas e impessoais de gestão do Estado Social”(p. 505);

**As contradições dos Estados Sociais:** ao mesmo tempo que nivelava o “sujeito portador de direitos” a um coletivo abstrato, os serviços estatais produziam uma ruptura deste com as formas e redes de pertencimento concreto, a começar pelas solidariedades elementares de vizinhança. Os perigos dessa dependência se evidenciaram a partir do momento em que o poder público passou a ter dificuldades de promover a proteção individual, devido, em parte, a uma crise fiscal do Estado.

Essa crise foi promovida, por seu turno, por um processo global de transformação do *modus operandi* do sistema capitalista (do modelo de produção em alta escala –fordismo – para o modelo de produção flexível – toyotismo), bem como de acumulação (do capital produtivo para o financeiro). Com isso, interrompeu-se a trajetória de consolidação dos direitos sociais, visto que esses estavam diretamente relacionados com a condição de assalariamento massivo. Ora, no Brasil, onde sequer havia sido instalada a política de pleno emprego, a então recente conquista no plano do ordenamento jurídico desses direitos (CF 1988) foi solapada mesmo antes de se institucionalizar, sob argumentos de base neoliberal<sup>67</sup>.

Os princípios das propostas de cunho neoliberal foram implantados, paulatinamente, nos países de capitalismo avançado, a partir da década de 70, e nos anos 90 nos países em desenvolvimento. O Consenso de Washington configurou-se como um pacote de medidas de reformas econômicas, consensuadas em 1989, na Cidade de Washington, entre os organismos financeiros internacionais – Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial –, com o respaldo do Tesouro dos Estados Unidos para os países que pretendessem acessar recursos externos e/ou rolar suas dívidas com o aval desses organismos (Birdsall, La Torre, 2001, p:11). Tais medidas se faziam necessárias, segundo seus ariançadores, para reverter o quadro da estagnação econômica que assolava tanto os países desenvolvidos quanto os em

---

<sup>67</sup> Doutrina econômica que defende a absoluta liberdade de mercado e uma restrição à intervenção estatal sobre a economia, só devendo esta ocorrer em setores imprescindíveis e, ainda assim, num grau mínimo.



desenvolvimento e subdesenvolvidos, desde o início dos anos 70. Constituído por 10 princípios de orientação liberal, esse pacto tinha por foco a soberania do mercado auto-regulável, através da macroeconomia, da economia de mercado, da abertura comercial e da reforma do Estado (Baptista, 1994). Como já salientei, essa reforma situou-se, em grande escala, na redução do Estado e no alargamento do mercado para aquelas áreas até então livres da mercantilização: a das políticas de corte social.

A partir de então, a condução do social, mais que partilhada com organizações não governamentais (incluindo-se aí as organizações de mercado), passou a ser objeto das mesmas, na medida exata em que se tornou subsidiária a ação estatal. Isso imprime algumas perspectivas futuras para o trato do social, e dentre elas a gestão da responsabilidade social corporativa, próximo foco de análise.

O objetivo deste capítulo foi o de examinar um dos padrões de resposta da sociedade moderna às ameaças de ruptura que a Questão Social lhe impõe - os pactos sociais. Estes, para serem legitimados, usam como recurso a esfera pública, haja vista que o ordenamento jurídico, um dos suportes principais da doutrina liberal, tem como mediação a publicização ativa que é o processo de tornar público, na forma de representação, os interesses divergentes, para que possam ser confrontados e negociados. Mas, para Montaño (2002:45) nada mais é, na ordem contemporânea, do que uma estratégia de “[...] transferência de questões públicas de responsabilidade do Estado” para a sociedade civil (as organizações sociais, para o autor, e as organizações de mercado, para a presente tese).

Entretanto, para melhor adentrar nos liames do que seja o conteúdo dos pactos sociais contemporâneos analisados<sup>68</sup> (séc. XXI), cabe antes destacar duas categorias (teóricas e práticas) com as quais o pensamento liberal opera no sentido de garantir sua legitimidade e reprodução: governança e governabilidade. Essa ênfase na forma e na condução parece indicar que, na esfera pública contemporânea, dado o estágio atual das forças produtivas, o que se observa é o deslocamento, nos pactos sociais que aí se engendram, da disputa e do confronto entre os diferentes interesses para a preocupação com a forma, ou, em outros termos, a ênfase se desloca do “o que” e “para que” na direção do “como”, em um

---

<sup>68</sup> Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, Declaração de Independência dos Estados Unidos da América e a Declaração dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

claro processo de instrumentalização<sup>69</sup> e esvaziamento político dessa esfera, seus produtos (pactos) e o conteúdo dos mesmos.

---

<sup>69</sup> No sentido de tornar a área social funcional aos interesses e sistema capitalistas, como será mais aprofundado no próximo e último capítulo.

## 5 O CONTEÚDO: O SOCIAL E SUAS OBJETIVAÇÕES

Por conteúdo, estou aqui me referindo à substância, à materialização de determinado conceito, categoria ou objeto. Em se tratando do social, e considerando o conceito do termo aqui adotado<sup>70</sup>, entendo que seu conteúdo compreende toda sorte de bens, serviços e espaços de participação necessários e indispensáveis ao pleno desenvolvimento das capacidades humanas, bem como ao enfrentamento das desigualdades sociais. Esses bens, serviços e espaços de participação, por sua vez, constituem e ganham materialidade como tal nas políticas sociais que, por seu turno, expressam a intencionalidade de dada sociedade em relação à distribuição do poder e da riqueza socialmente produzidos. Do ponto de vista *strictus sensu* do liberalismo, o conteúdo do que é próprio do social tem se restringido, via de regra, a quatro áreas específicas, quais sejam: (a) geração de trabalho; (b) transferência ou complementação de renda mínima; (c) saúde e; (d) educação e formação profissional. Um dos objetivos deste último capítulo é verificar essa assertiva, através da análise de duas áreas, **saúde e educação**, pois são elas as que mais contribuem diretamente para a expansão do capitalismo, ao garantirem as condições minimamente necessárias para a reprodução e a qualificação da mão-de-obra, favorecendo sua governança - sustentabilidade. Da mesma forma, ambas também contribuem para a governabilidade - legitimidade do Estado -, uma vez que a educação se configura, especialmente, como espaço privilegiado de difusão e assimilação da ideologia hegemônica; a saúde, por sua vez, incorpora o conjunto de práticas que convergem para o controle e o disciplinamento dos corpos, pois, nos termos de Foucault (1999, p. 80),

O controle da sociedade sobre os indivíduos não se opera simplesmente pela consciência ou pela ideologia, mas começa no corpo, com o corpo. Foi no biológico, no somático, no corporal que, antes de tudo, investiu a sociedade Capitalista. O corpo é uma realidade bio-política. A medicina é uma estratégia bio-política.

---

<sup>70</sup>Não é o objetivo deste capítulo explorar como o materialismo-histórico tem tratado e definido o conteúdo do social; contudo, para efeito de demarcação do que compreendo como tal, cabe a seguinte enunciação: o social é o campo político das necessidades humanas que diz respeito à produção e à reprodução social, e que se objetiva através da redistribuição e do usufruto de bens e serviços produzidos pela sociedade. Nessa ótica, seus produtos têm a qualidade de “direitos”, que, por sua vez, respondem as necessidades reais e historicamente situadas, que exigem a solidariedade social e obrigações positivas do Estado.

Mas, antes mesmo de servir ao capital, na qualificação da força de trabalho para as necessidades das indústrias, Foucault argumenta que a saúde serviu como qualificação da força do Estado, isto é, “[...] dos indivíduos e enquanto constituem globalmente o Estado.” (Idem, p. 84). Em outros termos, essa medicina estava a serviço do Estado, uma vez que o cidadão se constituía, em última instância, na força de defesa das fronteiras e dos conflitos políticos.

A fim de contribuir para uma melhor análise dessas duas políticas sociais que dão conteúdo e materialidade ao social, entendo importante evidenciar duas categorias que conferem sustentabilidade ao *modus operandi* capitalista e ao Estado contemporâneo: governabilidade e governança. Tais categorias (que são pressupostos de práticas) formatam não só as diretrizes econômicas e políticas, mas também as sociais, “contagiando” o conteúdo destas últimas com sua lógica pragmática<sup>71</sup>. Por último, pretendo explicitar uma das formas como hoje (primeira década do séc. XXI) a sociedade capitalista vem respondendo às demandas de âmbito social: a responsabilidade social corporativa. Com isso pretendo evidenciar: (a) que independentemente do período histórico, a retórica liberal continua a conduzir o conteúdo das políticas e das práticas sociais, e, (b) que produzir e oferecer bens e serviços sociais, mais que uma opção, é uma condição vital para a reprodução do sistema Capitalista.

## **5.1 GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA – OU CAPACIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA**

É sabido que na área das disciplinas humano-sociais consenso não é um dos predicados recorrente aos conceitos e as categorias teóricas que lhes dão sustentação, atualização e legitimidade. Em outros termos, a semelhança e a homogeneidade de nomenclatura – forma – não se fazem necessariamente acompanhar em termos de significado de conteúdo, emergindo, assim, as ambigüidades conceituais. Daí a imprescindível delimitação conceitual como recurso para a explicitação das categorias em tela – governança e governabilidade.

Início a delimitação conceitual da categoria governança com Rosenau (2000), autor de *Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial*, na qual o autor

alerta para a existência de formulações que concebem governança em termos exclusivamente funcionais, como tarefas a serem executadas no intuito de assegurar a rotina necessária à manutenção de uma ordem instituída. Da mesma forma, observa que existem formulações outras que associam governança à capacidade de regulação dos diversos procedimentos de um processo determinado no sentido de torná-los rotineiros. Outrossim, Rosenau destaca que o conceito de governança pode ser associado unicamente às circunstâncias e às condições em que o poder é exercido, independentemente de autoridade governamental. Ainda segundo ele, governança é também identificada como sistema de regras e recursos para solucionar problemas. Em que pese o recurso ao reducionismo, é possível, a partir dos conceitos acima, destacarem-se duas características recorrentes às diversas concepções: (a) a dimensão instrumental e (b) a perspectiva de que governança, enquanto um conjunto de regulações rotineiras estruturadas, prescinde de um governo nacional, ou autoridade central, mas não de um consenso que leve à adesão às regras e à introjeção destas como justas e fundamentais.

Ora, se cabe afirmar que a governança prescinde de autoridade central – governança sem governo<sup>72</sup> – não cabe inferir que esse mecanismo prescinde de “ordem”, (Rosenau, 2000). No âmbito da esfera da regulamentação econômica, a ordem constitui-se a partir de acordos (no sentido de pacto s) sobre as regularidades que incidem sobre a política mundial como, por exemplo, livre mobilidade do capital, tendência de equalização de impostos, etc. Esses regramentos tanto podem ser resultado de planejamento sistêmico como podem ser acordados contingencialmente para responder a problemas emergentes. É no cruzamento dessas duas formas que se instituem os mecanismos de governança contemporâneos, sempre no intuito de otimizar e garantir a sustentabilidade de um sistema de mercado em concorrência imperfeita, regulamentando minimamente as atividades que ultrapassam as fronteiras nacionais.

Do ponto de vista social, existem critérios de governança que zelam pela procedência dos produtos e dos processos de produção e distribuição de produtos e mercadorias, a partir, por exemplo, de critérios de “justiça internacional” fundados em pacto s produzidos no âmbito da Organização das Nações Unidas (OIT,

---

<sup>71</sup> Concepção que valida e legitima uma ação em função de sua eficácia. (Russ, 1994, pág. 225).

UNICEF, OMS<sup>73</sup>). São regras que prevêm sanções (como embargo comercial, por exemplo) aos países e às empresas que cometem infrações no âmbito da saúde, do trabalho e da infância e adolescência. Convém lembrar que o cumprimento desses critérios também beneficia as corporações privadas, pois agrega valor “moral” aos produtos e serviços, que, em última instância, se constitui como um diferencial competitivo.

Cabe, novamente destacar que governança é uma categoria teórica e instrumental não restrita à política estatal ou as áreas temáticas internacionais. Scherer (s/d), por exemplo, a problematiza no universo das empresas corporativas. Em seus estudos identifica dois conceitos para o termo: um que o projeta como “[...] processo social que determina a alocação dos recursos e dos investimentos.” (Lazonick; O’Sullivan apud Scherer, p. 04, s/d.); e outro que o compreende como “[...] modo pelo qual os financiadores das empresas podem se assegurar de receber um retorno sobre seus investimentos.” (idem, p.03, s/d). Nos dois conceitos, evidencia-se, novamente, a natureza instrumental da governança como mecanismo regulatório e prescritivo de operar com foco na eficiência e rentabilidade (segundo conceito) e na eficiência e efetividade (primeiro conceito).

Para efeito da presente tese, governança - no âmbito da gestão pública estatal - é compreendida como um sistema de coordenação que articula estatutos formalmente instituídos e interesses intersubjetivos<sup>74</sup> de determinados segmentos. Tais estatutos – normas, legislações e procedimentos – expressam os interesses em litígio, mesmo que de forma assimétrica. É exemplo de ordenamento jurídico o arcabouço legal que disciplina a relação entre o Estado e as diversas organizações privadas que executam ações de provimento de bens e/ou serviços sociais. A Lei Federal nº. 8.742, de dezembro de 1993, nos artigos 3 e 7, define:

art. 3 – Consideram-se entidades e organizações da assistência social aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimentos e assessoramento aos beneficiários abrangidos por essa Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia dos direitos.

---

<sup>72</sup> Conceito aprofundado na obra *Governança sem Governo – ordem e transformação na política mundial*, de Rosenau, J. et al, 2000.

<sup>73</sup> Organização Internacional do Trabalho, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura e Organização Mundial da Saúde.

<sup>74</sup> Por intersubjetividade, entende-se a cooperação entre atores governamentais e não-governamentais em prol de interesses partilhados, que justificam, assim, a assunção de princípios, normas e procedimentos que projetem eficácia e coerência aos regimes implicados (políticos e econômicos, nesse caso específico).

art. 7 – As ações de assistência social no âmbito das entidades e organizações de assistência social, observarão as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

A referida Lei, nos artigos citados, ao mesmo tempo em que condiciona as ações das organizações sociais no âmbito da gestão pública, abre espaço para as organizações de mercado e suas práticas de ativismo social<sup>75</sup>, uma vez que se ocupa em qualificar as entidades e organizações de assistência social, mas não referencia que as ações dessa área serão unicamente executadas por elas. Além disso, abre espaço para que também o capital estenda ao social sua natureza mercantil, transformando os serviços e aos produtos sociais em algo a ser comprado e vendido no mercado e/ou em argumento de legitimação - governabilidade - expresso contemporaneamente no discurso da responsabilidade social.

São, ainda, exemplos de ordenamento jurídico de governança todas as normas pactuadas entre Estado e organismos internacionais de cooperação financeira que incidem sobre a condução das políticas sociais no âmbito estatal. Os diversos acordos assinados pelo Governo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional apresentam diretrizes para os investimentos da área social. A título de exemplo, a seguir, apresento o Memorando de Política Econômica, elaborado pelo Governo Federal, em março de 1999, no qual presta contas ao Comitê do Fundo Monetário Internacional sobre a política de reajuste fiscal

O Governo logrou inicialmente implementar com sucesso os elementos do pacote fiscal que constituíam o núcleo do seu programa. Antes da aprovação do arranjo stand-by pela Diretoria Executiva do FMI em 2 de dezembro de 1998 o Governo havia promulgado ou conduzido pelos trâmites legislativos a emenda constitucional relativa à reforma da seguridade social bem como uma medida visando aumentar a alíquota da COFINS – uma contribuição vinculada calculada com base no giro das empresas.<sup>76</sup>

O texto acima expressa um dos “acordos” formatados no final do séc. XX – década de 90 – para o alinhamento dos países ditos subdesenvolvidos e em desenvolvimento aos parâmetros internacionais de governança no âmbito das políticas sociais: a reformulação dos sistemas de previdência na direção de mínimos sociais<sup>77</sup>. Essa perspectiva justifica, sob o discurso da equidade, o abandono de

<sup>75</sup> Conceito será melhor explorado no último item do presente capítulo.

<sup>76</sup> Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe02.asp>. Acessado em 15/10/2006, às 14:00h.

<sup>77</sup> Referencio o conceito de mínimos sociais em Potyara Pereira, que os apresenta “(...) com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social.”(2000, p. 26).

políticas sociais distributivas e universais em favor das políticas sociais focalizadas, apoiadas no princípio da eficiência – fazer pouco, mas fazer bem.

O que não se pode esquecer é que a justificativa de mudança nos critérios de condução daquilo que é público (nesse caso, as políticas sociais), com base na capacidade de governança, tem por base o discurso de satanização do Estado - denunciado como ineficiente do ponto de vista administrativo e incompetente do ponto de vista fiscal -, em contrapondo à santificação da sociedade civil (transmutada em terceiro setor) ágil, eficiente e democrática (Montaño, 2002), como bem expressa o ex- Ministro Bresser Pereira, responsável pela projeto de Reforma do Estado Brasileiro, em marcha desde 1990:

Minha convicção é de que os serviços sociais e científicos são realizados com mais qualidade e eficiência por organizações públicas não estatais, que além disso garantem mais liberdade a seus membros, ao passo que a produção de bens e serviços controlados pelo mercado, que não necessitam de subsídio estatal, são melhor executados pelo setor privado. (Pereira, 1999: 91)

Na perspectiva de Bresser, governança equivale à capacidade financeira e administrativa de um governo, efetivamente, implementar políticas e realizar decisões; e é com base nessa concepção reducionista que ele faz a crítica ao Estado, desconsiderando todo o cenário de reestruturação produtiva internacional que se instalou nas três últimas décadas do séc. XX, e que legou ao Estado uma crise fiscal provocada pela renúncia e pela evasão fiscal, compromisso prioritário com o pagamento dos serviços das dívidas interna e externa; subvenções e empréstimos ao capital produtivo e comercial, dentre outras medidas favoráveis ao mercado,

Em relação à delimitação conceitual da categoria governabilidade, inicio descortinando o fenômeno que a colocou na agenda oficial: o discurso da ameaça de ingovernabilidade, que rondou os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, no fim do séc. XX. Os organismos financeiros internacionais e os bancos centrais das principais economias capitalistas anunciavam que esse quadro poderia ser revertido desde que se adotasse a racionalidade política, que implicava a primazia do pagamento da dívida externa e o retorno às moedas estáveis. Sob essa perspectiva, nenhum sofrimento particular, e mesmo nenhuma violação de soberania nacional, eram considerados um sacrifício demasiado para o alcance da integridade financeira. Com isso, o debate público brasileiro sobre governabilidade,



principalmente no final dos anos 80 e ao longo dos 90 do séc. XX, teve como tem central a reconstituição das instituições de mercado, nutrido pelas reformas de matriz neoliberal.

O papel ativo das agências multilaterais “[...] potencializou a visibilidade pública do debate em torno das vicissitudes dos arranjos institucionais que suportam os sistemas produtivos” (Rosenau, 2000, p.29). Dentre os arranjos institucionais possíveis, ganharam destaque a democracia, como única forma possível de eficiência administrativa, política e econômica, e a subsidiariedade do Estado<sup>78</sup> como princípio organizador das questões locais (sociais, econômicas, culturais). Nessa linha, Bresser Pereira (1999) define governabilidade como a capacidade política de governar em um ambiente no qual a legitimidade desse mandato é prerrogativa da sociedade, constituindo-se em regimes nos quais há amplo espaço para a intervenção da sociedade. Intervenção esta no campo da publicização, concebida como o processo de transferência, para o setor público não-estatal, os serviços sociais e científicos.

Resumindo, a sociedade globalizada do final do séc. XX, em especial, a parcela denominada como em desenvolvimento e/ou subdesenvolvida, foi conduzida a uma reestruturação econômica e social, capitaneada pelos Estados Nacionais, cuja tarefa mais premente era a sua própria reforma, nos marcos dos princípios da governabilidade e da governança, uma reforma orientada para o livre-mercado de concorrência imperfeita, que exigia um Estado mínimo. Dentre as medidas adotadas nessa reestruturação econômica, interessa aqui a redelimitação das suas funções, como forma de reduzir seu tamanho, seja em termos de pessoal, seja em termos de iniciativas consideradas como de natureza privativa. Premidos pela ameaça da ingovernabilidade, os governos nacionais iniciaram programas de privatização, terceirização e publicização de práticas antes quase circunscritas ao setor público estatal, como já foi algumas vezes demarcado ao longo desta tese.

Essa necessidade de governabilidade é também fundamental no âmbito da economia, devido a sua atual configuração (de concorrência imperfeita transnacionalizada), que instaura a insegurança, ao romper com a forma

---

<sup>78</sup> No sentido de auxiliar, complementar, mas não protagonizar.

política (social-democracia<sup>79</sup>) e de produção (taylorismo / fordismo) que sustentavam a sociedade salarial e os sistemas de seguridade social conquistados no séc. XX. É nesse cenário que o “interesse” pelas necessidades e demandas sociais, por parte do empresariado, ganha utilidade política, pois divorcia as desigualdades sociais do mercado, e dá legitimidade às empresas, ao melhorar a sua imagem, a qual, supostamente, colabora para a manutenção da paz social (mas de fato, o que busca é a coesão com vista a sua própria manutenção).

Após essas digressões acerca dos dois princípios que orientam a gestão pública<sup>80</sup> e privada contemporâneas (séc. XXI), bem como sobre os pactos sociais que os legitimam, retomo a História com a finalidade de evidenciar os fundamentos liberais que informam quais os conteúdos ideais e os pertinentes ao social (e as suas respectivas políticas).

## 5.2 VARIAÇÕES SOBRE OS TEMAS – SAÚDE E EDUCAÇÃO

No âmbito das práticas e dos produtos sociais, muito se tem realizado e produzido ao longo da trajetória da sociedade moderna, como já oportunamente destacado. É possível afirmar que a sociedade moderna já tem constituído um arcabouço de experiências do ponto de vista quantitativo e também do qualitativo. A passagem histórica da Idade Média para a Idade Moderna contou, em larga escala, com esse recurso, como as já referidas casas de trabalho (*workhouse*) e os sistemas de abono (*Speenhamland*). Mas, em sua maior parte, a finalidade desses investimentos, nos períodos citados, voltava-se mais ao provimento de condições mínimas de subsistência, como forma de controle da população, do que como afirmação de direitos. Não obstante, tais provimentos serviam mais à emergente

---

<sup>79</sup> As propostas e programas social-democratas, que sustentaram os Estados de Bem Estar Social das economias centrais após a segunda guerra (Europa e EUA), tinham por base a participação ativa do Estado, que utilizava seus recursos e autoridade para manter estável os mercados, intervindo na economia e na regulação social. (Johnson, 1997).

<sup>80</sup> No Rio Grande do Sul o Programa de Governo da Governadora Ieda Crusius, (gestão 2007-11) é uma clara evidência da forma de gestão contemporânea da área social, com sua forte ênfase no ajuste fiscal e na modernização da gestão pública. Organiza-se na lógica de Programas Estruturantes, que “[...] são projetos multissetoriais que contemplam ações imprescindíveis ao crescimento do Estado e à melhoria da qualidade de vida de povo gaúcho. Os programas estruturantes equivalem a projetos de modernização para o Rio Grande do Sul. São pautados por transparência, ética e participação popular e têm a inovação como uma de suas principais marcas. Muitos concretizam-se por meio de parcerias público-privadas e contam com participação do terceiro setor da formação de redes solidárias. Disponível em ” <http://www.estado.rs.gov.br/>. Acessado em 13/03/2008, as 19:00h.

classe burguesa (proprietários industriais e rurais, mercadores) e ao Estado Absolutista do que aos beneficiários, uma vez que criavam as condições necessárias para o desenvolvimento das forças produtivas<sup>81</sup> e a governabilidade dos nascentes Estados nacionais. Também a decadente elite medieval (clero, latifundiários e nobreza) beneficiava-se com as medidas de caráter social, uma vez que, através das mesmas, logravam adiar as transformações econômicas e sociais em marcha (Polanyi, 2000).

Com o avanço do ideário liberal e do capitalismo como sua objetivação econômica e social, os serviços e produtos sociais passaram à condição de “subsidiários” do desenvolvimento. Ou seja, tornaram-se recursos de qualificação e sustentabilidade do mesmo, e, sobre esse aspecto, cabe destacar o papel das políticas públicas de educação e da saúde. Isto porque essas duas áreas incidem, de forma positiva, na qualificação e na reprodução da força de trabalho.

Do ponto de vista legal, a ascensão das práticas sociais assistencialistas e corretivas para o patamar de direito normativo, isto é, para a condição de direito reconhecido socialmente e garantido e/ou subsidiado pela ação estatal, teve início com a vinculação desses às cartas magnas, ainda no séc. XVIII. Esse processo foi tímido inicialmente, limitando-se a ser objeto de um ou dois artigos (Quadro 1). Conforme o modo de produção capitalista se expandia, também se expandiam as suas contradições, como as desigualdades sociais e suas correlatas formas de resistência - como as pressões do movimento operário por melhores condições de vida e repartição da riqueza produzida. Por outro lado, a perspectiva de um outro projeto societário - comunismo - projetou esses direitos a uma trajetória ascendente, que culminou com o seu resguardo em inúmeras cartas magnas (México, Alemanha, Brasil) constituídas na primeira metade do séc. XX. Pretendo, aqui, dar visibilidade à trajetória desses direitos sociais, através da sua veiculação legal, mas não me restringirei a ela, visto que os compreendo como produtos de processos sociais que precedem as cartas constitucionais.

No âmbito da educação e da formação profissional, merecem destaque as propostas do movimento owenista (séc. XIX), que defendia a educação (dos trabalhadores e familiares) como um dos seus princípios básicos, por crer que

---

<sup>81</sup> Termo da economia marxiana que compreende os recursos humanos (como agentes) necessários à produção, que exercem influência direta sobre a natureza. (Larousse, vol. XX, 1999, pág. 2551).

A educação de crianças e dos adultos, a provisão do lazer, da dança e a música e a suposição geral de uma moral elevada e padrões pessoais para velhos e jovens criavam a atmosfera na qual a população industrial como um todo atingia um novo *status*. (Polanyi, 2000, pág. 206).

Como um dos subprodutos desse novo *status*, ampliou-se a produtividade, pois preparava mão-de-obra qualificada para operar equipamentos cada vez mais sofisticados. A Inglaterra foi o berço desse movimento, mas as iniciativas e as exigências na área da formação profissional não se restringiram nem a esse país e tampouco são creditadas todas ao movimento owenista. Nesse sentido, cumpre destacar as conquistas promovidas pelas revoluções de 1848<sup>82</sup>, especialmente na França e Alemanha, como a garantia de alguma educação para os trabalhadores que, em última instância, os capacitou para melhor operarem as tecnologias emergentes na época. Menos de um século depois, em 1908, na Inglaterra, passou a vigorar uma lei que regulamentava o trabalho de escolares, com vistas a garantir e proteger a formação profissional, inaugurando o que, mais tarde, ficaria conhecido como seguridade social (Singer, 2003). A partir de então, a preocupação com a formação profissional foi recorrente, tendo os Estados nacionais assumido, em grande parte, essa responsabilidade, visto que foi surpreendente “[...] o crescimento de ocupações que exigiam educação secundária e superior. A educação primária e universal, isto é, a alfabetização básica, era na verdade a aspiração de todos os governos.” (Hobsbawm, 1995, p. 289).

O Quadro 1, contém algumas das primeiras garantias sociais na área da educação e formação, que são contemporâneas às revoluções francesa e a norte-americana e que, portanto, receberam forte influência do ideário liberal.

---

<sup>82</sup> Também chamadas de Primavera dos Povos, tais revoluções, de caráter liberal democrático e nacionalista, eclodiram na Europa Central e na Ocidental em função de regimes governamentais autocráticos, crises econômicas, falta de representação política das classes burguesas; foram iniciadas por membros da burguesia e da nobreza que exigiam governos constitucionais, e por

## Quadro 1

## Evolução dos direitos relativos à educação nas primeiras constituições dos Estados Modernos

Países	Constituições	Artigos
França	Constituição de 03/09/1791	art.22º A instrução é necessidade de todos. A sociedade deve favorecer com todo seu poder o progresso da razão pública e por a instrução ao alcance de todos os cidadãos.
Espanha	Constituição de Cádiz, de 19/03/1812	<p>art. 366º Em todas as povoações da monarquia abrir-se-ão escolas de primeiras letras, em que se ensinarão as crianças a ler, escrever e contar e o catecismo da religião católica, que compreendera, também, uma breve exposição das obrigações cívicas.</p> <p>art. 367º Também se determinará e criará o número adequado de Universidades e outros estabelecimentos que se julgue convenientes para o ensino de todas as ciências, letras e belas-artes.</p> <p>art. 368º O plano geral de ensino será uniforme em todo o reino, e a Constituição Política da Monarquia deveser explicada em todas as universidades e estabelecimentos literários em que se ensinem as ciências eclesiásticas e políticas.</p> <p>art. 370º As cortes regulamentarão, por meio de planos e estatutos especiais, tudo quanto pertença ao importante domínio da instrução pública.</p>
Portugal	Constituição de 23/09/1822	<p>art. 237º Em todos os lugares do reino onde convier haverá escolas suficientemente dotadas, em que se ensine a mocidade portuguesa de ambos os sexos a ler, escrever e contar e o catecismo das obrigações religiosas e civis.</p> <p>art. 239º É livre a todo cidadão abrir escolas para o ensino público, contando que haja de responder pelo abuso dessa liberdade nos casos e nas formas que a lei</p>

trabalhadores e camponeses que se rebelaram contra os excessos e a difusão das práticas capitalistas. (Larousse, vol. XIX, p. 4789).

		determina.
Brasil	Constituição de 25/03/1824	<p>art. 179º A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que têm por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:</p> <p>§ 32º A instrução primaria é garantida a todos os cidadãos;</p> <p>§33º Colégios e Universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas-artes e artes.</p>
Bélgica	Constituição de 07/02/1831	<p>art. 17º O ensino é livre, são vedadas as medidas preventivas; a repressão dos delitos que lhe digam respeito só podem ser reguladas por lei. A instrução pública por conta do Estado rege-se igualmente por lei</p>

Fonte: MIRANDA, J. *Textos Históricos do Direito Constitucional*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1990.

Nas primeiras constituições liberais, a educação é tratada como objeto de regulamentação social (Espanha, Bélgica) e presta-se como espaço e instrumento de difusão do espírito cívico e religioso (Portugal, Espanha), indicando, assim, a presença do componente ideológico. Em que pese todas as constituições reconhecerem a importância da educação e assegurarem, no plano normativo, o acesso da população a ela (França, Espanha, Portugal, Brasil), nenhuma determina a obrigação do Estado, seja no seu financiamento, seja na sua execução, expressando claramente a influência liberal. Por outro lado, não se pode esquecer que o conceito de cidadão das referidas cartas não era extensivo a toda a população, mas sim a alguns grupos específicos da mesma.

O Quadro 2 expressa, em larga medida, os avanços alcançados na área da educação e da formação profissional nas constituições dos Estados Providência ou de Bem-Estar Social, já no séc. XX, quando, então, essa política foi, finalmente, alçada à condição de direito.

## Quadro 2

## Evolução dos direitos relativos à educação em constituições nacionais que demarcam transição para o Estado Social

Países	Constituições	Artigos
México	Constituição de 31/01/1917.	<p>art. 3º A educação ministrada pelo Estado – federação, estados, municípios tenderá a desenvolver harmonicamente todas as faculdades do ser humano e a fomentar nele o amor à Pátria e a consciência da solidariedade internacional na independência e na justiça.</p> <p>I – Garantida a liberdade religiosa pelo art. 24º, o critério que orientará a educação manter-se-á alheio a qualquer doutrina religiosa e, baseado nos resultados do progresso científico, lutará contra a ignorância e os seus efeitos e contra qualquer espécie de servidão, fanatismo e preconceitos.</p> <p>II – Os particulares poderão ministrar educação de todos os tipo e grau. Tratando-se, porém, de educação primária, secundária e normal (e de educação de qualquer tipo ou grau destinada a operários e camponeses), deverão obter, previamente, em cada caso, autorização expressa do poder público.</p> <p>VI – A educação primária será obrigatória.</p> <p>VII – toda educação ministrada pelo Estado será gratuita.</p> <p>art. 31º São deveres dos mexicanos:</p> <p>I) Fazer com que seus filhos ou pupilos, menores de 15 anos, freqüentem as escolas públicas ou privadas para obter educação primaria elementar e militar pelo tempo determinado pela lei de instrução pública de cada estado.</p>
Alemanha	Constituição de Waimer de 11/08/1919	<p>art. 142º As artes, as ciências e o ensino são livres. Incumbe ao Estado protegê-las e contribuir para o seu desenvolvimento.</p> <p>art. 143º Para a educação da juventude existem estabelecimentos públicos. O Império, os estados e as comunas colaboram na sua organização.</p>

		<p>art. 145º O Estado assegura o princípio da escolaridade obrigatória. Para esse efeito existe a escola popular única, com oito anos de estudos, e a escola de aperfeiçoamento, que se destina ao ensino até os 18 anos de idade completos. São gratuitas a instrução e a assistência escolar nas escolas populares e de aperfeiçoamento.</p> <p>art. 147º É livre o estabelecimento de escolas particulares, enquanto suprem as escolas públicas, e estão sujeitas às leis do país. Deve ser dada autorização para sua criação quando os seus programas, as suas instalações e formação científica do pessoal docente não forem inferiores aos das escolas públicas e quando não favorecerem uma separação de alunos, segundo situação econômica dos pais. Deve ser recusada a autorização quando não for suficientemente assegurada a situação econômica e jurídica do pessoal docente.</p> <p>art. 149º A instrução religiosa faz parte do programa ordinário das escolas, exceto das que sejam independentes de qualquer crença religiosa, É ministrada em harmonia com os princípios da igreja interessada, sem prejuízo do direito de fiscalização do Estado.</p>
Brasil	Constituição de 05/10/1988	<p>art. 6º São direitos sociais a educação, o trabalho, a segurança, a previdência social a proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, na forma dessa Constituição.</p> <p>art. 205º A educação é direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.</p> <p>art. 206º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:</p> <p>I – Igualdade nas condições de acesso e permanência na escola;</p> <p>II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;</p>



	<p>III – pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;</p> <p>IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;</p> <p>V – valorização dos profissionais de ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;</p> <p>VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;</p> <p>VII – garantia de padrão de qualidade.</p> <p>art. 208º O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:</p> <p>II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;</p> <p>III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;</p> <p>IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;</p> <p>V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;</p> <p>VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;</p> <p>VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde</p> <p><b>§1º</b>O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.</p> <p><b>§2º</b>O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.</p>
--	---

	<p><b>§3º</b> Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.</p> <p>art.209º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:</p> <p>I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;</p> <p>II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público</p> <p>art.210º Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.</p> <p>§1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.</p> <p>§2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.</p> <p>art.211º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.</p> <p>§1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.</p> <p>§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.</p> <p>art.21º A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>
--	---

	<p>§1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.</p> <p>§2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.</p> <p>§3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.</p> <p>§4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.</p> <p>§5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.</p> <p>art.213º Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;</li><li>II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.</li></ul> <p>§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para ensino fundamental e médio na forma da lei, para quem demonstrar insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando ficando poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão</p>
--	--

		<p>de sua rede na localidade.</p> <p>§2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.</p> <p>art.214º A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:</p> <p>I - erradicação do analfabetismo;</p> <p>II - universalização do atendimento escolar;</p> <p>III - melhoria da qualidade do ensino;</p> <p>IV - formação para o trabalho;</p> <p>V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.</p>
--	--	--

Fonte: Fonte: MIRANDA, J. *Textos Históricos do Direito Constitucional*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1990. [www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/](http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/), 28/02/07.

Coube ao México, em 1917, inaugurar a série de constituições de caráter eminentemente social, pois, até então, os países que já haviam implantado sistemas de seguridade social não os tinham garantido em suas cartas constitucionais. Neste sentido, e antes de destacar os avanços e as características da legislação constitucional mexicana no que se refere à educação, devo lembrar, como já evidenciado, que a Alemanha, de Bismarck, foi o primeiro país a assumir o seguro social como campo de ação programático, seguido pela Inglaterra, 25 anos depois. Mas esta última também não salvaguardou os direitos sociais em termos constitucionais, embora o modelo de Estado de Bem-Estar Social que implantou seja considerado como o mais abrangente em termos de garantias sociais. Seu sistema tendia a equalizar todos os segmentos sociais a um denominador comum: a cidadania, sob a inspiração do Relatório Beveridge, elaborado por um grupo coordenado pelo nobre inglês Lorde Beveridge em 1942, que postulava: “[...] a população não deveria sofrer indigência nem os cinco gênios malignos da história: a enfermidade, a ignorância, a dependência, a decadência e a habitação miserável.” (Bairoch apud Singer, 2003, p. 247).

Diferentemente do relatório inglês, a Constituição mexicana foi forjada pela aliança da classe trabalhadora do campo com a da cidade, sendo fruto de revoluções e movimentos políticos promovidos pela mesma. Seu texto expressa claramente os interesses classistas, e em termos de educação, postula, por exemplo, a primazia da sua condução pelo Estado e a primazia da responsabilidade deste. Pela primeira vez, a educação primária tornou-se obrigatória, ficando a freqüência ao encargo dos pais ou responsáveis, e ao Estado a oferta universal do serviço. O texto constitucional mexicano também inova ao mencionar a formação dos camponeses e operários e ao vincular o conteúdo dessa formação à promoção da independência e da justiça internacional.

A Constituição de Waimar, por seu turno, logrou compensar o povo alemão pelas perdas (principalmente moral) impostas pelo fim da primeira Grande Guerra e, nesse intento, foi generosa em termos de garantias sociais. Nela ficou instituída a escolaridade obrigatória, e foram demarcados os parâmetros de escolas populares e de aperfeiçoamento. Prescreveu, também, o estabelecimento de escolas privadas, mas subordinou as mesmas às condições do ensino público.

Contudo, em termos de detalhamento e amplitude de garantias, nenhuma supera a Constituição brasileira de 1988. Em seu texto, a educação assume a integralidade do caráter de direito, ao definir como objetivos o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Inovou, também, ao instituir o caráter democrático no processo de gestão; ao fixar conteúdos mínimos, objetivando uma formação básica comum, e ao definir um regime de financiamento público.

Já a proteção e a promoção da saúde, como iniciativa governamental, tem registro ainda no séc. XVIII, a partir do que Foucault (1999) denominou de medicina social. Segundo o autor, esta organizou-se a partir de três modelos diferenciados: o alemão (já referenciado), o francês e o inglês, respectivamente modelo de medicina do estado; modelo de medicina urbana e modelo de medicina da força de trabalho. O primeiro a ser instituído foi o modelo alemão, cujo projeto consistia em investir no seu maior capital, a **saúde da população**, com o objetivo enfrentar a estagnação econômica. Vale lembrar que a burguesia alemã do final do séc. XVII foi bloqueada no seu desenvolvimento econômico, especialmente pela Inglaterra e pela França, e precisou se refugiar no aparelho do Estado, fundando, assim, a burocracia estatal.

Com isso, enquanto as demais nações se preocupavam com as condições de saúde pertinentes ao estágio mercantilista, a Alemanha ocupava-se das condições de sua população. Neste sentido, instituiu a primeira política de saúde do Estado para o Estado, em 1764, sob o título de Política Médica, que consistia: (a) em um complexo sistema de observação da natalidade, mortalidade e morbidade; (b) na normatização da prática e dos saberes médicos; (c) na subordinação dos médicos a uma administração central e (d) na integração desses ao corpo estatal (Foucault, 1999).

O segundo modelo, experimentado na França, teve como projeto investir na urbanização do território nacional, uma vez que este era constituído “[...] por uma multiplicidade de territórios heterogêneos e poderes rivais.” (Foucault, 1999, p.84). Dentre esses poderes ganhava relevo o do nascente proletariado, expresso nas revoltas urbanas. Amontoadas no ambiente urbano, essa população, cada vez mais numerosa, convivia com esgotos a céu aberto e cemitérios nos quais os corpos ficavam, por vezes, expostos. Nesse cenário, as epidemias e a desobediência civil grassavam, e, para enfrentá-las criou-se um plano de saúde pública que tinha como objeto não os indivíduos, mas o controle das coisas e dos elementos, como as vias de acesso, as galerias e esgotos subterrâneos, os cemitérios, a água e o ar. Foucault (1999) definiu a medicina urbana como uma forma de controle do espaço, da confusão e perigo urbano.

Ainda referenciando Foucault (1999), o terceiro e último modelo de medicina social teve origem em solo inglês, sendo um projeto com foco na população pobre e trabalhadora, com o objetivo de, através do controle da sua saúde e dos seus corpos, tornando-a mais apta ao trabalho fabril e, portanto, aos interesses do capital. Essa forma de controle da saúde coletiva constituiu uma das políticas da Lei dos Pobres, e implicava no binômio controle e assistência. Na sua versão mais elaborada consistiu em um sistema de (a) controle de vacinação; (b) registro das epidemias e (c) localização e destruição dos focos de insalubridade. A síntese desses três modelos inspirou, já no séc. XX, a proposta de saúde do Relatório Beveridge, documento que orientou intervenções em saúde, educação e previdência social dos modernos sistemas de seguridade social.

Mas a perspectiva de saúde como seguro social é recente, tendo sido alçada à condição de programática de Governo somente a partir da segunda metade do séc. XIX, inicialmente na Alemanha, de Bismack. É importante lembrar que a

promoção de políticas de proteção contra acidentes e doenças do e no trabalho tinha também, no conflituoso ambiente da Alemanha bismarckiana, o papel de compensar e, mais ainda, de conquistar a confiança dos trabalhadores para o projeto imperial alemão, como já denunciado anteriormente. Rosanvallon (1998) destaca que o Estado Alemão foi o primeiro de seu gênero na história da sociedade moderna a instituir um sistema de proteção social como contrapartida de contribuição, no qual a saúde foi incorporada na seção II, que trata Da Vida Social, e mais especificamente no art. 119, como evidencia o Quadro 3.

Não obstante, coube novamente à Inglaterra instaurar inovações na área do acesso aos produtos e serviços sociais, com a constituição de um sistema não contributivo que, como já evidenciado, pretendeu cuidar do indivíduo do berço ao túmulo. Também merece crédito, aqui, o maior responsável pela generalização dos direitos sociais, e dos direitos relativos à saúde, ao trabalho e à educação em particular: a Organização Internacional do Trabalho - OIT<sup>83</sup>. No preâmbulo de sua Constituição estabelece que

Uma paz universal e duradoura pode ser estabelecida somente se estiver baseada na justiça social; e considerando que há condições de trabalho que impõem tal injustiça, sofrimento e privação a um grande número de pessoas que provocam tanta agitação que a paz e harmonia do mundo estão em perigo; uma melhoria dessas condições é urgentemente exigida.<sup>84</sup>

Este texto, de 1919, inspirou-se e inspirou algumas constituições em particular, como é possível visibilizar no Quadro a seguir.

---

<sup>83</sup> A OIT foi criada pela Conferência de Paz após a Primeira Guerra Mundial. A sua constituição converteu-se na Parte XIII do Tratado de Versalhes, assinado pelas potências européias, que encerrou oficialmente a Primeira Guerra Mundial.

<sup>84</sup> Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/inst/fund/docs/index.php>. Acessado em 27/02/2007, as 23h.

Tabela 3

## Evolução dos direitos relativos à saúde nas constituições nacionais

Países	Constituições	Artigos
Portugal	Constituição de 23/09/1822	art. 240º As Cortes e o Governo terão particular cuidado da fundação, conservação e aumento das casas de Misericórdia e de hospitais civis e militares, especialmente daqueles que são destinados para os soldados e os marinheiros inválidos, e, bem assim, de rodas de expostos, montepios, civilização de Índios e de quaisquer outros estabelecimentos de caridade.
México	Constituição de 31/01/1917.	<p>art. 123º O Congresso da União, sem infringir as bases seguintes, devera emitir leis sobre o trabalho, nestes termos:</p> <p>XIV – Os empresários serão responsáveis pelos acidentes de trabalho e as enfermidades profissionais dos trabalhadores, sofridas por motivos ou em exercício da profissão ou trabalho que executarem; e os patrões deverão pagar a indenização correspondente. Essa responsabilidade subsistirá mesmo nos casos em que o patrão contratar através de algum intermediário.</p> <p>XV – O patrão será obrigado a observar na instalação de seus estabelecimentos os preceitos legais sobre higiene e salubridade no uso das máquinas, instrumentos e materiais de trabalho, assim como a organizar o trabalho de tal maneira que se dê à saúde e a vida dos trabalhadores a maior garantia compatível com a natureza do trabalho, sobre pena das sanções que a lei estabelecer.</p> <p>XXI – A Segurança Social será organizada de acordo com as seguintes bases mínimas:</p> <p>a) Cobrirá os acidentes e as doenças profissionais, as doenças não profissionais e a maternidade; e a aposentadoria, a invalidez; a velhice e morte.</p> <p>d) Os familiares dos trabalhadores terão direito a assistência médica e medicamentosa, nos casos e na proporção a determinar por lei.</p>
Alemanha	Constituição de Waimer de	art. 119º Incumbe ao Estado e as comunas velar pela pureza, pela saúde e pelo desenvolvimento social da família. As famílias



	11/08/1919	numerosas têm medidas de assistência que ocorrem aos seus encargos.
Brasil	Constituição de 05/10/1988	<p>art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:</p> <p>Redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.</p> <p>art. 196º A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário as ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.</p> <p>art. 197º. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.</p> <p>art. 198º As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizados de acordo com as seguintes diretrizes:</p> <p>I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;</p> <p>II – atendimento integral, com prioridade as atividades preventivas, em prejuízo dos serviços assistenciais;</p> <p>III – participação da comunidade.</p> <p>art. 199º A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.</p> <p>1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.</p> <p>2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.</p> <p>3º É vedada a participação direta ou indireta de empresas estrangeiras na assistência à saúde no País, salvo nos casos</p>

		<p>previstos em lei.</p> <p>4º A lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como a coleta, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedada todo o tipo de comercialização.</p> <p>art. 200º Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:</p> <p>I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;</p> <p>II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;</p> <p>III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;</p> <p>IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;</p> <p>V - incrementar em sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico;</p> <p>VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;</p> <p>VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;</p> <p>VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.</p>
--	--	--

Fonte: MIRANDA, J. *Textos Históricos do Direito Constitucional*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1990.

[www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/](http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/), Acessado em 28/02/07, às 19h.

Nas constituições dos séc. XVIII e XIX analisadas, a única que traz referência à saúde é a de Portugal, e mesmo assim na forma de recomendação ao Governo e às Cortes de que apóiem as instituições de atendimento à população mais vulnerabilizada. Somente após 95 anos a saúde foi tratada como direito social, na Constituição mexicana, de duas formas: (a) como responsabilidade do patronato junto aos trabalhadores e, (b) como responsabilidade do Estado, no âmbito da seguridade social. Penso que o maior mérito dessa Constituição, no referente a saúde pública, é o de reconhecer os processos de adoecimento do e pelo trabalho. Já a Constituição de Wainer inscreve a saúde no âmbito dos direitos da família, contudo não a universaliza, uma vez que prioriza as famílias numerosas.

Novamente, o texto constitucional a inovar por excelência foi o brasileiro de 1988, que, já no art. 7º referenda a saúde como um direito universal, de responsabilidade do Estado. Dentre as novidades destacam-se: a constituição de um sistema único, regionalizado e descentralizado, sob a condução estatal e o controle social; a priorização das ações preventivas frente às assistenciais (curativas); a caracterização da vigilância sanitária e epidemiológica e de proteção ao meio ambiente como objeto de saúde pública; o incentivo às inovações tecnológicas e científicas, dentre outras.

Os avanços na qualificação e na normatização dos conteúdos dos direitos sociais tiveram, nas duas áreas estudadas (saúde e educação), uma trajetória ascendente expressando, em maior ou menor escala, o compromisso firmado entre as classes sociais para assegurar o crescimento econômico e por vezes o enfrentamento às desigualdades sociais. Mas esse quadro perdurou até o momento em que as taxas de crescimento econômico começaram a despencar e passaram a surgir, no seu encaço, os ideais liberais mais puristas, renomeado de neoliberal. Os últimos 30 anos do séc. XX foram férteis à lógica que denuncia a intervenção estatal na área social como negativa, com o renascimento do mito de que as políticas sociais redistributivas e universais são perniciosas ao desenvolvimento econômico. Contudo, o receituário neoliberal não alcançou aquilo que prometia: o tão propalado retorno das taxas de crescimento econômico. Ao contrário, o que se observou foi o alargamento e o aprofundamento das desigualdades sociais, uma vez que, aos países sob pressão das agências econômicas internacionais, só restaram três caminhos: “[...] cortar gasto público; imprimir dinheiro ou vender títulos do Tesouro a

juros atraentes.”(Behring; Boschetti, 2006, p. 139). Tais medidas foram acatadas, redundando no que ficou conhecido como a “década perdida”, na qual as taxas de crescimento não ultrapassaram a média dos 2,1%, e a inflação chegou a média de 200% ao ano (Hobsbawm, 1995).

Esse prognóstico negativo, operado nas últimas décadas do séc. XX, repercutiu, em solo brasileiro, num quadro de aridez e hostilidade aos direitos sociais assegurados na Constituição de 1988. Ademais, a juridificação desses direitos, no caso brasileiro, não havia alcançado ainda a sua completa materialização, visto que “A concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando atrelada às condições econômicas e à base fiscal estatal para serem garantidos.” (Couto, 2004, p.48).

Pochmann (2005) acredita que, nos marcos do atual modelo econômico em curso, não há mais perspectiva possível de ampliação da inclusão social no cenário brasileiro. Em termos da política de educação, o autor denuncia que a ampliação do acesso da população ao ensino fundamental, em especial às primeiras séries desse, se deu à custa da deterioração das já precárias condições funcionais e materiais, implicando a baixa qualidade dos serviços prestados. Em termos de ensino médio, a crítica recai não somente sobre a qualidade do serviço, mas, sobretudo, sobre a cobertura do mesmo, uma vez que dados oficiais revelam que apenas um terço da população entre 15 e 17 anos está nele inserida (Idem, 2005, p.69). Em termos do ensino superior o que se observa, ainda, segundo dados do Atlas da Exclusão nº 5, é um processo onde apenas 1,8% da população é beneficiada, o que explica o baixo nível de formação das forças produtivas de forma geral.

No que diz respeito à saúde e ao seu trato como um dos bens sociais mais valorizados, tanto na perspectiva individual quanto na coletiva os dados evidenciam, mais uma vez, a realidade da segregação social e concentração de riqueza. A capacidade de responder à demanda de saúde através da capacidade instalada de leitos e de servidores disponíveis (médicos e enfermeiros) denuncia a disparidade entre as Regiões Sul / Sudeste e Norte / Nordeste, pois as duas primeiras concentram 71% dos médicos e 57 % dos leitos em termos absolutos. Por outro lado, a cobertura do Programa de Saúde da Família, que se fundamenta “[...] nos eixos transversais da universalidade, integralidade e equidade, em um contexto de descentralização e controle social da gestão, princípios assistenciais e organizativos

do SUS<sup>85</sup>, teve em 2005<sup>86</sup> cobertura de 44,4% da população brasileira, sendo que dados do mesmo ano informam que os pobres e indigentes somava 42 milhões, ou 46% da população no período, evidenciando, assim, o quão longe da universalização se encontra esse programa (Pochmann, 2005, p.74).

Entre as formas para enfrentar esses quadros da educação e da saúde públicas, e no intuito de amenizar os efeitos das reformas econômicas e sociais levadas a cabo pelo Estado brasileiro na década de 90 do séc. XX, instituíram-se parcerias público-privadas<sup>87</sup> entre Estado e organizações sociais, bem como houve incentivos à iniciativa privada, principalmente na forma de renúncia fiscal. É nesta última que se localizam as práticas de responsabilidade social corporativa, escolhida como um dos exemplos de condução e trato das políticas sociais, não só pela importância dessas políticas na reprodução da força de trabalho, mas também pelo valor que elas agregam à imagem da empresa e aos seus produtos. Por outro lado, não se pode esquecer que na composição da sociedade moderna, a empresa tem interesses estratégicos na conformação dos pactos sociais que sustentam a frágil coesão social.

### **5.3 O ESTADO DA ARTE DO SOCIAL – UMA PERSCRUTAÇÃO ÀS PRÁTICAS DE RESPONSABILIDADE SOCIAL CORPORATIVA**

Do ponto de vista jurídico, são três as modalidades de organizações privadas prestadoras de serviços e/ou repassadoras de produtos sociais, conforme a legislação brasileira: (a) as organizações filantrópicas (área da saúde, educação e assistência social); (b) as organizações sociais, constituída por empresas “híbridas” (privadas, porém mantidas com recursos e supervisão públicas), como a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), e o Sistema S – Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem e ensino do Comércio (SENAC); e (c) as

<sup>85</sup> Disponível em [http://dtr2004.saude.gov.br/dab/atencao\\_basica.php#saude\\_da\\_familia](http://dtr2004.saude.gov.br/dab/atencao_basica.php#saude_da_familia). Acessado em 03/03/2007, as 08:30h.

<sup>86</sup> Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata>, Acessado em 03/03/2007, as 10:40h.

<sup>87</sup> Lei N° 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP<sup>88</sup>. Esses três marcos legais fazem parte do Plano de Reforma do Estado Brasileiro<sup>89</sup>, e têm por fundamento a desestatização do social, operada pela transferência de grande parte da execução das políticas sociais para agentes do setor privado.

Para além dessas organizações, outras expressões da relação público-privada ganham espaços na área social, como a responsabilidade social corporativa, também denominada de ativismo social empresarial<sup>90</sup> (Beghin, 2005). A opção que faço ao eleger essa prática como evidência e, portanto, como objeto de análise de uma das formas contemporâneas de condução e determinação do conteúdo da esfera social se justifica na medida em que expressa a concepção de um “novo” ator social, cujo fundamento claro é a concepção liberal, que, por sua vez, se materializa em ações de cunho eminentemente moral. Com o grifo no termo novo denuncio uma reconceituação, pois, se é possível demarcar a última déc. do séc. XX como o de expansão acelerada das práticas empresariais sociais, não o é sinaliza-la como a de emergência dessas práticas, haja vista que a relação empresa privada-sociedade, desde há muito é mediatizada por ações de caráter social<sup>91</sup>.

Outrossim, nas primeiras décadas do séc. XX deu-se início a um processo de mudança de atitude do empresariado brasileiro em relação à Questão Social. Até então, predominava a máxima de que as diversas expressões de miséria que grassavam na vida da população trabalhadora<sup>92</sup> eram produtos direto dos maus hábitos (morais, de higiene) desses sujeitos. Essa concepção “contaminava”, por se

---

<sup>88</sup> Respectivamente, Lei 9.732, de 11/12/1998 (da Filantropia) cujos objetos são a assistência social e a saúde gratuita; Lei 9.637, de 15/05/1998 (das OSCIPs) que regulamente organizações das áreas da educação, do desenvolvimento tecnológico, do meio ambiente, da cultura e saúde; e Lei 9.790, de 23/03/1999 (das organizações sociais), que além das áreas citadas, inclui também serviços na área de tecnologias alternativas.

<sup>89</sup> A ser abordado ainda neste capítulo.

<sup>90</sup> Nomenclatura que identifico mais pertinente, uma vez que qualifica a prática como ativista, isto é, como ação cuja finalidade última é a propaganda ativa de uma ideologia ou doutrina (Dicionário Luft).

<sup>91</sup> As práticas e propostas de Owem, no contexto internacional, são evidências que já demarqueei. No âmbito nacional, cabe destacar o empresário Jorge Street que, em 1912, construiu a Vila Maria Zélia, onde oferecia moradia, igreja, creche e escola aos trabalhadores e seus familiares, sob o argumento de que incentivos materiais e morais aos operários proporcionavam maior produtividade. (Cappellin et al, 2002). Cunhados de vilas operárias, esses empreendimentos empresariais ganharam capilaridade nos principais centros industriais brasileiros (notadamente, Rio de Janeiro e São Paulo), no primeiro triênio do séc. XX, como meio de apoio à industrialização.

<sup>92</sup> O termo população trabalhadora inclui, como já conceituado anteriormente, todos aqueles que dependem e/ou dispõem única e exclusivamente da sua força de trabalho como meio de acesso à renda e, portanto, à sobrevivência. No contexto que ora refiro diz respeito também àqueles que, além dessa situação, não dispõem de saberes e/ou qualificações que tornem sua força de trabalho empregável e/ou necessária ao mercado.

turno, as reivindicações e os protestos populares, que eram tratados como objeto de repressão do aparato estatal. Mas, com o aprofundamento do movimento operário e sua organização em torno de estratégias de pressão (greve, em especial) o empresariado sentiu-se obrigado a sair de sua “zona de segurança<sup>93</sup>” e assumir parte do financiamento e da gestão do sistema de proteção social. É emblemático desse período o exemplo do empresário e industrial Jorge Street, um dos

[...] promotores do movimento do Centro Industrial do Brasil, no governo de Afonso Pena, que propugnava pelo protecionismo industrial. Inaugurou em sua fábrica de juta, Maria Zélia, a primeira creche para filhos de operários. Em 1919 defendeu o direito de greve e mais tarde, com a criação do Ministério do Trabalho (1930) dirigiu o Departamento Nacional da Indústria e Comércio. Publicou muitos artigos na imprensa diária e em revistas, esclarecendo a necessidade da formação de uma consciência capitalística brasileira e de medidas de proteção aos operários.<sup>94</sup>

Além de creche, oferecia moradia e escola com o propósito de *modelar* seus trabalhadores, segundo os princípios da moral burguesa. Para tanto, o cotidiano da Vila era similar ao da fábrica, expresso no controle dos horários, dos movimentos, e dos hábitos e nas políticas de bonificação. Zedner<sup>95</sup> denuncia esse processo como a forma pela qual

[...] as classes operárias eram condicionadas a aceitar e adotar as normas e condutas necessárias à sustentação de uma rápida industrialização da sociedade [...] meio pelo qual um grupo ou classe impõe sobre a outra suas idéias do que são os hábitos e atitudes adequados a essa classe.

Góes (1988), em suas pesquisa sobre a formação da classe trabalhadora no Brasil, argumenta que a invasão da vida privada do operariado, possibilitada pela construção de vilas no entorno da fábrica, se constitui como um dos principais instrumentos de controle e coerção. As casas eram apêndices da fábrica e a disciplina comum aos dois ambientes promovia a submissão, em um cenário no qual “Os moradores não tinham liberdade de entrar e sair a qualquer hora e não podiam receber visitas sem a prévia autorização da fábrica” (idem, 1988:49).

As péssimas condições de higiene nas fábricas, observadas no período (1900 -30), eram agravantes das já debilitadas condições de saúde dos trabalhadores<sup>96</sup>;

<sup>93</sup> Até então, o empresariado passava ao largo das manifestações populares, visto que, ideologicamente, se recusava a atender as demandas sociais, pois as via, como caso de polícia e, portanto, competência do Estado.

<sup>94</sup> Disponível em [http://pt.wikipedia.org/wiki/Jorge\\_Street](http://pt.wikipedia.org/wiki/Jorge_Street). Acesso em 31/05/2007, as 20:27h.

<sup>95</sup> Dicionário do Pensamento Social do Século XX, 1996, p.139.

<sup>96</sup> As jornadas de trabalho estendiam-se de 10 a 18 horas, em ambientes insalubres, sem acesso à água potável e com alimentação no nível mínimo sustentável.

surtos de doenças infecto-contagiosas eram comuns e, com isso, também as faltas ao trabalho. Para enfrentar essa situação, duas medidas foram tomadas: o Estado interviu com campanhas de vacinação obrigatórias, e alguns empresários passaram a oferecer “[...] médico e farmácia que atendiam aos operários e eram pagos por esses” (Góes, 1988, p.50).

É emblemático da concepção moral subjacente à conduta do empresariado na área social, no início do séc. XX, a iniciativa de Monteiro Lobato (que, dentre tantas atividades, era também empresário), ao criar um personagem que evidenciava a frágil índole do brasileiro “pobre”: o Jeca Tatu. O personagem expressava o caboclo miserável, que passava os dias de cócoras, fumando cigarros de palha, sem ânimo para fazer coisa nenhuma; morava no mato, em uma casinha de sapé, em companhia da mulher (muito magra e feia) e de vários filhos pálidos e tristes. Inicialmente, Lobato tinha por objetivo mostrar, através dessa figura, uma das pragas nacional, o **caboclo**, “[...] funesto parasita da terra [...] homem baldio, inadaptável à civilização” (Silva, 2007, s/p)<sup>97</sup>. Contudo, e logo em seguida, o autor redimiu o personagem, transformando-o num novo símbolo de brasilidade

[...] no curso das décadas de 1910 a 1940, Lobato refina a caracterização do “Jeca Tatu”, submetendo o personagem a três metamorfoses: na primeira, “Jeca” se encontra doente e desassistido pelo Estado; na segunda transformação sofrida pelo personagem, “Jeca” consiste em uma representação do Brasil agrário e rural, subdesenvolvido, em total descompasso com a tessitura urbano-industrial que tipificava os países que comandavam o cenário político e econômico internacional; por fim, em sua última metamorfose, o “Jeca” é convertido em “Zé Brasil”, arquétipo literário do trabalhador explorado e de um país submetido à espoliação internacional. (Silva, 2007, s/p)

Segundo o autor, a redenção de Jeca Tatu, que, no fundo, buscava forjar a identidade do povo, teve como produto concreto, em 1924, a criação de um personagem radiofônico, Jeca Tatuzinho, que ensinava noções de higiene e saneamento às crianças. Outra contribuição do personagem foi o apoio à política higienista de Osvaldo Cruz, levada a cabo no primeiro quartel do séc. XX, que reafirmava o imperativo investimento na saúde do fator trabalho como conteúdo do social.

---

<sup>97</sup> A história do Jeca Tatu relaciona-se com a de Lobato. Segundo seus biógrafos, em 1911 ele herdou do avô a fazenda Buquira, no Vale do Paraíba (SP), tornando-se fazendeiro. Desentendeu-se com os empregados e criou uma figura desqualificada do caipira, considerado preguiçoso demais para promover melhorias no seu modo de vida. (Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki>. Acessada em 25/07/2007, as 19:51h.).



Esse imperativo foi ratificado na década de 40 do mesmo século, com a fundação do Sistema S: Serviço Social da Indústria (1947); Serviço Social do Comércio (1946); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (1948) e o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (1942), respectivamente SESI; SESC; SENAC e SENAI. Produzidos pela aliança da elite industrial e do comércio com o Estado, esses macroorganismos, com capilaridade nacional, tinham por objetivo “[...] organizar o atendimento à saúde dos trabalhadores e criar sistemas educacionais voltados para as necessidades técnicas do processo de industrialização” (Couto, 2004, p.105). Subsidiado por subvenções estatais, cuja base de arrecadação eram os próprios trabalhadores e o patronato, o Sistema S lograva enfrentar a defasagem histórica nessas duas áreas, que impedia os avanços da industrialização e do mercado nacional.

As formas de condução e de compreensão do social (seus produtos e conteúdos), por parte do empresariado, muito pouco se alteram até 1980, mantendo-se nos limites da tradição filantropo-caritativa e controladora. Essa forma de ativismo social tem sua matriz na tutela moral, a qual busca somente a redução da miséria (e suas manifestações) e dos perigos a ela inerentes. A perspectiva moral reduz o sujeito assistido e/ou beneficiado à condição de “quase” ou totalmente incapaz, instaurando “[...] redes de dependência entre superiores e inferiores, entre povo miúdo e seus guias preocupados com o bem-estar comum.” (Castel, 1998, p.319). Tem-se, assim, uma estratégia político-operacional “à brasileira”, que permite, ao mesmo tempo, contornar os riscos postos pelo mercado<sup>98</sup>, como também evitar a condução das relações sociais pelo âmbito da esfera jurídica (leia-se lógica do direito).

Não cabe aqui, nem tampouco é objeto desta tese, reconstituir, no detalhe e nas entrelinhas, a trajetória das práticas sociais empresariais, mas, sim, demarcar alguns eventos e sujeitos históricos que “modelaram” o sentido dessas práticas. O esforço que empreendo é para compreender uma das formas contemporânea de produção e condução do social, como recurso para justificar o papel deste último: o de coesão social. Daí, justifico o salto histórico para 1980, período marcado pela

---

<sup>98</sup> Riscos estes produzidos, em especial, mas não somente, pelas baixas remunerações e frágeis condições de salubridade dos ambientes laborais.

reestruturação produtiva<sup>99</sup> que, além dos ganhos significativos propiciados ao capital, ampliou as fraturas sociais, dramatizou a situação dos instáveis e aprofundou o contingente de sobrantes<sup>100</sup> (Castel, 2000).

No campo da responsabilidade e das práticas público-estatal, o período referido (1980-90) foi demarcado pelo discurso da subsidiariedade do Estado na área social e pela resignificação do papel e da responsabilidade da sociedade civil, que passou à condição de parceiro estratégico. O princípio da subsidiariedade demarca uma forma de organização social e política que tem por premissas, segundo Marcoccia (2006, p. 67), “[...] a confiança na capacidade dos atores sociais e na origem do interesse geral; intuição de que a autoridade não é detentora de competência absoluta; na qualificação e realização do interesse em geral [...]”. De outra forma, esse princípio prioriza a responsabilidade e a resolutividade da sociedade civil na condução daquilo que lhe é próprio ou lhe diz respeito, deixando para a administração pública estatal tão somente aquilo que ela (sociedade) não quer ou não é capaz de fazer. Daí a origem do termo Estado Suplência, em clara negação ao definido pelo ordenamento jurídico da área social pós-Carta de 1988, em especial, ao regulamentado pelas Leis nº 8080/90 (que trata do sistema de saúde nacional); nº 8742/93 (que normatiza a política de assistência social) e nº 9394/96 (que dá as diretrizes e bases da educação).

Sobre as parcerias do Estado com as organizações sociais e de mercado na área social, interessa que mais do que compensar a retirada paulatina do Estado na área, elas atendem a uma função ideológica: encobrir o processo de vulnerabilização dos direitos sociais e produzir a aceitação do vazio que aí se instala (Montaño, 2002). Daí porque a ênfase em destacar a excelência dessas

---

<sup>99</sup> Reestruturação esta marcada, dentre outros tantos fenômenos, pela passagem do modelo de produção fordista (que empregava massivamente mão-de-obra) para o modelo de produção toyotista (que tem, na otimização do trabalho humano, um elemento chave); pela intensificação do uso da tecnologia digital e robótica; pela internacionalização da comunicação em tempo real e pela globalização dos mercados.

<sup>100</sup> Castel, no texto *As armadilhas da exclusão social*, apresenta como fraturas sociais os processos de exclusão gerados pelo reordenamento produtivo capitalista contemporâneo, que tornam inválidos (pela conjuntura política e econômica) um contingente de potenciais trabalhadores, em plena condição de atividade. Essas fraturas “[...] decorrem de novas exigências da competitividade e da concorrência, da redução das oportunidades de emprego, fazendo com que não haja mais lugar para todo mundo na sociedade onde nos resignamos a viver” (2002, p.31). Nesse cenário, há os instáveis, caracterizados pela situação de provisoriedade e fragilidade (ora dentro, ora fora dos circuitos de trabalho e trocas) e existem, ainda, os sobrantes, também designados de “inúteis ao mundo”, ou, aqueles que não acessaram e tampouco acessarão a condição de estáveis (inseridos no mercado de trabalho formal e nos seus circuitos de trocas e sociabilidade).

organizações, através do recurso, por exemplo, de premiações e reconhecimentos públicos.

O marco de referência da dinâmica das parcerias público-privadas tem âncora na Reforma do Estado proposta e promovida no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-02), sob a batuta do Ministro Bresser Pereira, que delegava ao Estado a maior parcela de responsabilidade pela crise em curso, conforme texto a seguir:

Quando dizemos que esta Grande Crise teve como causa fundamental a crise do Estado - uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de intervenção do Estado no econômico e no social e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado - está pressuposto que o Estado, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação econômica. [...] Sua causa fundamental será agora a crise do Estado - do Estado Intervencionista, que, de fator do desenvolvimento, se transforma em obstáculo. [...] Na medida em que o Estado via sua poupança pública tornar-se negativa, perdia autonomia financeira e se imobilizava. Suas limitações gerenciais apareciam com mais nitidez. A crise de governança, que no limite se expressava em episódios hiperinflacionários, tornava-se total: o Estado, de agente do desenvolvimento, se transformava em seu obstáculo<sup>101</sup>.

Sob o argumento dessa crise de governança, Bresser projetou a Reforma do Estado segundo os critérios do que denominou de centro-direita pragmática<sup>102</sup>, com apoio incontestado às prescrições dos organismos de regulação financeira internacional (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional). Como já enunciado, a reforma implicava, dentre outras medidas, na delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho pela via das privatizações, das terceirizações e da publicização (este último processo implicando na transferência dos serviços sociais e científicos<sup>103</sup> para o setor público não-estatal). Foi nesse espaço que as empresas encontraram solo fértil para suas iniciativas de foro social, cuja conformidade com o discurso oficial se expressa na preocupação e na leitura unicamente gerencial da Questão Social. Nessa transmutação do âmbito político (das lutas de classe) para o âmbito puramente

---

<sup>101</sup> Disponível em [www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/bresser\\_reforma\\_do\\_estado.pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/bresser_reforma_do_estado.pdf). Acesso em 27/03/2007, às 22:46h.

<sup>102</sup> Segundo Bresser, as propostas da perspectiva de centro-direita pragmática condicionavam-se aos fundamentos macroeconômicos - ajuste fiscal, políticas monetárias ortodoxas, preços de mercado, taxas de juros positivas, mas moderadas, e taxas de câmbio realistas - e à realização de reformas orientadas para o mercado. Contudo, o autor demarca que essas políticas não bastavam, porque o mercado apenas - o mercado auto-regulável do equilíbrio geral neoclássico e da ideologia neoliberal - não garante nem o desenvolvimento, nem o equilíbrio e a paz social. (Idem)

<sup>103</sup> Disponível em [www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/bresser\\_reforma\\_do\\_estado.pdf](http://www.preac.unicamp.br/arquivo/materiais/bresser_reforma_do_estado.pdf). Acesso em 27/03/2007, às 22:46h.

gerencial, a Questão Social torna-se, unicamente, um instrumento para o alcance da finalidade última do capital: a acumulação ampliada seja otimizando o fator trabalho (através do acesso a saúde e à formação) seja mercantilizando em proveito próprio aquelas áreas que possam interessar ao consumidor.

O trato gerencial da Questão Social (relação custo / benefício como critério de eficiência), por seu turno, retira os potenciais conflitos gerados pela má distribuição da renda e do poder da esfera pública, colocando-os no patamar de uma “nova contratualidade”, de base informal, mediada pelo Estado gerencial e por organizações privadas, em prejuízo flagrante à cidadania fundada no Estado de Direito e potencializada no Estado Social. No universo do ativismo social empresarial essa transição, segundo Lautier (1998), exigiu (re)fundar as práticas sociais visto que, mesmo incompleto e questionado, o pacto assegurado pela Constituição Federal de 1988 não poderia ser ignorado. Os valores que o fundaram - democracia, participação, igualdade de oportunidade e de condições (direitos sociais e políticos) - foram, então, capturados pelos novos discurso e prática empresariais, da **ética**, da **solidariedade** e da **parceria**.

Mas, sob o discurso da solidariedade, mantém-se intacta a natureza individualista e competitiva do empresariado, uma vez que, em última (ou primeira?) instância, o que sempre esteve presente foi o interesse do controle da produtividade da força de trabalho. Por outro lado, cabe novamente destacar que essas práticas sociais se revestem ainda da áurea da filantropia, guardando especial apreço à lógica da “ajuda”, que, por sua vez, não se ancora na perspectiva do direito. Agregando a essa concepção a vocação do patronato às relações paternalistas,<sup>104</sup> cuja tradição vem de longe delineando a relação público-privado, torna-se plenamente justificável o modelo próprio de condução do social que esse segmento vem constituindo.

Do ponto de vista institucional, são referências dessa nova postura empresarial a fundação da organização Pensamento Nacional das Bases empresarias (PNBS) em 1987, como uma entidade não-governamental, de âmbito

---

<sup>104</sup> Forma de relação cujo substrato é a dominação com laços de dependência. Parte de envolvimento pessoal baseado na lealdade e na reciprocidade entre aquele que *dá* e aquele que *recebe*, instituindo uma dívida moral do último com o primeiro.

nacional, formada por empresários de todos os portes e dos inúmeros ramos de atividade econômica de todas as regiões do país, que

[...] lutam pelo aprofundamento da democracia nas diversas instâncias da nação - governos da União, Estados, Municípios, bem como entidades da sociedade civil - e pelo amplo exercício dos direitos da cidadania no Brasil<sup>105</sup>.

Essa organização surge com a missão de mudar a representação social e a visão dos empresários brasileiros, a partir de um trabalho de conscientização destes últimos sobre temas emergentes, como meio ambiente e responsabilidade social corporativa<sup>106</sup>.

Com igual intento, um ano antes (1986), foi formalizada a Fundação Instituto de Desenvolvimento Empresarial e Social (FIDES), entidade privada de caráter educativo e cultural, sem fins lucrativos, visando à humanização das empresas e à sua integração com a sociedade, com base nos princípios éticos envolvidos nas relações entre empresa e seus diferentes públicos interno e externo<sup>107</sup>. A essa Fundação são creditados os fundamentos das políticas de responsabilidade social corporativa, posteriormente detalhados nos indicadores desenvolvidos pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social (1998). Este último é uma organização não-governamental, que, segundo informações contidas em seu *site*, foi “(...) criada com a missão de mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerir seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade sustentável e justa”<sup>108</sup>.

Muitas outras fundações, associações e entidades empresariais foram se constituindo, nos mais diversos níveis e setores, no lastro das acima citadas. Para efeito do presente estudo, interessa o Instituto Ethos, pelo reconhecimento público e alcance de seu trabalho junto ao empresariado. Precursor no desenvolvimento de ferramentas de análise das práticas de gestão social<sup>109</sup>, que disponibiliza *on-line*, promove o Prêmio Balanço Social, cujas empresas da Região Sul vencedoras foram contatadas para participar deste estudo, conforme descreverei ainda neste capítulo.

---

<sup>105</sup>Disponível em <http://www.pnbe.org.br/>. Acessado em 27/07/2007, as 20:30h.

<sup>106</sup> Idem.

<sup>107</sup> <sup>107</sup>Disponível em <http://www.fides.org.br/>. Acessado em 27/07/2007, as 20:46h.

<sup>108</sup> <sup>108</sup>Disponível em <http://www.ethos.org.br/>. Acessado em 27/07/2007, as 21:00h.

<sup>109</sup> Primeiros Passos, Matriz de Evidências, Guia de Balanço Social, Localizador de Ferramentas, Banco de Práticas e Indicadores Ethos.

Se à década de 80 (séc. XX) é consagrado o mérito da emergência desses novos mecanismos empresariais, os anos 90 notabilizaram-se pelo crescimento e o aprofundamento das práticas fundadas sob o paradigma da responsabilidade social, que Beghin (2004, p.68-69) assim sistematiza: (a) reconhecimento do agravamento dos problemas sociais no Brasil e de que as empresas não podem se eximir dessa responsabilidade; (b) reconhecimento de que práticas sociais e rentabilidade não são excludentes; (c) reconhecimento da importância da imagem da empresa como promotora da ética, do bem comum e da cidadania; (d) o princípio de que o Estado não detém conhecimento e domínio suficiente das tecnologias de gestão, e que, portanto, não intervém de forma competente no âmbito social - produção de bens e serviços, redistribuição de renda e poder; (e) reconhecimento da importância da comunicação com a sociedade (produção e divulgação de informações, prêmios, selos, redes de interação).

O argumento transversal desta tese, de que o social, mais do que uma esfera de produção e redistribuição de renda, bens, serviços e poder tem a função basilar de garantir a coesão da sociedade, a partir da difusão da ideologia que dá suporte e legitimidade ao modo de produção capitalista: o liberalismo, nas suas diversas fases e matizes.

Nessa arena de disputa entram também as necessidades corporativas de reprodução e qualificação da força de trabalho, que passam a ser consideradas como benefício concedido pela consciência social do empresário, em detrimento da perspectiva sociojurídica, que dá qualidade de direito ao usufruto da produção social. Na lógica e no discurso da responsabilidade social corporativa, os investimentos em saúde, formação e previdência social estão na categoria de “benesses”, como procuro evidenciar no último item desse Capítulo. Antes, cabe destacar os critérios que estabeleci para escolha das empresas, o processo de acesso as mesmas e à definição da que seria foco do Estudo de Caso.

### **5.3.1 O Percorso Metodológico**

Importa, inicialmente, ressaltar que o interesse aqui não é uma análise quantitativa ou histórica das práticas sociais empresariais, mas, sim, a de um dos instrumentos que informa a racionalidade destas no que se refere ao social.

Portanto, justifica-se a escolha do relatório social<sup>110</sup>, documento considerado signatário e porta-voz do que esses sujeitos denominam como a “nova” prática social empresarial: a responsabilidade social corporativa.

O critério de escolha da empresa objeto do estudo de caso, foi o de ter recebido o Prêmio Balanço Social<sup>111</sup> da Ethos / Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Essa distinção tem notório reconhecimento social, pois os indicadores avaliados consolidam a concepção de responsabilidade social corporativa, na área empresarial. As empresas contatadas foram vencedoras (nos termos do próprio Instituto) das edições de 2002 a 2005, da Região Sul. Das quatro empresas, duas aceitaram enviar e/ou conceder seu relatório e balanço social para o estudo; uma alegou impedimento administrativo, e outra não retornou os contatos telefônicos e eletrônicos.<sup>112</sup> Das duas que cederam o documento, apenas uma foi selecionada, visto que o relatório da outra empresa não continha as informações necessárias para a análise, sendo por isso descartado.

A seguir, inicio a exposição da análise do Relatório com uma breve apresentação da empresa, segundo informações constantes no próprio documento. Após, são analisadas as seguintes categorias:

- a) tipologia dos investimentos no corpo funcional, priorizando as áreas saúde, educação e formação profissional, com o objetivo de validar a hipótese de que são estas as de interesse do empresariado;
- b) tipologia dos canais de comunicação internos e externos e objetivo dos mesmos e;
- c) tipologia das ações destinadas à comunidade.

Mas, antes da apresentação da empresa e da análise das categorias qualitativas acima citadas, cabe apresentar um breve *checklist* dos aspectos considerados como vetores da responsabilidade social corporativa, e de seus respectivos investimentos financeiros, segundo preceitos do Instituto IBASE,

---

<sup>110</sup> Não há um consenso sobre as denominações e conteúdos de balanço social e de relatório social. Para efeito dessa pesquisa, balanço social é o demonstrativo físico-financeiro, nos moldes do balanço fiscal, e relatório social é a sistematização mais detalhada dos investimentos presentes no balanço social.

<sup>111</sup> Disponível em <http://www.premiobalancosocial.org.br/>. Acessado em 30/07/2007, as 22:10h

adotados pela Ethos. São eles: (a) Indicadores sociais internos e indicadores sociais externos; (b) indicadores ambientais; (c) indicadores do corpo funcional; (d) Informações de cidadania empresarial.

Destes interessam mais aqui os indicadores sociais internos e os externos, cujo montante de investimentos financeiro esta compilados na Tabela 1, para efeito de comparação entre os investimentos nesses indicadores e a Receita Líquida - RL<sup>113</sup> - da empresa em análise.

Segundo o modelo do IBASE, os indicadores sociais internos compreendem: alimentação; encargos sociais compulsórios; previdência privada; saúde; segurança e medicina do trabalho; educação; capacitação e desenvolvimento profissional; creches e auxílio-doença; participação nos lucros ou resultados e outros. Os indicadores externos são: cultura; educação; saneamento e saúde; esporte, combate à fome e segurança alimentar; contribuições para a sociedade e tributos (excluídos encargos sociais). Os indicadores ambientais compreendem: investimentos na produção e/ou operação da empresa; investimentos em programas ou em projetos externos.

Como esses documentos são públicos e, conforme a própria Ethos, têm por objetivo promover a transparência das ações e criar um canal de comunicação e de diálogo entre as empresas e a sociedade, entendo que não são necessários termos de consentimento para uso das informações neles contidos.

### **5.3.2 O Estado da Arte: o caso de uma indústria do setor petroquímico**

O estudo de caso, aqui apresentado, tem como objeto o Relatório Social de uma empresa de grande porte do setor petroquímico (compõe o *ranking* das maiores do Cone Sul), responsável por 40% da produção nacional de eteno, matéria-prima básica de origem do petróleo, a partir da qual se fabricam resinas, como polipropileno e polietileno, usadas pela indústria de plásticos. Situada em um dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, a empresa iniciou suas atividades em 1977, em plena crise internacional do petróleo. Com uma Receita

---

<sup>112</sup> Nesses, eu me identificava e evidenciava o interesse / motivo do acesso ao balanço social da empresa.



Bruta - RB<sup>114</sup>- de R\$ 7.348,3 milhões, e uma Receita Líquida – RL - de R\$ 5.616.420 milhões no ano de 2005, contabilizava em seu quadro funcional 940 pessoas empregadas diretamente; 2.112 terceirizadas e 69 estagiários. Segundo o relatório, no ano de 2006, ela alcançou o maior lucro líquido societário ajustado de sua história (3,7 % maior do que o de 2004, ano até então de referência.) A Tabela abaixo apresenta alguns dados a serem analisados logo a seguir:

Tabela 1

## Demonstrativo de Dados do Balanço Social da Empresa

Indicadores	Valor (R\$)	% sobre RL
Sociais Internos (sem encargos sociais compulsórios).	57.295	1,02
Sociais Externos (sem os tributos)	10.284	0,19

Balanço Social Modelo IBASE da Empresa A, 2005.

## a) Análise da tipologia dos investimentos no corpo funcional

Em contraponto ao recorde de rentabilidade alcançado em 2005 pela empresa, interessa destacar que o número de funcionários com contrato direto reduziu em 2006, na relação com o ano anterior; também se verificou um aumento de 23% de funcionários terceirizados, o que permite problematizar o nível de preparo destes últimos em relação à segurança e à saúde ocupacional, uma vez que são significativos os riscos desse tipo de produção (doenças dermatológicas, pulmonares e incêndios). O Relatório informa que as atividades de treinamento em segurança, saúde e meio ambiente ocuparam 0,89% do total de horas trabalhadas, tendo como público alvo os colaboradores e os prestadores de serviço. Contudo, não evidencia claramente os tipos de treinamentos, e tampouco informa o quanto atingiram em cada um dos dois públicos. Ora, sabe-se que um dos treinamentos a que é submetida toda e qualquer pessoa que transita no interior desse tipo de planta

<sup>113</sup> Receita Líquida é a diferença entre a Receita Bruta e as deduções das vendas, os abatimentos e os impostos. (Junior, Rigo, Cherobim, 2005).

<sup>114</sup> Receita Bruta é a receita total decorrente das atividades-fim da organização. (Junior; Rigo; Cherobim, 2005).

industrial é o de assistir a um vídeo institucional com informações sobre procedimentos de segurança a serem observados e de evacuação, quando em situação de emergência. Se esse recurso é contabilizado como treinamento, então, pouco sobra para outras modalidades.

A empresa adota uma sistemática de auditorias (não especifica se quem as realiza são agentes internos ou externos) que tem por objetivo, segundo o Relatório, verificar se os “[...] perigos decorrentes das atividades estão sendo corretamente identificados e os riscos devidamente gerenciados e controlados” (p.61). Como evidência, apresenta um gráfico que demonstra os custos fixos e os investimentos nessa área, sendo que os primeiros (custos) aumentaram 1,9 em relação ao ano anterior, e o segundo reduziu-se em 1,6. Novamente, não há elementos suficientes para uma compreensão adequada desses dados. Hipoteticamente, pode-se inferir que a queda nos investimentos é decorrente da suficiência e da adequação da capacidade instalada, ou da não priorização da mesma em detrimento dos custos fixos. O aumento de investimentos nos custos é creditado ao tratamento dos afluentes líquidos e resíduos sólidos, mas não há registro de ampliação do tratamento ou do aumento por conta de alterações nos preços dos insumos.

Ainda sobre investimentos, o Relatório destaca a implantação do Sistema Centralizado de Atendimento à Saúde Ocupacional para as empresas parceiras (p.41), mas não o traduz em números e cifras. No âmbito do público interno da empresa (funcionários dos três diferentes regimes de contratação) a saúde ocupacional é regida por um sistema denominado Gestão de Segurança e Saúde Ocupacional, que se subdivide em Gestão de Riscos Ocupacionais e Gestão de Saúde Integral. A primeira compõe-se por três programas: Programa de Prevenção e Controle de Riscos Ambientais Ocupacionais; Programa de Ergonomia<sup>115</sup> e Programa de Prevenção de Acidentes Pessoais. No subsistema de Gestão de Saúde Integral, tem-se o Programa de Promoção da Saúde; o Programa de Controle Médico e Outras Iniciativas de Controle da Saúde Integral. A globalidade do sistema

---

<sup>115</sup> A ergonomia (ou fatores humanos, como é conhecida nos Estados Unidos da América) é a disciplina científica relacionada ao entendimento das interações entre seres humanos e outros elementos de um sistema, e também é a profissão que aplica teoria, princípios, dados e métodos para projetar a fim de otimizar o bem-estar humano e o desempenho geral de um sistema. Esta é a definição adotada pela Associação Internacional de Ergonomia (International Ergonomics Association - IEA) em 2000. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki>. Acessado em 12/09/2007, às 22:40.

atende aos padrões da OHSAS 18001<sup>116</sup>, cuja certificação a empresa já alcançou. O balanço social que compõe o Relatório informa que os investimentos em saúde foram na ordem de 0,10% da RL, e os em Segurança e Medicina do Trabalho, 0,08%. Como não há convergência entre os nomes dos programas do Sistema de Gestão de Segurança e Saúde Ocupacional e os indicadores do balanço social, é possível supor que o subsistema com maior aporte seja o de Gestão de Saúde Integral, com 0,2% a mais do que o de Gestão de Riscos Ocupacionais. E, seguindo essa suposição, pode-se inferir que a tendência do empresariado em investir na promoção da saúde dos trabalhadores, como forma de garantir força de trabalho, se confirma.

No que se refere aos investimentos na formação profissional, outro suposto da presente pesquisa, o relatório evidencia dois enfoques: um no fomento à formação profissionalizante e outro no desenvolvimento para o modelo de gestão da Empresa. O primeiro centra-se na educação formal (ensinos técnico, médio, graduação, pós-graduação e idiomas) e em treinamentos (parceria com SENAI) relacionados diretamente com o conhecimento e/ou domínio técnico e com o negócio da empresa. O relatório informa que foram investidos R\$ 3,2 milhões em treinamento, e R\$ 687 mil na educação formal. Destaca que 200 funcionários foram beneficiados pelo Programa de Apoio à Educação Formal, sem, no entanto, explicitar quais benefícios foram disponibilizados.

O segundo enfoque (desenvolvimento para o modelo de gestão da empresa) tem por objetivo mudanças de ordem comportamental em três direções: (a) mudança interior das pessoas; (b) assimilação e internalização da cultura organizacional e (c) reforço de valores e conceitos corporativos (p. 79). Os setores que participaram dos cursos de desenvolvimento foram aqueles que trabalham diretamente com os processos de comunicação: informática; controle de processos e informações industriais; assessoria de gestão de pessoas; assessoria de comunicação e *marketing*. Também foram “beneficiados” os trabalhadores das áreas de segurança: prevenção e controle de emergências; segurança e meio ambiente. Esse investimento na disseminação e na consolidação dos valores organizacionais tem por fundamento constituir uma cultura da adesão, e inscreve-se no âmbito das

---

<sup>116</sup> É uma especificação que fornece às organizações os elementos de um Sistema de Gestão da Segurança e Saúde no Trabalho (SST). Significa Occupational Health and Safety Assessment Series,

práticas ideológicas de que o capital tem se utilizado para garantir sua reprodução e legitimidade. A escolha dos setores supracitados não parece aleatória, uma vez que esses são, em larga medida, os produtores de consciência (ou falsa consciência), pois são responsáveis por formular e disseminar os conhecimentos, saberes e operar os controles organizacionais.

Outro fator que se presta a “aliciar” o trabalhador para a ideologia da organização é o intrincado sistema de remuneração: sua política articula um valor fixo e outro variável. Neste último, a margem é feita considerando os resultados alcançados pela empresa; os resultados das unidades e os resultados dos “times”. Com isso, instaura-se um ambiente laboral competitivo, que tem como produto último o estranhamento entre os próprios trabalhadores. Além disso, a empresa pratica uma política denominada Gestão da Evolução Profissional, pela qual atrela a remuneração fixa a um determinado número de habilidades certificadas e praticadas. Cada habilidade corresponde a uma pontuação, e essa a um valor fixo; conforme a desenvoltura, o trabalhador pode aumentar ou perder pontos. Com isso, instaura-se uma “corrida” individual por reconhecimento, e, na contrapartida, amplia-se ainda mais a competição interna, antes restrita aos níveis de gestão. O relatório apresenta os seguintes números em relação a essa política: “Em 2005 ocorreram 1.289 certificações e 512 perdas de certificações (pessoas que deixaram de praticar alguma habilidade)” (p.84). Em termos de investimentos, o balanço social informa que a educação formal recebeu 0,01% da RL, enquanto os Programas de capacitação e desenvolvimento ficaram com 05%, evidenciando, assim, a priorização deste último. Com isso, é possível afirmar que o investimento na qualificação profissional não é mais a prioridade do empresariado, haja vista que, contemporaneamente, e no ambiente das grandes corporações, o foco se deslocou para o desenvolvimento ideológico da cultura organizacional.

#### b) Análise da tipologia dos canais de comunicação internos e externos

Com essa categoria, cumpro investigar as formas pelas quais o grande capital se legitima (governabilidade) e garante parte de sua reprodução (governança), bem como influi na reprodução das relações sociais<sup>117</sup>. Essas informações não constam

---

entrou em vigor em 1999, e sua certificação tem prazo de três anos.

<sup>117</sup> O valor não é uma relação técnica, mas uma relação social entre pessoas, que caracteriza as relações sociais no capitalismo. Partindo da mercadoria, Marx identifica que elas possuem *valor de*

no modelo de balanço social do IBASE, mas são visíveis em alguns itens do relatório como, por exemplo, quando trata das formas de comunicação empresa-colaboradores (p. 89). Segundo o texto institucional, são canais de comunicação interna: fóruns sistematizados; eventos informais (almoços e reuniões com a diretoria); *intranet* e impressos periódicos editados pela Empresa. Estes últimos são suportes importantes no processo de legitimidade, uma vez que reproduzem e reforçam os valores organizacionais. Na empresa em tela são três as publicações: (a) um jornal com duas tiragens semanais, com foco na divulgação de informações sobre os assuntos considerados relevantes pela empresa; (b) um segundo jornal, com publicação trimestral, com foco na cultura organizacional, reportagens sobre os “colaboradores” de destaque e sobre o relacionamento empresa-comunidade; e (c) um último, com periodicidade quinzenal, que atinge também os trabalhadores das empresas parceiras; tendo como objetivo disseminar a cultura da segurança, da saúde e do meio ambiente. Essas investidas logram sucesso por reiterarem a importância dos colaboradores (trabalhadores) para a empresa, mas principalmente por induzirem a internalização dos valores e dos objetivos da mesma.

#### c) Análise da tipologia das ações e de apoio social à comunidade

O balanço social qualifica em dois tipos os investimentos sociais externos: (a) os que incluem educação; cultura; saúde e saneamento; esporte; combate à fome e segurança alimentar, e (b) os tributos, excluídos os encargos sociais. Aqui se evidencia claramente a alocação de obrigações fiscais e legais no âmbito da responsabilidade social corporativa, fato que já se anunciava, por exemplo, nos indicadores de segurança e saúde ocupacional. Somados, os ditos investimentos de ordem moral<sup>118</sup> da responsabilidade social não atingem mais do que 0,19% da RL, enquanto os tributos alcançam 27,45%.

---

*uso e de troca*. No processo da troca expressa-se uma propriedade comum a todas as mercadorias: o trabalho humano em geral, diga-se, *trabalho abstrato*. O valor, então, é a objetivação do trabalho abstrato. O valor de uma mercadoria é o tempo *em média* gasto para produzi-la (*trabalho socialmente necessário*). O valor de uma mercadoria é diretamente proporcional à quantidade de trabalho abstrato nela materializado e inversamente proporcional à produtividade do trabalho concreto que a produz. O valor tem uma realidade puramente social, já que se revela e realiza apenas no contexto da circulação onde há troca entre mercadorias equivalentes, produzidas por produtores independentes, sendo o dinheiro o *equivalente geral*. Portanto, o valor é incorporado no momento da produção, mas se realiza na relação de troca (Bottomore, 1988, p.397).

<sup>118</sup> No sentido de que não são obrigações (fiscais ou legais), mas, sim, contribuições desvinculadas de qualquer obrigatoriedade, que não a moral ou a política.

De toda forma, cabe destacar que tais investimentos são inferiores aos deslocados pela empresa para o âmbito interno (1,15% da RL), o que parece indicar que a prioridade da organização é o corpo funcional, em que pese 0,13% se referir aos encargos sociais compulsórios, os quais, na minha concepção, não são indicadores de responsabilidade social, mas, sim, obrigações fiscais e trabalhistas.

O Relatório inicia a apresentação do seu envolvimento com a comunidade externa expondo os prêmios e as distinções alcançadas por seus “feitos” nessa área. E, mais interessante, é que esses não se resumem ao reconhecimento pelas ações e práticas sociais, mas atingem especialmente o reconhecimento do mercado, a exemplo da distinção de Empresa com Melhor Retorno para seus Investidores, em 2004, conferido pela Agência Estado / Econômica. Outro exemplo é o Troféu Transparência 2005, pela clareza dos balanços contábeis, da Associação Nacional dos Executivos de Finanças (ANEFAC), da Fundação Instituto de Pesquisa Contábeis (FIPECAFI) e da Associação dos Dirigentes de Vendas do Brasil, seccional Rio Grande do Sul (SERASA).

Em seguida, o relatório apresenta três premiações relacionadas às condições e às oportunidades de trabalho, que colocam a empresa no *ranking* das melhores para se trabalhar; uma outra da Bolsa de Valores da São Paulo, pelo nível elevado de sustentabilidade empresarial; o reconhecimento da Associação dos Dirigentes Varejistas Brasileiros (ADVB/RS), pelo alto índice de exportação; duas premiações na área do meio ambiente (uma nacional e outra norte-americana), as certificações ISSO 9001 e 14001; OHSAS 18001; e como referência única da área social, o Prêmio Balanço Social IBASE/ETHOS/FIDES, em 2004.

Os investimentos sociais externos não seguem uma programática alinhada com o negócio da empresa, formando um grande mosaico. A ênfase é dada à área cultural (0,11% da RL), na qual investe recursos próprios, utiliza subvenções e incentivos fiscais. As iniciativas são diversas: publicações bibliográficas, cinema, participação em feiras do livro, patrocínio de *shows* musicais, exposições, seminários, institutos culturais e revitalização de espaços públicos urbanos.

Também os investimentos na comunidade revestem-se de pluralidade, indo desde a fundação e a manutenção de quatro abrigos para crianças e adolescentes até programas de geração de renda. No âmbito da saúde, o financiamento de

equipamentos e a reforma de unidades hospitalares são privilegiados. No que se refere à educação, as ações da empresa são de formação profissional para adolescentes; atualização de professores de escolas públicas; oficinas para crianças e adolescentes em situação de rua e repasse de computadores e impressoras usadas para organizações sociais. Há, também, os investimentos de ordem socioambiental, de apoio financeiro e técnico a catadores de resíduos urbanos, e a artesãs de lã de ovelha.

Em se tratando de uma empresa que produz a chamada “energia suja”, por seu alto poder de contaminação e agressão ambiental, era de se esperar que os investimentos em pesquisa de produtos de nova geração, chamados “limpos”, tivessem interesse, orçamento e visibilidade garantidos. Por outro lado, também estão ausentes as práticas de educação ambiental, fato que evidencia o descaso com um dos principais problemas de ordem global. Se, por um lado, não é possível negar os avanços a que os pressupostos da responsabilidade social empresarial condicionam, como os investimentos em saúde ocupacional, por outro, também, é impossível não demarcar que a principal responsabilidade do mercado não está sendo considerada: a de produtor e socializador de trabalho. Ao contrário, há uma redução crescente de utilização do fator humano, e, em especial, daquele não capacitado para atender aos infundáveis e quase inatingíveis pré-requisitos das empresas. Daí a flagrante dissolução do tecido social, da **coesão** que dá sustentabilidade ao sistema capitalista, e que se impõe exigindo respostas que as empresas não podem mais oferecer. Como medida compensatória, elas passam a subsidiar algumas iniciativas sociais, que se revestem da lógica da eficiência e da qualidade, mas cujo alcance e cobertura denunciam desde já as limitações dos mesmos.

Por outro lado, o discurso de uma “nova consciência e prática” também não se fundamenta, pois, se forem aplicados a essa dita “nova” prática e seu protagonista os critérios que Arendt (in Sader, 1988, p.10) utiliza para identificar um novo ator social, constata-se que estes não se adaptam ao empresariado vinculado à responsabilidade social corporativa, quais sejam: (a) ser criado pelo próprio processo, isto é, “[...] sem que teorias prévias os houvesse constituído e designado” (idem); (b) ser “[...] um sujeito coletivo e descentralizado, despojado das duas marcas que caracterizaram o advento da concepção burguesa: individualidade

solipsista [...] e o sujeito como consciência individual” (idem) e (c) ser um sujeito que mesmo sendo coletivo “[...] não se apresentaria como portador de uma universalidade definida a partir de uma organização determinada que operaria como centro [...] para a qual não haveria propriamente sujeitos” (Arendt in Sader, 1988, p.10)

Ora, a responsabilidade social corporativa é um desdobramento das antigas práticas filantrópicas, mantendo, inclusive, alguns focos ao longo da História: a ênfase em ações que contribuem para a reprodução do próprio trabalhador (saúde e formação, por exemplo) e sua adesão as formas de reprodução das relações sociais, por sua capacidade de unificar, através da ideologia, e de manter unificadas classes sociais antagônicas (Gramsci, 1991). Da mesma forma, a empresa dita socialmente responsável tem como marca a individualidade, pois o que deve aparecer, nos espaços públicos, é ela, nominalmente, atendendo à sua necessidade: de visibilidade e de reconhecimento público. Tampouco ela nega ser portadora de uma ideologia, inclusive denominando-a de “nova consciência cidadã”.

Por fim, mas não menos importante, essa prática se inscreve no âmbito do novo padrão de respostas à Questão Social, em especial, naquele que se pauta nos valores da solidariedade e no fetiche da doação, pelo qual uma atividade rentável é transmutada em aparente doação (Montaño: 2002). E, tudo isso, sob a égide de um “novo contrato social”, supraclassista, aos moldes de Rawls (1981).



## 6 CONCLUSÕES

“No meu olhar participa meu corpo por inteiro”

Kosík

Esta tese, mais do que produto de cinco anos de investimentos, é resultado de minha trajetória política e profissional na área dos direitos sociais. E, se é possível delimitar o início das indagações que alimentaram essa produção, ele se situa no primeiro semestre do curso de Serviço Social da PUCRS, em 1996, quando, então, eu questionava: O que é mesmo o social?

Essa “questão original” acompanhou minha formação acadêmica e minha inserção profissional, esta última no âmbito da política de Assistência Social, espaço de luta e resistência no qual me inscrevo desde os estágios curriculares. Em minha monografia de conclusão de curso tive por foco o Controle Social exercido nos conselhos de políticas públicas, que, entendo hoje, se constituiu no meu primeiro esforço teórico em entender o social a partir do papel dos agentes implicado nessa arena: Estado, organizações sociais, usuários e trabalhadores da área. Já formada, ingressei no serviço público e fui lotada em uma fundação de assistência social, na qual tive oportunidade de trabalhar com população em situação de rua e também migrantes. Mas a resposta continuava ainda inconclusa, pois o cotidiano profissional teimava em não evidenciar, claramente, o que era, enfim, o social: se um campo de lutas, no qual interesses antagônicos de classes se enfrentam; se um espaço de controle, na acepção primeira, isto é, como meio e/ou instrumento de cooptação, ajustamento e/ou coerção dos segmentos populacionais subalternizados, através do acesso à renda, aos bens e serviços sociais; ou uma nova área de mercantilização da sociedade.

Entendi, por fim, que a resposta (se é que havia uma), só poderia emergir no âmbito da produção científica. Então, o mestrado impôs-se, e voltei ao ambiente acadêmico, revigorada na dúvida e no desejo da aventura científica. Mas mais do que promover a descoberta acerca da natureza do objeto (social), o mestrado foi um momento de aprendizado de um modo específico de indagar a realidade e produzir conhecimento: o científico - racional. Não saldei a conta: o social continuou indefinido; algo que **ninguém explica, mas todo mundo parece que sabe o que é.**

Mas, sem dúvida, obtive um valioso legado: aprendi que conhecimento é, antes e acima de tudo, um argumento que se funda na realidade e exige senso crítico, rigor metodológico e clareza na escolha teórica.

A pesquisa, antes uma “paixão” despertada na iniciação científica, tornou-se uma exigência cotidiana, uma prática indissociável da realidade profissional. Nesses tempos, eu já estava no exercício da docência, talvez o caminho “natural” da curiosidade científica. E, nessa condição, senti-me constrangida a enfrentar novamente a “questão original”, agora não mais em causa própria, mas como requisito mesmo de uma profissional que tem a sua frente a responsabilidade pela formação de outros profissionais. E aí a epopéia, que se condensa nessa tese, de que O social se constitui historicamente como uma das estratégias de legitimidade e reprodução do sistema capitalista, tendo como uma de suas principais funções garantir a coesão social, teve (re)início.

No esforço de encontrar um significado para a “questão original”, fui desafiada a construir um sistema de mediações que me permitisse compreender o objeto a partir de algumas de suas particularidades como, por exemplo, o seu conteúdo ao longo do tempo, os determinantes ideo-políticos que lhe conferem legitimidade, os diferentes sujeitos que de e para lá convergem. Essas mediações autorizam-me, por ora, a inferir que *o social é o elemento, a “argamassa” mesmo, que tem a função de manter em um nível aceitável a coesão social*, uma vez que a sociedade capitalista guarda uma contradição inevitável (porém amplamente negada): o discurso da igualdade e a realização da desigualdade. Dito de outra forma, se, por um lado, a acumulação exige a apropriação do excedente do trabalho socialmente produzido, por outro, exige a constituição de estratégias e mecanismos que dissimulem essa contradição, sob pena e risco de desagregação do sistema. Do ponto de vista histórico, essas estratégias oscilaram entre controle, ajustamento e solidariedade, em larga medida, e concessão forçada à lógica da justiça social, em menor escala.

O percurso empreendido pela Declaração dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e pela Declaração dos Direitos dos Homens, assim como pela contemporânea e fragmentada forma de tratar a Questão Social (via privatização para as organizações sociais, para o mercado, para as próprias comunidades e para as iniciativas individuais), permite afirmar que, independentemente de vontade ou

desejo voluntário e solidário, a sociedade moderna tem sido forçada a dar respostas a essas necessidades.

Seguindo essa lógica, também é possível validar a hipótese de que, para a sociedade capitalista, o social é tão importante quanto o econômico, mas não por uma questão principiológica e sim pelo risco que ele, ao mesmo tempo, impõe e consegue contornar. O argumento para essa assertiva emerge já no Capítulo II, quando o percurso histórico evidencia o recorrente uso da ideologia como forma de contenção da Questão Social. Esta, por seu turno, é tratada no âmbito dos grandes pactos sociais, estratégia que promove legitimidade ao sistema capitalista, pois condiciona à cooperação os sujeitos que logram partilhar as “deliberações” em uma esfera que tem a pretensão de ser pública. Contudo, esses não são acordos fáceis, mas, sim, os possíveis, uma vez que os processos decisórios são atravessados, em maior ou menor grau, pela contradição entre o pressuposto da igualdade e a existência da desigualdade.

Este último argumento confirma a primazia de um fundamento ideológico na constituição dos acordos possíveis sobre o conteúdo do social: o liberalismo, o qual se esforça para realizar sua reforma moral e social, imprescindível para a reafirmação de sua hegemonia, nos termos de Behring (2005). Mas, também aqui, há que se destacar a existência de determinadas conjunturas (política, social, econômica) nas quais outro fundamento garante seus interesses, a exemplo das políticas sociais que têm por respaldo o pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A exposição textual aqui apresentada leva a se deduzir que o *modus operandi* dos sujeitos e das organizações que materializam o social expressa uma tendência histórica à reificação de determinados produtos e/ou serviços, como saúde, educação e transferência de renda. O Capítulo 5 permite ratificar esse suposto, como também o que vincula, contemporaneamente, essas práticas aos padrões e à instrumentalidade do mercado, uma vez que a questão posta, hoje, não é de transformação das relações sociais capitalistas, mas de mudanças individuais, no sentido de ajustamento dos mais aptos (lógica da meritocracia). O social é, pois, uma questão de racionalização da gestão, sob a ótica da eficiência e não mais da efetividade, ou, de desviar a atenção do conflito entre direitos e poder para as questões de sociabilidade e de gestão.

Essencial ao estabelecimento dessa lógica é o processo que informa a subsidiariedade – Estado como ator suplementar – no trato da Questão Social, que privatiza e desloca para a sociedade civil a execução, a oferta e, em alguns casos, a mercantilização dos produtos e serviços sociais. Com isso, o custo e o risco da democratização dessa esfera, que se pronuncia através do direito constitucional do controle social, é eliminado significativamente, pois a submissão a esse controle só se realiza quando há repasse direto de recurso público estatal. No caso das práticas empresariais, a forma de cofinanciamento de suas iniciativas é a da renúncia fiscal, em que pese ser esta também um modo indireto de acesso ao fundo público. Nesse sentido, as práticas de responsabilidade social corporativa acabam por se revestir do caráter filantrópico, porque estão associadas a uma “consciência moral”. Essa conversão se processa como resultado da inconsistência entre o discurso do direito e as práticas sociais focalizadas, que beneficiam um reduzido número de “eleitos”.

Em termos de projeção, o que o estudo salienta é que a responsabilidade social corporativa de “novo” tem, no limite, a racionalidade instrumental que imprime às suas práticas, pois, de resto, o que se observa são as reedições supra-citadas, agora muito mais voltadas para o elemento ideológico do que para a reprodução de seus trabalhadores, no que se refere às ações ditas internas. Do ponto de vista das ações externas, em especial as dirigidas à comunidade, persiste o discurso da cooperação extraclases, não como devolução de um serviço já pago, através da apropriação do excedente do trabalho socialmente produzido (Iamamoto, 1995, p. 96).

Da mesma forma, é possível sublinhar que os investimentos sociais não têm por fundamento o enfrentamento às desigualdades sociais, até porque tal intenção exigira medidas efetivas, como a de ampliação da oferta de postos de trabalho com suas correlatas proteções sociais, perspectiva esta na contramão da expansão material do capital hoje, que necessita menos do trabalho vivo do que do produzido pelas complexas tecnologias da informação e da automação. E, mesmo quando da necessidade de ocupação do fator trabalho, a opção tem sido pelas formas mais precarizadas de contratação, como aquelas que regem os contratos terceirizados.

A lógica da solidariedade local, mediatizada pela relação direta entre doador e beneficiário, indica uma recusa à solidariedade universal, mediatizada pelo Estado a um sujeito portador de direitos. Como resultado, tem-se o esvaziamento da

cidadania em seu eixo político (o do controle social, como anteriormente aludido), e, com isso, a negação do social não só como a esfera da redistribuição da riqueza socialmente produzida, mas principalmente como um campo político de luta pela direção teleológica da sociedade.

## BIBLIOGRAFIA

ARENDDT, H. *A Condição Humana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BAPTISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BEGHIN, N. *A Filantropia Empresarial: nem caridade, nem direito*. São Paulo: Cortez, 2005.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2006.

BIRDSALL, N.; LA TORRE, A. *El disenso de Washington – políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*. Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano, 2001.

BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOTTOMORE, Tom (Org.). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. Esboço de uma teoria da prática. In: Ortiz, R. (org.) *Pierre Bourdieu: sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.

\_\_\_\_\_. *Razões Práticas: Sobre a teoria da ação*. Campinas: Ed. Papirus, 1996.

BRAGA, L.; CABRAL, M. do S. R. *O Serviço Social na Previdência: trajetória, projetos profissionais e saberes*. São Paulo: Cortez, 2007.

CAPPELLIN, P; GOMES, E.; KIRSCHNER, A. M. *Empresas, Empresários e Globalização*. Rio de Janeiro: Relume Dumará / Faperj, 2002.

CASTEL, R. *As Metamorfoses da Questão Social – uma crônica dos salários*. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. (et al) *Desigualdade e a Questão Social*. São Paulo: Educ, 2000.

- CASTRO, A. T. B. Espaço Público e Cidadania - uma introdução ao pensamento de Hannah A. In *Serviço Social e Sociedade*, n. 59, Ano XX, 1999.
- CHAUÍ, M. *Filosofia*. Ed. Ática, São Paulo, ano 2000.
- CHOMSKY, N. *Linguagem e pensamento*. Petrópolis: Vozes, 1977.
- COMTE, A. *Discurso sobre o espírito positivo: ordem e progresso*. Porto Alegre: Globo, 1976.
- COUTINHO, C. N. *Contra a Corrente: ensaios sobre a democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Gramsci*. Porto Alegre: L&PM, 1981.
- COUTO, B. R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.
- DICIONÁRIO DO PENSAMENTO SOCIAL DO SÉCULO XX. Trad. ALVES, Eduardo Francisco, CABRAL, Álvaro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.
- DOWBOR, L. *Economia social no Brasil*. São Paulo: SENAC, 2001.
- FALEIROS, V. de P. *Estratégias em Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1999.
- FLORES, M. *Dicionário de História do Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.
- FERREIRA, A. B. de H. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. (1 ed. 10 im.) São Paulo: Novas Fronteira, 1975.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1999.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o Último Homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- FURASTÉ, Pedro Augusto. *Normas Técnicas para o Trabalho Científico: Elaboração e Formatação*. Explicitação das Normas da ABNT. 14. ed. Porto Alegre: s.n., 2006.
- GOFFMAN, E. *A Representação do Eu na Vida Cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1975.
- HAYEK, F. A. *Direito, Legislação e Liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. São Paulo: Visão, 1985.
- \_\_\_\_\_. *O Caminho da Servidão*. Rio de Janeiro: Globo, 1945.
- \_\_\_\_\_. *O caminho da servidão*. Porto Alegre: Globo, 1946.
- HOBBSAWM, E. *Era dos Extremos: o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOBBS, T. *De Cive*. Petrópolis: Vozes, 1993
- \_\_\_\_\_. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- GOÉS, M. C. P. *A Formação da Classe Trabalhadora: movimento anarquista no Rio de Janeiro, 1888-1911*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

GRAMSCI, A. *Obras Escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GUARESCHI, P. A. *Sociologia Crítica : alternativas de mudança*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

IAMAMOTO, M. V. *Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos*. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. *Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. *Serviço Social na Contemporaneidade*. São Paulo: Cortez, 2001

JAMUR, M. Reflexões Sobre Uma Esfera Construída e Conflitual – o “social”. In *O Social em Questão*. Vol. 1, n. 1. Rio de Janeiro: PUCRJ, DSS, 1997.

JOHNSON, A. G. *Dicionário de Sociologia: guia pratico da linguagem sociológica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

JUNIOR, A. B. L.; RIGO, C., M.; CHEROBIN, A. P. M. S. *Administração Financeira: princípios, fundamentos e práticas brasileiras*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

KARNAL, L. Revolução Americana: Estados Unidos, Liberdade e Cidadania. In PINSKY, J. & PINSKY, C.(orgs.) *Histórias da Cidadania*. São Paulo: Contexto, p. 135-158, 2003.

KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Coleção os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

LAROUSSE CULTURAL. *Grande Enciclopédia Ilustrada*. Vol. I à XXV, São Paulo: Nova Cultural, 1999.

LAUTIER, B. Representações e Regulações Estatais da Pobreza na América Latina. In *Sociedade e Estado*, v. XIII, n. 1, 1998.

LEWIN, K.. *Teoria do Campo em Ciências Sociais*. São Paulo: Pioneira, 1970.

MAFFESOLI, M. *A conquista do presente*. Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

MARSHALL, T. H. *Cidadania e Classe Social*. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

MARCOCCIA, R. M. O Princípio da Subsidiariedade e a Participação Popular. In *Serviço Social e Sociedade*, n. 86, Ano XXVII, 2006.

MARX, K. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

\_\_\_\_\_. *O Capital*. Ed resumida. Rio de Janeiro: LTC Editora S. A. 1982.

\_\_\_\_\_; ENGELS, F. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MERQUIOR, J. G. *O Liberalismo Antigo e Moderno*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.



MIRANDA, J. *Textos Históricos do Direito Constitucional*. Lisboa: Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1990.

MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.

NETO, F. P. de M.; FROES, C. *Responsabilidade Social e Cidadania Empresarial: a administração do terceiro setor*. Rio de Janeiro: Qualitmark, 1999.

NETTO, J. P. Cinco Notas a Propósito da Questão Social. In *Temporalis*, Ano 2, n. 3 (jan/jun.2001) Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

\_\_\_\_\_. FHC e a Política Social: um desastre para as massas trabalhadoras. In LESBAUPIN, I. (org.) *O Desmonte da Nação: balanço do governo FHC*. Petrópolis: Vozes, 1999.

ODALIA, N. Revolução Francesa: Liberdade como Meta Coletiva. In PINSKY, J. & PINSKY, C.(orgs.) *Histórias da Cidadania*. São Paulo: Contexto, p. 158-169, 2003.

PEREIRA, L. C. B. Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado. In PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (org.) *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PEREIRA, P. (et al) Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. In *Temporalis*, Ano 2, n. 3 (jan/jun.2001) Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

\_\_\_\_\_. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

POCHMANN, M (et. al.) *Atlas da Exclusão Social: agenda não liberal da inclusão social no Brasil*. Vol. 5, São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. (et. al.) *Atlas da Exclusão Social: dinâmica e manifestação territorial*. Vol. 2, São Paulo: Cortez, 2003.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campos, 2000.

PORTO, P. R. da F. *Direitos Fundamentais Sociais: considerações a cerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela*. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2006.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

RAWLS, J. *Uma Teoria da Justiça*. Brasília: UNB, 1981

ROCHA, V. *O Liberalismo Social: uma visão doutrinária*. Cadernos Liberais. São Paulo: Lis Gráfica, 1998.

ROSANVALLON, P. *A Nova Questão Social: repensando o Estado Providência*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROUSENAU, J. N. *Governança, ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UnB, 2000.

RUSS, J. *Dicionário de Filosofia: os conceitos, os filósofos*. São Paulo: Scipione, 1994.

ROUSSEAU, J. *Do Contrato Social*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

SADER, E. *Quando novos Personagens entram em Cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALAMA, P. e VALIER, J. *Uma Introdução à Economia Política*. Trad. Coutinho, C. N. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileiras, 1975.

SCHERER, A. L. F. *O Modelo Norte-Americano de Governança Corporativa - gênese, instrumentos e conseqüências* (mimeo). PUCRS, s/d.

SEM, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, R B. O Jeca Tatu' de Monteiro Lobato: Identidade do Brasileiro e Visão do Brasil. In: *19&20 - A revista eletrônica de DezenoveVinte*. Volume II, n. 2, abril de 2007. Disponível em <http://www.dezenovevinte.net/>.

SINGER, P. Direitos sociais - a cidadania para todos. In PINSKY, J. & PINSKY, C.(orgs.) *Histórias da Cidadania*. São Paulo: Contexto, p. 190-263, 2003.

SMITH, A. *Riqueza das Nações*. Vol. I e II. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1987.

SORMAN, G. *A Solução Liberal*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1989.

STEIN, R. A (Nova) Questão Social e as Estratégias de seu enfrentamento. In *Ser Social* n.6. Revista do Programa de Pós- Graduação em Serviço Social. UNB, DF, jan. 2000, p.133-168.