



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

O DEBATE SOBRE A POLÍTICA SOCIAL NO ÂMBITO DA CONCESSÃO/CONQUISTA

Débora Ruviaro¹
Flademir da Costa Silva²

Resumo

O debate no Serviço Social acerca das políticas sociais muitas vezes esbarra no binômio concessão/conquista, pois ele demarca a existência de duas posições teóricas e políticas distintas. Uma das posições defende a política social como uma concessão estatal, compreendendo que o Estado serve à classe burguesa e possui a finalidade de cooptar o trabalhador, tornando-o cada vez mais subserviente ao modo de produção existente. Já a outra posição afirma as políticas sociais como genuínas conquistas da classe trabalhadora, pois refletem um considerável e importante histórico de movimentos sociais, organização sindical, enfrentamentos e lutas por direitos. Para adentrar na discussão sobre as políticas sociais, e focar na discussão sobre o binômio concessão/conquista é preciso entender como essas políticas se estabelecem e se consolidam ao longo do desenvolvimento do sistema capitalista.

Palavras-Chave: Políticas sociais, concessão, conquista.

1 INTRODUÇÃO

O debate no Serviço Social acerca das políticas sociais muitas vezes esbarra no binômio concessão/conquista, pois ele demarca a existência de duas posições teóricas e políticas distintas. Uma das posições defende a política social como uma concessão estatal, compreendendo que o Estado serve unicamente à classe burguesa e possui a finalidade de cooptar o trabalhador, tornando-o cada vez mais subserviente ao modo de produção existente. Já a outra posição afirma as políticas sociais como genuínas conquistas da classe trabalhadora, pois refletem um considerável e importante histórico de movimentos sociais, organização sindical, enfrentamentos e lutas por direitos.

Dessa forma, para adentrar na discussão sobre as políticas sociais, e focar na discussão sobre o binômio concessão-conquista é preciso entender como essas políticas se estabelecem e se consolidam ao longo do desenvolvimento do sistema capitalista. Para tanto, buscou-se compreender o sentido contido nos termos concessão e conquista para assim poder empreender uma caminhada de leitura e problematização dessas visões.

Primeiramente, realiza-se uma retrospectiva sobre o processo de industrialização e a forma como os trabalhadores do campo foram sujeitados e transformados em operários, e o surgimento de uma forçosa intervenção para mediar o conflito entre as classes. Em seguida, é proposta uma discussão sobre os termos concessão e conquista dentro do debate das políticas sociais, especialmente no que tange ao Serviço Social.

Destarte, salienta-se que esta discussão não se encerra no presente texto, mas permanece em aberto à propostas de ampliação do debate.

2 POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO MONOPOLISTA

A política social começou a ser configurada e pensada quando do estabelecimento das indústrias fabris, a partir da primeira Revolução Industrial. Essas políticas surgem para atender

¹ deboraruviaro@hotmail.com - PPGSS UFSC.

² flademirsilva@ymail.com - PPGSS UFSC.



aos trabalhadores do campo retirados de seus locais de origem no intuito de servirem como mão de obra nas cidades, as quais se desenvolviam e se urbanizavam rapidamente com o crescimento do capitalismo industrial.

Assim que os trabalhadores foram removidos de seus lares e fazendas, logo obrigaram-se a aprender um novo modo de trabalho para servirem às necessidades das fábricas. Desta forma, todas as pessoas, homens, mulheres e até mesmo crianças acabaram se sujeitando ao modo de produção capitalista e servindo de combustível para ampliá-lo, conforme explica Braverman (1978, p. 234-235):

A maneira pela qual essa transição foi efetuada inclui uma multidão de fatores inter-relacionados, nenhum dos quais pode ser destacado dos demais. Em primeiro lugar, o condicionamento urbano fecha-se em torno do agricultor expulso da terra, e os confina nas circunstâncias que impedem as antigas práticas de auto-abastecimento dos lares. Ao mesmo tempo, a renda proporcionada pelo trabalho torna disponível o dinheiro necessário para adquirir os meios de subsistência fabricados pela indústria, e assim, exceto em períodos de desemprego, a coação da necessidade a trabalhos domésticos é muito enfraquecida. Frequentemente, o trabalho domiciliar torna-se antieconômico em comparação com o trabalho assalariado pelo barateamento dos artigos manufaturados, e isto, juntamente com todas as demais pressões sobre a família da classe trabalhadora, contribui para impelir a mulher do lar para a indústria.

De acordo com o autor, quando moravam no campo os trabalhadores eram livres e grande parte dos mantimentos consumidos era produzida em casa, de alimentos a móveis, inclusive vestuários. De certa forma, o modo de vida que se desenvolvia na sociedade capitalista urbana cada vez mais se distanciava das práticas e cuidados exercidos pela família agricultora. Agora na cidade, esta última não podia contar com os diferentes recursos antes disponíveis no campo. As altas jornadas de trabalho acabavam com o tempo e o ânimo dos trabalhadores.

Com o passar das décadas, cada vez mais as famílias sentiam-se impelidas a construir práticas individualistas como meio de sobrevivência e a lidar com as sequelas do trabalho árduo nas fábricas. Assim, alteram-se concomitantemente o modo de produção, o trabalho e as relações sociais. Como Braverman (1978, p. 238) explica, “o cuidado dos seres humanos uns para com os outros torna-se cada vez mais institucionalizado”. Isso ocorreu porque as famílias já não podiam estabelecer vínculos de cuidado entre seus vizinhos e familiares, como faziam anteriormente, quando o trabalho estava concentrado na pequena comunidade rural local.

Desta forma, levando em conta todas as transformações ocorridas no modo de vida desses trabalhadores, nota-se que a população passou a sentir as lastimáveis consequências do trabalho assalariado nas fábricas. Este fato gerou um enorme contingente de trabalhadores carregando consigo as doenças e os problemas adquiridos sob as novas formas de trabalho.

Essas situações passavam de forma despercebida pelo Estado e até mesmo pelos capitalistas, donos das fábricas. Assim, não tardou surgirem exigências de intervenções nas precárias condições de vida destes trabalhadores, porque se nem mesmo os assalariados conseguiam suprir suas necessidades básicas de vida, menos ainda os desempregados o fariam.

Havia a necessidade de ações em prol dos trabalhadores que sofriam as consequências da exploração do capital, ou seja, aquelas demandas particulares e imediatas; mas também era indispensável oferecer ao mesmo tempo as condições para a reprodução desses trabalhadores enquanto classe. Desta feita, abriu-se precedentes para a criação de instituições que atendessem aqueles que não estavam “aptos para o trabalho”.



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

Braverman (1978, p. 238) retrata da seguinte maneira o surgimento do cuidado institucionalizado:

Cria-se todo um novo estrato de desamparados e dependentes, enquanto o antigo e já conhecido amplia-se enormemente: a proporção dos “doentes mentais” ou “deficientes”, os “criminosos”, as camadas pauperizadas na parte baixa da sociedade, todos representando variedades de desmoronamento sob as pressões do urbanismo capitalista e das condições de emprego ou desemprego capitalista. Além do mais, as pressões da vida urbana crescem mais intensas e ela torna-se mais difícil aos necessitados de amparo na selva das cidades. Uma vez que nenhum cuidado se pode esperar de uma comunidade atomizada, e uma vez que a família não pode arcar com todas essas incumbências, já que tem que arrojá-la na ação para sobreviver e “ter êxito” na sociedade de mercado, o cuidado de todas essas camadas torna-se institucionalizado, muitas vezes das maneiras mais bárbaras e opressivas.

Conforme o autor, percebe-se como era extensa a lista de desabilitados para o trabalho, os quais passaram a ser atendidos por instituições estatais especializadas no atendimento social em decorrência das mudanças sociais já elencadas anteriormente. Esse processo, desencadeado sob diferentes formas nos diversos países, segundo Behring e Boschetti (2011), estava estritamente relacionado com o grau de desenvolvimento das forças produtivas e com a organização dos trabalhadores.

Portanto, ao analisar o surgimento das políticas sociais nos diferentes países pioneiros na industrialização e no desenvolvimento do capitalismo, é possível perceber as características próprias de cada um, evidenciando como a construção das políticas ocorreu de forma diferenciada entre eles.

Sobre a periodização deste longo processo de constituição das políticas sociais em nível mundial, “os autores são unânimes em situar o final do século XIX como período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 64).

Nesta época, as políticas sociais apresentavam-se diferentemente da atualidade, pois eram ainda as primeiras experiências no âmbito, nem sempre resultando em uma efetiva melhora nas condições de vida das populações atendidas. Sitovsky explica:

aqueles inaptos ao trabalho, inicialmente, foram jogados à própria sorte e à filantropia. Ao alcançarem números que colocaram em xeque esta relação social, o Estado passou a assumi-los; inicialmente, os inaptos, através das *poor laws* (leis dos pobres inglesa) e as *workhouse*. Esta última, estava baseada na conjugação de *trabalho forçado* e *orações* como forma de correção para os mendigos. Mais tardiamente, ou melhor, contemporaneamente, é que o Estado assumiu os aptos, porém temporariamente sem trabalho, os que se encontram em condição de “vulnerabilidade econômica e social” (2009, p. 156 – grifos do autor).

A partir disso, segundo as afirmações dos autores, conforme o sistema capitalista desenvolvia-se e os trabalhadores organizavam-se através dos primeiros sindicatos, as políticas sociais foram sendo constituídas. Ou seja, apreende-se que essas políticas consolidaram-se de acordo com o movimento das disputas entre capital e trabalho.

Contemporaneamente, as políticas sociais se estruturaram e adquiriram recortes diferenciados em cada país. Surge a seguridade social, dividida em políticas setoriais, as quais



atendem diferentes públicos³. Porém, permanece o embate em relação ao caráter dessas políticas de seguridade social, se são concessões do Estado capitalista ou conquistas da classe trabalhadora.

3 O BINÔMIO CONCESSÃO/CONQUISTA

A partir da intervenção estatal, conforme Netto (2011), o capitalismo conseguiu atender um mínimo das crescentes demandas apresentadas pela classe trabalhadora, mantendo concomitantemente seus altos lucros. Essa intervenção do Estado foi necessária para que o ônus não ficasse com o capital privado. Assim, segundo o autor, o Estado é capturado pelo sistema capitalista e transformado em seu Estado – o Estado do capital –, reconhecendo interesses privados como seus próprios.

Outros autores como Behring (2007) corroboram com a afirmação de Netto, demonstrando que o Estado burguês nasceu vinculado organicamente à sociedade capitalista e sempre teve um papel importante tanto nas intervenções econômicas, como nas relações entre trabalho e capital.

Logo, conforme o capitalismo monopolista se desenvolveu, a exploração da força de trabalho tornou-se cada vez mais manifesta, e portanto, a intervenção do Estado passou a ser imperiosa. Segundo Braverman (1978), essa intervenção estatal dava-se principalmente nos âmbitos econômico e social. Desta forma, o Estado ficou encarregado definitivamente pela reprodução e manutenção da força de trabalho, refletindo a ideia de uma socialização dos gastos com a população (NETTO, 2011; BRAVERMAN, 1978). Porém, segundo esses autores, este processo não significa socialização de gastos como aparenta, mas sim representa ganhos para o capital, que só há de se preocupar em apropriar-se dos altos lucros, responsabilizando o Estado pela questão social. Behring deixa isso muito claro quando aponta:

O desenvolvimento das forças produtivas tornou indispensáveis algumas despesas – saúde, educação, pesquisa etc. –, consideradas como não rentáveis pelos monopólios. Assim, a garantia de uma mão-de-obra resistente, aperfeiçoada e disciplinada é assumida pelo Estado. Para os trabalhadores, tais despesas constituem partes de seu nível de vida e garantias de seu futuro (BEHRING, 2007, p.38).

Neste sentido, compreende-se que o Estado engendrado na lógica capitalista desempenha o papel de regulador da vida social e é o principal responsável pela reprodução da força de trabalho. Devendo assegurar as condições materiais para conservação da classe trabalhadora, o Estado realiza sua intervenção por meio das políticas sociais, pensadas a partir do capitalismo monopolista (NETTO, 2011).

Então, “através da política social, o estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da ‘questão social’ de forma a atender às demandas da ordem monopólica” (NETTO, 2011, p. 30). E ao mesmo tempo, conforma consensos entre diferentes segmentos a partir das demandas que vai incorporando. Ora, se necessita conformar consensos entre as classes é porque há disputas de hegemonia e lutas por parte dos trabalhadores em assegurar seus direitos.

Nesse sentido, Mota (2009, p. 143) aponta:

Não temos dúvidas de que a seguridade social é produto histórico das lutas do trabalho na medida em que respondem pelo atendimento de necessidades inspiradas em

³ Para uma análise da configuração das políticas sociais na atualidade, ver entre outros, Salvador (2012), Mota (2009), Pereira (2004).



**SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL**
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

princípios e valores socializados pelos trabalhadores e reconhecidos pelo Estado. Quaisquer que sejam seus objetos específicos de intervenção, sua institucionalização depende tanto do nível de socialização da política conquistado pelas classes trabalhadoras, como das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho, configurando-se historicamente como um campo de disputas e negociações na ordem burguesa.

Conforme as afirmações da autora, infere-se a necessidade de levar em conta a realidade social enquanto um campo complexo, onde sempre há um jogo de disputas entre as classes. Apesar de a classe burguesa deter a hegemonia, ainda assim os trabalhadores lutam por espaço para conquistar direitos dentro do capitalismo, na busca da melhoria imediata de suas condições de vida, mas também colocando-se em contraposição à ordem social existente.

Nas palavras de Sposati (2011, p. 105)

A complexidade histórica exige a incorporação das lutas travadas entre sujeitos sociais representantes de interesses de classes, mesmo que as forças contra-hegemônicas possam oscilar, sob diferentes conjunturas, em seu protagonismo para configurar as políticas sociais públicas. (...) A política social é uma construção histórica e, como tal, não está fadada a ser capturada por um dos lados em que se posicionam os sujeitos sociais históricos, mas sim, e desde que colocada em contexto democrático, em ter disputado seus meios e fins entre os projetos sociais desses sujeitos conscientes e ativos.

Assim, pensar as políticas sociais como simples concessões do Estado e/ou da classe burguesa é uma posição que limita e minimiza a luta da classe trabalhadora pela melhoria nas suas condições de vida e trabalho. Esse pensamento aponta apenas para um dos três elementos que compõem a relação capital-trabalho-Estado. No entanto, as políticas sociais precisam ser analisadas a partir do real, tendo em vista que elementos econômicos, políticos e sociais fazem parte de um mesmo processo histórico.

Superar o binômio concessão-conquista no debate das políticas sociais tem se demonstrado como uma tarefa árdua. Se por um lado, as políticas sociais representam conquistas da classe trabalhadora organizada que fez reconhecer seus direitos através da luta social de movimentos sociais e sindicatos; por outro lado, elas também são vistas como mecanismos de cooptação e consenso, adestrando os trabalhadores para servir unicamente aos interesses do capital (COUTO, 2008; BEHRING, BOSSETTI, 2011; SPOSATI, 2013).

No Serviço Social, especificamente, considerar que as políticas sociais mascaram os interesses do capital e fazem parte de um processo de apassivamento dos trabalhadores, possui graves consequências na prática profissional. Conforme Sposati (2013, p. 655), é necessário reconhecer o

campo de tensão em que se dá o exercício profissional do assistente social e que este, para além da análise crítica, deve estar qualificado para a ação, sem que isso seja considerado como uma adesão ao processo de exploração ou a construção de um novo fetiche do capital face ao trabalhador.

Portanto, enquanto profissão interventiva, que necessita dar respostas às demandas apresentadas em seu cotidiano de trabalho, é importante para o Serviço Social reconhecer as políticas sociais públicas como uma conquista da classe trabalhadora frente a exploração capitalista. É preciso superar a visão unilinear caracterizada no binômio “concessão-conquista” e construir uma caracterização das políticas sociais que faça menção das múltiplas relações existentes neste campo.



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste texto foi trazer algumas discussões e argumentos na tentativa de aprofundar o debate em torno das políticas sociais, as quais possuem estreita relação com o surgimento e crescimento do Serviço Social.

Ao analisar as políticas sociais criadas no sistema capitalista de produção, percebe-se como são múltiplos e complexos os fatores que incidem sobre o tema. Dessa forma, não é apenas com os termos concessão e conquista que se poderá explicar de maneira concreta o caráter das políticas sociais na atualidade.

Para alguns as políticas sociais não passam de estratégia do capital para domesticação da classe trabalhadora, enquanto para outros – quissá a mais provável e coerente interpretação – as políticas são conquistadas dia a dia pela classe trabalhadora organizada.

Pensar as políticas sociais como pura benevolência do Estado e da classe burguesa é uma análise que limita e empobrece tanto as discussões teóricas, bem como a prática do assistente social. Tal pensamento anula qualquer possibilidade de luta e organização da classe trabalhadora. Noutro sentido, também não se pode afirmar decididamente que nas relações estabelecidas entre classe trabalhadora e capital não ocorra cooptação e apassivamento do trabalhador.

Desta forma, é importante frisar que a análise das políticas sociais não pode findar-se numa tensão bipolar de concessão e conquista. Elas são resultado de intensas disputas entre as forças sociais e torna-se imprescindível reconhecer nelas o valor das duras batalhas travadas pelos trabalhadores frente ao capital.

REFERÊNCIAS

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1978.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MOTA, Ana Elizabete. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara A. P. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o Neoliberalismo. In: BOSCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara A. P.; CÉSAR, Maria Auxiliadora; CARVALHO, Denise B. B. de. **Política social: Alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

SALVADOR, Evilasio. et al. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldaiza. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Katálysis** [online]. 2011, vol.14, n.1, pp. 104-115. ISSN 1414-4980. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a12.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

SPOSATI, Aldaiza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social e Sociedade** [online]. 2013, n.116, pp. 652-674. ISSN 0101-6628. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n116/05.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2015.