

*Conselho Editorial da
área de Serviço Social*
Ademir Alves da Silva
Dilséa Adeodata Bonetti
Elaine Rossetti Behring
Maria Lúcia Carvalho da Silva
Maria Lúcia Silva Barroco

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Pereira, Potyara A. P.
Política social : temas & questões / Potyara A. P. Pereira. —
3. ed. — São Paulo : Cortez, 2011.
Bibliografia.
ISBN 978-85-249-1391-4
1. Política social 2. Política social - História 3. Serviço social
I. Título.

08-02811

CDD-361.2509

Índices para catálogo sistemático:

1. Política social : História : Bem-estar social 361.2509

Potyara A. P. Pereira

Política Social

temas & questões

3ª edição
1ª reimpressão

 **CORTEZ**
EDITORA

 **CNPq**
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

SELEÇÃO MESTRADO
Serviço Social PUC-Rio

Bibliografia Principal
TAVRES



Capítulo IV

Para maior compreensão da política social:
concepções básicas de Estado versus Sociedade

1. Breve visita aos primeiros autores políticos

Neste capítulo são apresentados conteúdos adicionais sobre *Estado e sociedade*, com vista à compreensão mais acurada da *política social* como resultante da relação entre essas duas instâncias que, no dizer de Ianni (1986), é de reciprocidade e antagonismo ao mesmo tempo.

A referência a esse tipo de relação indica, desde logo, que se está tratando de um processo histórico complexo e irreduzível a generalizações e padronizações. Indica ademais que ambas as entidades têm particularidades e interesses próprios, embora interdependentes e, portanto, sem autonomia absoluta. Em outras palavras, isso quer dizer que não é possível falar de Estado sem relacioná-lo à sociedade, e vice-versa, pois, onde quer que ambos compareçam, um tem implicações no outro e se influenciam mutuamente.

Entretanto, apesar desta constatação, cabe adiantar que o Estado nem sempre existiu e que ele é criatura da sociedade (Ianni). O Estado só se tornou uma instituição verdadeiramente política, com ascendência sobre as demais instituições, no século XVII, quando adquiriu *persona* própria, separada da *persona* do governante e de influências religiosas

grças à ascensão da organização burocrática e de seu relativo distanciamento do controle da sociedade civil (Crevelde, 2004).

Com efeito, foi com o fortalecimento e a extensão da burocracia que houve a demarcação de fronteiras territoriais, no interior das quais tornou mais fácil recolher informações de todos os tipos, cobrar tributos e exercer a regulação institucional. Além disso, e como consequência, a combinação de uma estrutura técnico-administrativa mais forte em recursos garantidos por impostos, possibilitou a criação e manutenção de forças armadas como a encarnação do aparelho repressivo do Estado — que passou a ser o único dotado, legalmente, de *poder coercitivo* de última instância. Trata-se, esse poder (que hoje, mais do nunca, m sendo colocado em xeque), do que Weber (1973) chamou de *monopólio legal da violência*, como um atributo característico das autoridades últimas, impeditivo da multiplicação de iniciativas privadas de autodefesa armada ou da instauração de regimes de exceção. Mas trata-se também do que Gramsci identificou como Estado restrito, ou sociedade política, indicando com essa categorização, que, para além do uso da força, há outras ações do Estado que não requerem força, nem mesmo como ameaça. Por isso, tal designação sugere que existe um lado restritivo da ação estatal, que não pode ser confundida com o arbítrio dos governantes e nem encarado como um absorvedouro dos poderes, também legítimos, dos cidadãos. Esta é a diferença da visão que, em base em Weber, percebe o Estado como uma instância contratualmente rígida, racional e auto-suficiente na sua função monopolizadora de coerção, que, no fundo, subestima as resistências organizadas da sociedade. Ou como bem traduz a compreensão de política pública de David Easton (1968) — um lídimo representante contemporâneo da concepção liberal de Estado: política pública é uma alocação autoritária de valores para toda a sociedade.

Vê-se, assim, partindo dessas duas visões discordantes, apresentadas como indicação preliminar da variedade de concepções de Estado, *à-viz* a sociedade, que este é um tema controverso. Para explicá-lo, merecena afora da elaboração histórica...

dos tempos, seja na esteira da teologia (já que a maioria dos governantes da Antiguidade e da Idade Média atribuía o seu cargo a Deus), seja como doutrina, que até discorria sobre relações de poder, mas sem associá-las aos atos humanos. Era assim que teólogos do porte de Santo Agostinho e de seu discípulo São Tomás de Aquino, dentre outros, agiam, já que para eles o governo não constituía um fato histórico, construído pelos homens.¹

Outros intentos de elaboração teórica constituiram espécies de manuais preparados para orientar governantes. Segundo Crevelde, muitos não passavam de exercícios literários que se referiam a personagens abstratas. Em compensação, outros foram elaborados por interesse, em troca de favores. A obra *Cyropaedia*, do ateniense Xenofonte, composta por volta de 364 a.C., é um exemplo de idealização da figura do governante (que se confundia com o próprio governo) especialmente produzida para Ciro, o Moço, pretendente do trono da Pérsia. O exemplo de Xenofonte foi seguido por uma legião de escritores políticos que sacramentaram como qualidades essenciais de um governante a boa lição e a sólida educação moral, além da piedade, sabedoria, temperança e clemência — sem falar, como já indicado, que o governo era um assunto pessoal. Este era o perfil fabricado do governante perfeito que deveria ser venerado pelo povo, em nome da ordem e da sua manutenção no poder.

No rol dessa legião, ressalta como umas das últimas e mais comentadas produções intelectuais do gênero a obra de Erasmo — *A educação do príncipe cristão* — escrita em 1517, especialmente dedicada a Carlos V. Nela, igualmente, o príncipe é tido como indicado por Deus ao qual deverá prestar contas de seus atos, que serão ensinados desde a mais tenra infância. Dada essa responsabilidade, nada mais natural que o governante assumisse o poder como assunto privado, visto que só ele tinha recebido preparo refinado para discernir entre o certo e o errado.

1. Tal procedimento, porém, entrava em discordância com o do filósofo grego Aristóteles que...

Isso explica a inexistência, até essa data, da distinção entre público e privado e porque Carlos V sempre se referia como “meu” a tudo o que estava sob o seu domínio: “províncias, dinheiro, exércitos, ministros, princesas” (Creveld, p. 245).

Revelando a mesma incapacidade de distinguir entre governo e governante, situa-se o italiano Maquiavel (1469-1527), cujo conhecido livro *O Príncipe* (1969), dedicado a Lorenzo Médici, o Moço, referia-se a um “novo príncipe”, que, então, deveria contar com o seu próprio esforço para conquistar o poder e nele se manter. Nisso, a obra de Maquiavel difere da dos autores precedentes, visto que ele não considerava o governante um enviado de Deus e nem que aquele deveria prestar contas a este. Da mesma forma, qualidades como piedade, temperança e clemência, não eram, para Maquiavel, virtudes governamentais. A sabedoria sim, desde que mesclada à malícia e combinada à força, o que revela o seu rompimento com a moral cristã e a religião. Mas tal compreensão não significa que o referido autor tenha feito incursão ao campo do *direito*. Na verdade, como mais tarde observariam Hegel e Gramsci, a grande contribuição de Maquiavel foi a de fundar uma nova moral própria do homem mundano e não divino (Gruppi, 1987). Afinal, não se pode esquecer a realidade da Itália daqueles tempos que, predominantemente, era governada por tiranos, os quais, além de não invocarem a Deus, usavam da força para se fazer obedecer. Daí a justeza desta famosa frase de Maquiavel:

Os homens têm menos escrúpulo de ofender quem se faz amar do que quem se faz temer, posto que a amizade é mantida por um vínculo de obrigação que, por serem os homens maus, é quebrado em cada oportunidade que a eles convenha; mas o temor é mantido por um medo de castigo que jamais se abandona (1969: 102).

Entretanto, em que pese a sua preocupação com o Estado, não se pode dizer que ele elaborou uma teoria a respeito dessa instituição e nem que tenha resolvido a dificuldade teórica e política de demarcar as fronteiras entre o público e o privado. O seu interesse, como diz Gruppi,

não era, de fato, criar uma teoria do Estado, mas de entender como o Estado se forma. Ademais, o seu esforço em traçar o perfil de um governante bem-sucedido o impediu de separar o *individual* do *institucional*, podendo, a sua obra, ser incluída na lista dos manuais que ficaram conhecidos como “Espelhos para Príncipes” (Creveld, p. 246).

Foi somente com Hobbes (1588-1679) e o seu *Leviatã*, no século XVII, que o Estado passou a ser verdadeiramente encarado como uma entidade artificial (e não natural) e, por conseguinte, separada tanto da pessoa do governante quanto da função de governo. Mas, antes, Hobbes teve o seu caminho pavimentado por Bodin (1530-1596), que rompeu com a tradição das explicações teológicas e com os “Espelhos para Príncipes”, ensaiando uma teoria do Estado unitário, referenciado no caso francês (Gruppi).

De fato, foi a partir desse momento que começou a ser estabelecida a diferença entre um governo privado (do chefe de família sobre os seus dependentes e do senhor sobre os seus escravos) e um governo político, com *persona* jurídica. Isso foi de suma importância para o reconhecimento de um campo intermediário que passou a surgir entre a “propriedade privada do governante e as suas responsabilidades públicas” (Creveled, op. cit., p. 252) — a ponto de os reis passarem a reconhecer que, tanto eles quanto seus súditos deviam obediência a um ente superior terreno, que viria a ser o Estado. Associadas às responsabilidades públicas dos governantes, Bodin também percebeu a existência de algo que, na falta de melhor denominação, chamou de *res publica*, inspiado em Cícero, para designar a comunidade de pessoas sob o império da lei.

Tem-se, assim, uma primeira teorização da autonomia e da soberania do Estado, que finalmente via-se livre da identificação com a pessoa do soberano, com os desígnios de Deus e com virtudes (ou anti-virtudes maquiavelianas) emblemáticas. Mas, nem tudo em Bodin era favorável à constituição da cidadania, apesar de ele falar em direito e em *res publica*. Sua concepção de Estado e de política, contida em seus seis tomos sobre a república (*Six livres de la république*), era autoritária. Para ele, o

elemento definidor do Estado era o *poder* (e não o território e o povo), o qual deveria ser exercido com severidade. E, na falta da presença de Deus, Bodin parece ter transferido os poderes divinos para o soberano, o qual, apesar de se referenciar na lei, poderia concentrar em suas mãos as prerrogativas de comando sobre tudo. Além disso, sua teorização não enfrentou a importante questão da manutenção do governante no poder, no curso do tempo, fato que, nos fins da Idade Média, já tinha sido solucionado com a doutrina dos *dois corpos*, a saber: à semelhança de Deus, que tem três pessoas numa só (Pai, Filho e Espírito Santo), o soberano teria dois corpos — um *físico* (perecível) e, outro, *místico* (*corpus mysticum*), eterno e transmitido por sucessão. Os direitos e deveres desse soberano eram vinculados ao corpo místico e, por isso, se mantinham intactos quando o corpo físico morria e eles tinham que ser exercidos por um sucessor. Dessa feita, tais direitos e deveres não precisavam ser renovados e nem sofreram solução de continuidade já que, por não mudarem, seriam automaticamente incorporados por um outro copo físico que lhes dava prosseguimento. Foi esse processo que ficou sintetizado na seguinte fórmula criada em 1512, por ocasião da morte do rei Luís XII: *le roi et mort, vive le roi* (o rei morreu, viva o rei) (Kantorowicz, apud Creveld).

Contudo, a partir das investidas teóricas de Bodin, outros autores políticos tomaram o Estado como objeto de interesse privilegiado. Um deles, como já assinalado, foi Thomas Hobbes, cujo maior mérito foi o de perceber essa instância como algo artificial, construído pelos homens, e separado tanto do governante como dos governados. Com base nessa separação, e em conformidade com a perspectiva cartesiana que pautava suas análises — ao contrário de Bodin, que era mais aristotélico — foi-lhe possível vislumbrar a existência de duas categorias também artificiais: uma privada (composta livremente por indivíduos) e outra pública (relacionada ao Estado). Isso marcou o início do reconhecimento liberal da separação entre as esferas pública e privada que, até então, encontravam-se indiferenciadas na mistura entre as pessoas físicas e jurídica dos governantes. Entretanto, como ele testemunhou uma guerra civil (a revolução democrática inglesa, de 1648) e vivenciou o processo

altamente competitivo de ascensão da classe burguesa, sua visão da natureza humana era extremamente pessimista. Assim, coincidindo com Bodin, Hobbes requeria que o Estado e o governante fossem dotados de poderes absolutos, para que pudessem fazer frente aos insíntos destrutivos dos indivíduos (leia-se burguesia ascendente) e protegê-los de si mesmos. Não foi à toa que ele legou à história a célebre frase *homo homini lupus* (o homem é o lobo do homem) (Gruppi), querendo com isso dizer que, devido ao desejo natural de poder, riqueza e propriedade, os homens se voltariam constantemente uns contra os outros e se destruiriam, a não ser que estabelecessem entre si um contrato para criar o Estado.

Atingido — nesta breve visita aos primeiros autores políticos — o ponto no qual o Estado foi teoricamente demarcado, fora dos contornos da religião e dos manuais de aconselhamento aos príncipes, fica mais fácil encetar, como se fará a seguir, a análise de conceitos e de formas de organização do Estado e da sociedade, sem abdicar, é claro, de contribições teóricas adicionais.

Por certo que diante de tantas e diferentes interpretações, não se pode deixar de eleger, como paradigmática, a que expressa a natureza complexa e dialeticamente contraditória, não só do Estado e da sociedade, em sua lógica interna, mas também da relação que os mantém em constante e nem sempre pacífica interação. É mais: a que percebe o Estado para além do seu recorte restrito, de pura coerção, e considera seus aspectos mais alargados e verdadeiramente políticos de negociação e organização do consentimento ou da legitimação.

Para tanto, cabe começar com a seguinte indagação: *por que os seres humanos se organizaram em sociedade e construíram Estados para os regular politicamente?* A matéria contida nesta indagação é bastante complexa, mas indica preocupações, interesses e procedimentos peculiares que só podem ser desvendados a partir da compreensão da dimensão conceitual do Estado — já que, modernamente, os indivíduos e as sociedades em geral vivem sob a égide desta instituição. A seguir, serão tratados os conteúdos que fazem parte da matéria contida na indagação.

Disso tudo se conclui que, tendo em vista a complexidade do conteúdo a ser considerado na conceituação do Estado, torna-se absolutamente necessário evitar tratá-lo linearmente e de forma parcial (ou com estereótipos) como quando se afirma: que ele está sempre voltado para o bem comum; que existe para servir a uma única classe (a burguesia, por exemplo); ou ainda que ele é o *mais frio de todos os monstros*, como dizia Nietzsche.

Percebe-se, além disso, que o Estado não existe em abstrato (desenhado da realidade e da história) e nem em sentido absoluto (assumido sempre e em todo lugar uma única forma). Viu-se que os primeiros escritores políticos que se recusaram a idealizá-lo, ou a associá-lo ao obrenatural, encarando-o como ente construído pelos homens, começaram a produzir pensamentos teóricos que, como toda teoria que se preze, retratavam um ato real, típico de uma época. Por isso, quando se fala de Estado é preciso especificá-lo, isto é, qualificá-lo, porque, como ato histórico, ele existe sob diferentes modalidades e configurações. Um mesmo país pode, em determinado momento, viver sob o domínio de um Estado totalitário, mas, em outro momento, conviver com um Estado democrático. O Brasil é um exemplo dessa situação.

Isso indica que o Estado, além de ser um conceito complexo, é um fenômeno *histórico e relacional*.

Histórico, porque como já salientado, ele não existe de forma absoluta e inalterável, ou sujeito a uma ordem cujos valores e fins estejam previamente definidos — como pensava-se dos governos monárquicos, regidos por leis divinas. O Estado de que aqui se trata é aquela organização do poder não mais fundada na fé, mas na política como atividade humana e, como tal, uma construção mundana (e não divina) — prevista primeiramente por Hobbes — com vista à preservação da vida em sociedade. Trata-se, portanto, de algo em movimento e em constante mutação e, por isso, um fenômeno que tem que ser pensado e tratado como um *processo*, a despeito de ainda persistirem várias ideologias que percebem como sistema acabado.

Como processo histórico, o Estado contém em si uma dinâmica que articula passado, presente e futuro. O passado nunca é completamente

superado, porque se infiltra no presente e se projeta no futuro. A esse respeito, diz Nogueira (2001), o filósofo alemão Walter Benjamin, da Escola de Frankfurt, se pronunciava: a história “é um arjo cujo rosto está voltado para o passado” (p. 41). E Marx, ainda segundo Nogueira, afirmava, no seu livro *Dezoiho Brumário*, que “a tradição de todas as gerações mortas oprime como pesadelo o cérebro dos vivos” (p. 41). Por isso, não há como livrar-se do passado ou negá-lo como história, mesmo porque a meta do pretérito, ao se realizar como crítica do presente, é jogar luz sobre o futuro.

Isso mostra que o Estado contemporâneo contém muitos elementos do passado que se mantiveram durante anos, ou até séculos, e convivem com novos elementos recém incorporados.

Porém, o Estado também tem índole *relacional* porque não é um fenômeno isolado, fechado, ou circunscrito em si mesmo, mas em constante relação. Também não é um *fim*, mas um *meio* que interage com outros meios para atingir objetivos que os ultrapassam. Por isso, ele não é auto-suficiente ou autônomo, embora, conforme Crevelde (p. 260), tenha se tornado “o mais poderoso constructo político de todos os tempos”, que iniciou a sua “carreira espetacular após quatro séculos e meio de evolução, a partir dos anos 1300”. Sua dinâmica e impulso não só decorrem de forças e pressões que lhes são externas, mas de uma dinâmica interna que põe em confronto interesses contrários. Com isso, não se quer dizer que o Estado não possua certa autonomia — a famosa *autonomia relativa* de que falam autores marxistas. Mas, esta será maior quanto menos democrático for o Estado. Tal asserção fica mais clara quando se traz à luz as análises de Marx e Engels a respeito dos regimes ditatoriais, como o bonapartismo² que se instalou na França após o golpe de Estado de Napoleão III, em 1851. A esse respeito, Marx assim se

2. Termo utilizado para indicar a forma de governo instituída na França após o golpe de Estado de Luís Bonaparte (Napoleão III), sobrinho de Napoleão Bonaparte, em 2 de dezembro de 1851. Nessa forma de governo, a sociedade civil e as instituições legislativas ficaram submetidas ao poder executivo, de caráter policial, exercido diretamente pelo chefe de Estado. Marx usou pouco esse termo, talvez para não legitimá-lo e nem reconhecê-lo como uma categoria política de fato.

expressa: "a luta parece resolver-se de tal maneira que todas as classes, igualmente impotentes e igualmente mudas, caem de joelhos diante da culatra dos fuzis" (1977: 113).

Entretanto, a relação vivenciada pelo Estado não se assemelha a um movimento mecânico, linear, ou a uma justaposição de peças que se agregam sem se influenciarem mutuamente. Por ser um processo histórico que contempla passado, presente e futuro, além da coexistência de antigos e novos fatores e determinações, a relação exercitada pelo Estado tem caráter *dialético* — no sentido de que propicia um incessante jogo de oposições e influências recíprocas entre sujeitos com interesses e objetivos opostos. Ou, em outros termos, a relação dialética realizada pelo Estado comporta simultaneamente antagonismos e reciprocidades e, por isso, permite que forças desiguais e contraditórias se confrontem e interajam de tal forma que uma deixa sua marca na outra e ambas contribuem para um resultado final. É por isso que se diz que nesse tipo de relação há superação de aspectos particulares, mas não a recusa desses aspectos (Nogueira).

Disso decorre que só podemos entender o Estado pelas suas interdependências, dentre as quais a que ele mantém com a sociedade, já que, como diz Ianni (1986), esta é o seu principal oposto, mas também o seu principal termo de complementação. É por meio da relação dialética com a sociedade que o Estado abrange todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes e assume diferentes responsabilidades, inclusive as de atender demandas e reivindicações discordantes. Por isso, apesar de ele ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode também realizar ações protetoras, visando às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e no interesse de sua legitimação.

Sendo assim, conforme Ianni, o Estado não é:

- Uma entidade desgarrada (ou equidistante) da sociedade;
- A única força organizada e auto-suficiente no contexto da vida social;
- Um instrumento exclusivo da classe dominante.

Em verdade ele é uma instituição constituída e dividida por interesses diversos, tendo como principal tarefa administrar esses interesses, mas sem neutralidade. É por isso que Poulantzas (1980) o define como uma *condensação de relações de forças*, isto é, uma condensação de forças identificada como um *bloco no poder* ou como um *pacto de dominação* que exerce o seu domínio por meio de um aparato institucional (burocrático, jurídico, policial, ideológico) sobre a sociedade, embora seja influenciado por esta. Assim, o poder do Estado representa a força concentrada e organizada da sociedade, com vista a regulá-la em seu conjunto.

Sendo assim, o Estado, apesar de possuir autonomia relativa, em relação à sociedade e à classe social com a qual mantém maior compromisso e identificação, tem que se relacionar com todas as classes sociais para se legitimar e fortalecer a sua base material de sustentação. Além disso, não se pode esquecer que ele é criatura da sociedade, pois é esta que o engendra e o mantém, e não o contrário.

Daí porque, como diz Ianni, o Estado pode ser considerado *o lugar de encontro e a expressão* de todas as classes porque, embora ele zele pelos interesses das classes dominantes e tenha, ele mesmo, um caráter de classe, esse zelo se dá de forma *contraditória*. Ou seja, para manter as classes dominadas excluídas do bloco no poder, ele tem de incorporar interesses dessas classes e acatar a interferência de todos nos assuntos estatais para poder se legitimar e preservar o próprio bloco no poder. É relacionando-se com todas as classes que o Estado assume caráter de *poder público* e exerce o controle político e ideológico sobre elas.

Mas esse caráter público ou universal pode ser comprometido, ou perdido, quando o Estado exacerba o seu poder, tornando-se ditatorial, ou se exime de suas responsabilidades para com o conjunto da sociedade. Quando isso acontece, ele se torna estranho e dispensável e, consequentemente, fica sujeito a perder o apoio e a confiança de que necessita para se perpetuar. A partir daí, podem surgir várias situações contraditórias. Uma delas é a exacerbação do ímpeto organizativo da sociedade com autonomização (independência) de seus movimentos. Esse fato

possibilita, de um lado, mudanças que podem pôr em risco a própria manutenção do bloco no poder; e, de outro, propicia a formação de poderes paralelos, à margem da lei. Em suma, quando o Estado perde o seu caráter público e universal, virando as costas para a sociedade, ou para parte desta, ele deixa espaço para que grupos privados mais fortes dominem os grupos mais fracos e imponham a sua vontade, formando governos paralelos.

Isso expõe uma outra contradição que permeia o Estado, qual seja: a mesma exacerbação do poder estatal, que debilita e fragmenta a sociedade, propicia também o aparecimento de contra poderes no seio desta (Ianni).

Fica claro, assim, que estudar o Estado é desnudar uma *arena* tensa e contraditória, na qual interesses e objetivos diversos se confrontam permanentemente. No contexto capitalista, fazem parte dessa arena tanto interesses dos representantes do capital, com vista a reproduzir e ampliar a rentabilidade econômica privada, quanto dos trabalhadores, com vista a compartilhar da riqueza acumulada e influir no bloco no poder.

Nesse sentido, o Estado representa mais do que um conjunto de instituições com autoridade para tomar decisões e exercer poder coercitivo, pois se revela também uma *relação de dominação*.

Da mesma forma, ele é muito mais do que Governo, pois se, por um lado, seus sistemas administrativos, legais e coercitivos (policiais) o diferenciam da sociedade e estabelecem formas particulares de relações entre a autoridade estatal e a sociedade civil, por outro lado esses mesmos sistemas penetram na sociedade e influenciam a formação de relações no interior desta.

É por isso que se diz que o Estado é ao mesmo tempo uma *relação de dominação*, ou a expressão política da dominação do bloco no poder, em uma sociedade territorialmente definida, e um *conjunto de instituições* mediadoras e reguladoras dessa dominação, com atribuições que também extrapolam a coerção. Nesse contexto, o governo ganha *persona* própria, jurídica, separada tanto da *persona* física do governante quanto da instituição estatal. E, ao mesmo tempo em que a pessoa que governa

perde privilégios particulares e deixa de falar em seu próprio nome para falar em nome do Estado, ela não se confunde com o governo, o qual significa um conjunto de pessoas jurídicas e órgãos que exercem o poder político, ou a dominação, numa determinada sociedade. São governantes, pois, o conjunto de pessoas jurídicas que governa em nome do Estado; e governados são aqueles que estão sujeitos ao poder do governo como parte da esfera estatal ou, melhor dizendo, como um aspecto do Estado.

Conclui-se, assim, que a conceituação de Estado remete inapelavelmente à de sociedade, apesar de nem sempre essas duas instâncias serem consideradas diferentes por alguns dos autores e correntes de pensamento aqui analisados. E isso se reproduz na tematização teórica sobre a sociedade, que será feita a seguir, visto que não tem como se falar de uma instância sem se referir a outra.

3. Conceituação de sociedade

Trata-se, também, a sociedade, de um conceito complexo.

Deixando de lado vários significados que a identificam ora com a totalidade dos seres humanos num determinado território, ora com o oposto de indivíduo ou de comunidade — tendo esta uma conotação mais positiva, porque menos ampla — enfocar-se-á a sociedade na sua relação de reciprocidade e de antagonismo com o Estado, tal como se procedeu, de forma inversa, com este.

O ponto alto desta opção é que ela não endossa ou aceita o pensamento que prega a separação entre indivíduo e sociedade, como se esta fosse o somatório de pessoas particulares ou uma entidade supra-individual — pois parte do princípio de que a sociedade é muito mais do que a soma de indivíduos e que qualquer atividade humana, mesmo individual, é social. Da mesma forma, esta opção não considera a sociedade divorciada da natureza, pois as pessoas fazem parte do mundo natural, que, por sua vez, está na base de todas as atividades humanas.

Assim, tanto o trabalho como a procriação, por exemplo, constituem processos e relações que, ao produzirem e reproduzirem a vida material são, ao mesmo tempo, naturais e sociais.

No entanto, ao se eleger como objeto de análise a relação entre Estado e sociedade para compreender o significado desta última, convém trabalhar mais especificamente com o conceito de *sociedade civil*, tal como entendido por Gramsci (1891-1937), um dos maiores pensadores sociais, de filiação marxista, sobre esta matéria.

Porém, é importante assinalar que, no curso do pensamento político dos últimos séculos, o uso do termo sociedade civil já era empregado com vários significados. Foram os liberais, dentre os quais Hobbes, seguido de Locke, entre outros, que o incorporaram, a partir do século XVII, na teoria política moderna. Entretanto, o que se entende hoje por essa designação, com base em Gramsci, difere frontalmente do que era entendido na sua acepção original e liberal. Como diz Acanda (2006),

durante grande parte do século XX (até o final da década de 1970, quando o termo começou a ser recuperado) Gramsci foi o único pensador político que não apenas utilizou o conceito de sociedade civil, mas que, além disso, converteu-o em elemento central de sua teoria. Interpretou, porém, de uma forma diferente da tradicionalmente usada pelo pensamento liberal, reconstruindo seu conteúdo e o significado de sua utilização nos limites de uma reflexão crítica de sociedade (p. 160).

Mas o mérito de Gramsci, no trato do tema, ganha maior relevância quando, como marxista, rompeu não apenas com os liberais (como era previsível), mas com a resistência de um marxismo positivista — ou científico, na expressão de Gouldner (1983) — que se negava a estudar a sociedade civil por julgá-la um conceito incômodo; isto é, por julgá-lo um produto teoricamente impreciso, importado do ideário burguês, que só tinha despertado o interesse de Marx na sua juventude, quando ainda era influenciado por Hegel (Acanda). Adepto de um marxismo crítico, no entanto, Gramsci seguiu orientação oposta: não só permitiu que se desmentisse o exclusivo envolvimento juvenil de Marx com o tema,

como o acolheu reinterpretando-o com base na filosofia social marxiana, retornando às raízes desta. E, ao assim proceder, inaugurou uma linha de pensamento político que introduziu a noção de sociedade civil “no campo de problematização de um marxismo revolucionário e crítico” (Acanda, p. 31).

Mas até se chegar a esse ponto a compreensão de sociedade civil percorreu uma trajetória que será sintetizada a seguir, iniciando-se com os jusnaturalistas e terminando, evidentemente, com Gramsci.

Os *jusnaturalistas*³ modernos concebiam a *sociedade civil* (organizada, institucionalizada) por oposição à *sociedade natural* (espontânea, primitiva, anárquica) e, por isso, conferiam a primeira um sentido idêntico ao de *sociedade política*, de Estado, já que este estava incluído na sociedade civil. Esta associação decorria do fato de que a palavra *civil* era derivada das palavras gregas *ciuitas* e *polis*, que correspondiam à *política* e, conseqüentemente, ao Estado. Assim, a concepção de *Estado-civil*, que mais tarde, nos séculos XVII e XVIII, viria a ser trabalhada com variações, por Hobbes e Locke,⁴ tem precedência jusnaturalista, indicando que o Estado-civil para esses pensadores clássicos difere substancialmente do *Estado de natureza*, que Hobbes renegava. Para Hobbes, o pior governo era preferível ao estado de natureza, no que não foi endossado por Locke, que procurou examinar a efetividade dessa hipótese.

Em seus escritos, Locke, que sempre teve Hobbes como referência, embora sem explicitar, descartou a idéia antiga, datada da época de Santo Agostinho, de que o homem era mau por natureza e que, por isso, precisava ser regulado por um Estado coercitivo. Tanto ele como Hobbes, lembra Creveld, partiam do princípio de que a maior qualidade humana na era a racionalidade. Mas, enquanto para Hobbes essa qualidade fazia

3. Adeptos da doutrina que acredita na existência de um direito *natural*, diferente do direito *positivo*, criado pelos homens e regulado pelo Estado. Essa doutrina influenciou pensadores políticos de visão individualista e liberal, como Hobbes e Locke.

4. John Locke (1632-1704). Filósofo e economista inglês, tendo se destacado como teórico do liberalismo político clássico.

do homem um ser egoísta e em permanente estado de guerra, para Locke ela "se traduzia num interesse pessoal esclarecido que, na maior parte das vezes, permitia a convivência pacífica, mesmo em estado de natureza" (Crevel, p. 257). Em vista disso, Locke não admitta a existência de um Estado absoluto, nos moldes hobbesianos, mas de um Estado que fosse capaz de garantir os direitos fundamentais dos indivíduos que constituíam as bases da teoria política do liberalismo (da qual Locke foi precursor), a saber: *vida, liberdade e propriedade privada*. Foi em defesa desses direitos que, segundo ele, os indivíduos, nascidos livres e iguais, formaram a sociedade por espontâneo consentimento (contrato) e se submeteram à regulação do Estado (também criado por contrato) com a finalidade de preservá-los.

Com o mesmo sentido de sociedade política ou de Estado, teólogos e escritores eclesiásticos, seguidores da doutrina cristã, usavam o termo sociedade civil para identificá-la com uma esfera temporal, sobre a qual se estende o poder político, distinta, portanto, da esfera espiritual, em que prevalece o poder religioso. Isso era tão claro na linguagem cristã que os problemas existentes nas relações entre Estado e Igreja eram identificados como problemas entre a Sociedade civil (do poder político, terreno) e a Sociedade religiosa (do poder religioso, sobrenatural).

Contudo, a despeito de as concepções jusnaturalistas e cristãs usem o termo Sociedade civil como sinônimo de Sociedade política, há entre elas uma diferença básica. Para os jusnaturalistas, o critério de distinção é o estágio superior de organização política do Estado-civil (mais politizado) em relação ao Estado de natureza (no qual a organização do poder e de governo é fraca ou inexistente). Por outro lado, para a concepção cristã, o que importa não são os estágios (superiores ou inferiores) de organização política ou de poder, mas os diferentes tipos de poder que distinguem a Sociedade civil da Sociedade religiosa.

Na primeira concepção, porém, há que se destacar uma variação — sutil ou explícita — do uso do adjetivo *civil* que acompanha o substantivo Sociedade. Nem sempre tal adjetivo expressa a significação de *civitas*, mas sim de *civilitas*, que quer dizer *civilizado*. Foi à luz deste último sig-

nificado que pensadores, como Hobbes, consideraram a vida humana sob o Estado-civil como racional, inteligente, decente, requintada, social e sem violência, ao tempo em que identificavam o Estado de natureza como o oposto de tudo isso. Sociedade civil passou, assim, a significar tanto sociedade política como sociedade civilizada.

Mas, mesmo este significado foi posteriormente contestado. Para Rousseau,⁵ Sociedade civil é sinônimo de Sociedade civilizada e não de Sociedade política. Só que, no seu entendimento, "civilizado" tem conotação negativa. Ao contrário de Hobbes, que considerava o "homem como lobo do homem", se deixados em estado primitivo, Rousseau considerava que a civilização é que propiciaria essa possibilidade, pois, nesta sim, haveria um estado de "guerra permanente". Assim, enquanto para Hobbes, e também para Locke, a Sociedade civil é a sociedade civilizada, porque é política, para Rousseau a Sociedade civil é civilizada (e cheia de defeitos, usurpações, banditismos, explorações) porque ainda não é política. Esta só surgirá quando houver um contrato social que recupere o Estado de natureza — este, sim, sem violências, usurpações, explorações e, portanto, civilizado.

Tem-se, assim, uma síntese do pensamento dos principais autores políticos, conhecidos como *contratualistas*, isto é, que concebem tanto o Estado (Hobbes, Locke) quanto a sociedade (Locke, Rousseau), como o resultado de um contrato social imprescindível ao convívio humano civilizado; porém, com a grande diferença de que, para Rousseau — considerado o pai da democracia formal e defensor do princípio da igualdade (ao contrário de Hobbes e Locke, que defendiam o princípio da liberdade) — é a vida em estágio natural que é civilizada e cujos valores devem ser recuperados na construção da Sociedade política. Sendo assim, apenas a sociedade é fundada por contrato. O Estado resulta dessa formação contratual para servir ao povo, que é quem detém a verdadeira cidadania e é a fonte da vontade geral.

5. Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), Pensador suíço, precursor das doutrinas democráticas do século XIX.

A distinção entre Sociedade civil e Estado (Sociedade política) foi ganhando contornos mais claros a partir de Hegel,⁶ no século XIX, o qual, embora não veja coincidência entre um e outro, reconhece na Sociedade civil um dos momentos preliminares do Estado. Isso porque a Sociedade civil coloca-se como mediação entre a forma primitiva de sociabilidade humana (a família) — onde imperam relações econômicas antagônicas movidas pelas necessidades de existência — e a forma superior do espírito objetivo, colocado acima das necessidades e identificado com a *liberdade*. A liberdade dos indivíduos, para ele, era o primeiro e mais importante direito inalienável. Mas, nem por isso pensava como os liberais contratualistas (Hobbes e Locke), visto que, apesar de ser chamado de idealista, não concebia a política separada da história. “Diante disso, Hegel entendeu que a estabilidade do Estado só podia ser alcançada se os súditos compartilhassem valores éticos comuns” (Acanda, p. 123).

Sendo assim, para Hegel, a sociedade civil representa o momento em que a unidade familiar se dissolve nas classes sociais antagônicas, ainda guiadas pelas necessidades, mas cujas lutas propiciam a instauração da lei como primeira forma externa de regulação de conflitos sociais. Foi essa exterioridade da regulação da lei, materializada na aplicação e na administração da justiça por corporações profissionais, como a polícia, que levou Hegel a compreender que a sociedade civil continha elementos do Estado, embora não fosse ainda Estado por lhe faltar organicidade. Porém, isso não impediu que ele a chamasse de “Estado externo”.

A transformação da sociedade civil em Estado acontece, segundo ele, quando aquela adquire a organicidade produzida pela unificação de todas as partes da sociedade que surgiram com a dissolução da família. E, como neste conjunto orgânico unificado, denominado Estado,

todos se sentem contemplados e representados, Hegel o considera um ente universal, guardião de cada indivíduo.

Assim, embora para Hegel a sociedade civil seja, inicialmente, um momento do Estado e, posteriormente, se transforme em Estado, há, entre ambos (Sociedade civil e Estado), distinções e não identificações diretas tal como pensavam os jusnaturalistas, Hobbes e Locke.

É importante salientar que, em algumas passagens de sua reflexão sobre a relação entre Estado e sociedade civil, Hegel se referia ao termo *civil* como sinônimo de *burguês*, especialmente quando tinha em mente o *sistema de necessidades* produtor de relações econômicas antagônicas entre a burguesia em ascensão e os trabalhadores.

À primeira vista, pode parecer que Marx⁷ tenha partido da acepção hegeliana de sociedade burguesa para se referir à sociedade civil, indicando, assim, confusão e ambiguidade conceitual e orientação economicista em suas análises. Contudo, um estudo mais acurado de sua obra indica o contrário, além de desmentir o fato, já mencionado, de que somente na juventude Marx tenha se interessado pelo tema da sociedade civil. A bem da verdade, o seguinte trecho do Prefácio da segunda edição de sua obra da maturidade *O capital*, não deixa dúvidas:

Minha investigação desembocou no seguinte resultado: relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de “sociedade civil” (*bürgerliche Gesellschaft*) seguindo os ingleses e franceses do século XVIII, mas que a anatomia da sociedade burguesa (*bürgerliche Gesellschaft*) deve ser procurada na Economia Política (1982: 25).

6 Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831). Importante filósofo alemão da primeira metade do século XIX. Restabelece a distinção entre Estado e sociedade efetuada pelos pensadores do século XVIII, mas coloca o Estado como fundamento da sociedade civil e da família, e não o contrário.

7 Karl Heinrich Marx (1818-1883) é considerado o pai da visão crítica do Estado burguês. Para ele, não é o Estado que organiza a sociedade, mas é a sociedade, entendida como o conjunto das relações econômicas, que explica o surgimento do Estado, de sua natureza, caráter e de seus motivos.

E, se nesse trecho ele dá destaque à estrutura econômica, ao fazer referência à anatomia da sociedade burguesa como o fator explicativo da existência do Estado, e não o contrário, em outras obras como *A questão judaica* e a *Ideologia alemã*, ele faz correlações entre economia, Estado, formas políticas, direitos, cultura, além de indicar o método de descoberta dessas correlações (Gruppi). Aliás, nem seria preciso ir longe para chegar a essa constatação. Num outro trecho do mesmo Prefácio de *O capital*, Marx já a demonstra, quando diz que "o conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, isto é, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política à qual correspondem formas de consciência social".

É certo que há aproveitamentos de contribuições teóricas de Hegel na obra de Marx, como a que o ajudou a criticar o individualismo jusnaturalista presente no pensamento político liberal como fundamento da ordem política (Acanda), ou como a que considera a sociedade civil o espaço das necessidades e do trabalho, bem como das relações econômicas (sociedade burguesa). Entretanto, diferente de Hegel, Marx criticava o Estado e não o legitimava, e nem o considerava a *materialização da razão*. Pelo contrário, ressaltava o caráter alienante do Estado, não só em sua configuração burguesa, mas também geral. Além disso, no seu conceito de sociedade civil burguesa, que, de fato, "designa o modo de divisão e organização do trabalho em condições de predomínio do capital" (Acanda, p. 137), ele também designa um campo mais amplo, sociopolítico e cultural, em que essa divisão e organização se inscrevem.

Assim, com Marx, o conceito de sociedade civil acabou por configurar o oposto daquele considerado no início do pensamento político dos últimos séculos e também por Hegel. Mas vai sofrer tratamento analítico mais atualizado, dentro do marxismo, por Gramsci.

Com efeito, da mesma forma como aconteceu com o tema do Estado de Ben-Estar, toda a temática da política só passou a merecer atenção maior dos marxistas contemporâneos no século XX. Os textos clássicos, diz Hobsbawm (apud Acanda) "salvo quando se referiam às origens históricas do Estado, reduziam-se quase sempre a meras alusões à

política, ao desenvolveram outras questões" (p. 172). Daí a acusação (infundada) de economicismo nas análises marxistas (tributárias de Marx) do Estado e da política.

Foi com Gramsci, portanto, que se pôde perceber um esforço teórico mais consistente de enfrentar a complexidade da política nas sociedades capitalistas, a partir de um conjunto de mudanças verificadas no processo de dominação burguesa diante de fatos como estes: surgimento da classe operária, a partir das revoluções de 1848, como um novo ator de peso na arena política; reposicionamento da relação entre economia e política com o advento do capitalismo monopolista ou imperialismo; maior presença do Estado na economia e na vida civil, com regulação dos espaços associativos surgidos em oposição aos interesses da burguesia (partidos políticos socialistas, sindicatos, cooperativas populares, organizações de defesa de direitos das classes subalternas); emergência dos direitos políticos e sociais, no rastro do processo de expansão da cidadania; desvinculação do conceito de sociedade civil (com quebra da concepção liberal original) do conceito de sociedade burguesa; ins-tauração do poder soviético.

Tudo isso levou Gramsci a perceber uma nova realidade, na qual a burguesia se metamorfoseava. Seus mecanismos de dominação se sofisticavam e requeriam estratégias verdadeiramente políticas e ideológicas, para além da mera coerção. O conceito de sociedade civil que decorreu dessa percepção resultou mais rico e complexo e exigiu um novo mergulho na realidade para aprendê-la na sua reconfiguração, constituindo uma nova base para a idéia de política. Isso explica porque Gramsci passou a trabalhar com categorias analíticas que não mais se reportavam ao uso do poder puro e simples, mas correspondiam ao contexto, à liderança intelectual e moral, à direção, ou melhor, à hegemonia, que deveria seguramente enfrentar uma contra-hegemonia. E explica também porque Gramsci retribalhou a relação entre estrutura e superestrutura prevista na teoria marxiana.

Efetivamente, para Gramsci, assim como para Marx, reportando-se a Hegel, existe distinção entre sociedade civil e Estado. Mas Gramsci

não compartilha do pensamento marxiano de que a sociedade civil está no âmbito estrutural. Ao contrário, para ele, ela está na superestrutura; ou melhor, num dos dois eixos superestruturais, isto é, naquele constituído por um conjunto de organismos e instituições de caráter privado que corresponde à função de *hegemonia*.⁸ No outro eixo está a sociedade política, identificada com o Estado, a qual corresponde à função de puro domínio ou *coerção*.

Esses dois eixos não devem ser separados, pois a análise da hegemonia é que propicia o aprofundamento da teoria marxista do Estado, alargando-a e fazendo-a superar a interpretação centrada na coerção. Além disso, propicia elementos para a construção da doutrina da revolução permanente, levada a efeito pela formação sistemática de uma contraposição à hegemonia burguesa, ou de uma contra-hegemonia.

Trata-se, portanto, a sociedade civil, em Gramsci, de um momento da superestrutura, da hegemonia, diferente do momento do puro domínio. Nela não prevalece a força, mas a direção espiritual e cultural, voltada para todo o complexo das relações ideológico-culturais — escolas, religião, comunicação — por meio do qual as classes exercem a sua hegemonia de forma consensual. Em contrapartida, a sociedade política constitui o momento da coerção e da força, usada por um Estado restrito, dominador. E o conjunto formado pela sociedade civil e pela sociedade política constitui o que Gramsci denomina de *Estado ampliado*.

Tal concepção não sugere que Gramsci desconsidere a prioridade da estrutura econômica em relação à superestrutura política e jurídica, mas sim que ele encara a superestrutura como uma dimensão também complexa. E, ao assim proceder, Gramsci mudou o significado marxista do conceito de sociedade civil, na medida em que empreendeu uma espécie de retorno à idéia tradicional de que a sociedade civil pertence ao Estado, embora ampliado. Ou, sintetizando:

8. A palavra *hegemonia* vem do grego e significa dirigir, guiar, conduzir. Gramsci usa esse termo para designar a conquista de consenso entre as classes, por oposição ao termo *coerção*, que designa o domínio pela força.

- A originalidade do pensamento de Gramsci está na ampliação marxista do conceito de Estado (Estado ampliado), no qual inclui a sociedade. Isso difere da concepção restrita de Estado, de Marx, para quem o Estado é um instrumento de dominação da classe dominante e a Sociedade civil faz parte do terreno estrutural ou da "base material".

- Gramsci faz diferença entre Sociedade civil e Sociedade política. Para ele, Sociedade civil

é o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, os partidos políticos, as igrejas, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico (Coutinho, 1996: 54).

Neste âmbito, a classe dominante busca exercer a sua *hegemonia*, isto é, busca ganhar aliados para os seus projetos por meio da *direção* e do *consenso*, tendo como *base material* os aparelhos privados de hegemonia. Já a sociedade política

é o conjunto de aparelhos por meio dos quais a classe dominante detém ou exerce o monopólio legal ou de fato da violência; trata-se, portanto, dos aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos grupos burocrático-coercitivos ligados às forças armadas e policiais e à aplicação das leis (Coutinho, 1996: 53).

Tem-se aí o Estado restrito da concepção de Marx, por meio da qual é exercida a *ditadura*, ou a *dominação*, fundada na *coerção*, tendo como base material os aparelhos coercitivos e burocráticos.

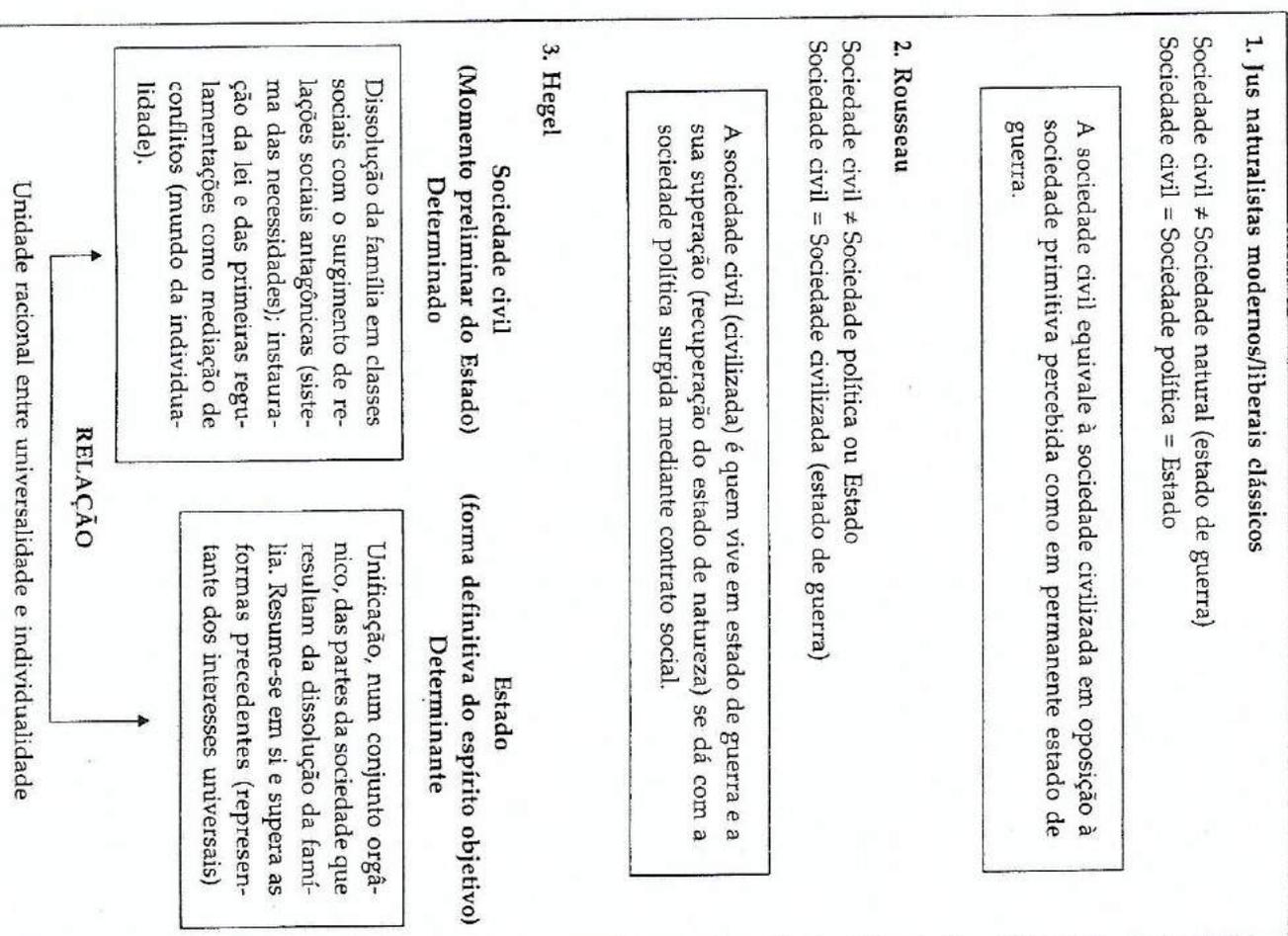
- Mas a junção da sociedade política (Estado restrito) com a Sociedade civil forma o *Estado ampliado* que pertence à esfera da superestrutura e exerce ao mesmo tempo a *hegemonia* (atributo da sociedade civil) e a *coerção* (atributo da sociedade política). A

Sociedade política e a Sociedade civil distinguem-se pela função que exercem na organização da vida social e, mais especificamente, na articulação e reprodução das relações de poder. É isso que torna o Estado uma instituição contraditória, pois ao mesmo tempo em que ele exerce a dominação pura e simples em casos específicos, ele também usa de mecanismos de consenso para se legitimar perante o conjunto da sociedade, tendo, portanto, de atender demandas e necessidades das classes subalternas.

É a concepção gramsciana de Estado e sociedade — que em nenhum momento sugere serem ambas as instâncias internamente integradas e isentas de contradições — que servirá de pano de fundo à discussão conceitual de política social a ser tratada no próximo capítulo, com um significativo reforço teórico, que é a concepção de Poulantzas (1981) de Estado — a qual, concordando com Gramsci, agrega mais uma reflexão a respeito da ampliação da ingerência estatal na sociedade: a forte presença do Estado na economia e a existência de contradições secundárias no seio do próprio Estado, nas quais os interesses da sociedade se fazem presentes.

Mas, antes de se adentrar no próximo capítulo e para que se possa melhor reter as principais diferenças de concepção sobre Estado e Sociedade civil, apresenta-se o esquema a seguir.

Quadro 1
Diferentes concepções de Estado x Sociedade civil



4. Marx

Sociedade civil = Sociedade burguesa
Sociedade feudal ≠ Sociedade burguesa ≠ Sociedade socialista

Sociedade civil
(determinante)

Componente estrutural ou da base material sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política.

Estado
(determinado)

Componente da superestrutura: esfera das relações políticas que garantem a reprodução da sociedade burguesa.

5. Gramsci

ESTADO AMPLIADO
Sociedade civil + Sociedade política

Conjunto dos organismos vulgarmente chamados de privados: instituições que garantem a *hegemonia* das classes dominantes; complexo das relações ideológicas e culturais.
Funções:
- hegemonia
- consenso
- direção
Portadores materiais:
- aparelhos privados de hegemonia.

Aparelho coativo encarregado do domínio direto e do comando.

Funções:
- Ditadura
- Coerção
- Dominação
Portadores materiais:
- Aparelhos coercitivos e repressivos.

6. Poulantzas

Sociedade civil

Concepção equivalente à de Gramsci.

Estado

Arena de lutas contendo contradições de classe e atravessada pelo movimento da sociedade. Legitima-se não só por meio dos aparelhos coercitivos, mas pela sua forte presença na economia.

Capítulo V

Concepções e propostas de política social:
tendências e perspectivas

1. Significado da política social e conceitos correlatos

Nunca se falou tanto de política social como nos últimos tempos. Nas sociedades contemporâneas, a menção a esse tipo de política, associada aos conceitos de políticas públicas, necessidades sociais e direitos de cidadania, tornou-se uma recorrente tendência intelectual e política. No entanto, o que chama a atenção nessa tendência é que o destaque dado ao *social* e à dimensão *pública* da política está ocorrendo numa época regida pela ideologia neoliberal em que a *política* como indicação de governo socialmente ativo e responsivo tornou-se um anacronismo.

Portanto, não deixa de ser curioso que se fale tanto de política social num contexto que lhe é ideológico e politicamente adverso, ou que se recorra tanto a essa política quando mais a sua função de concretizar direitos sociais pareça insustentável.

Das várias explicações para esse fato, uma, que interessa à discussão desenvolvida neste capítulo, é a imprecisão conceitual da política social.

Efetivamente, nem sempre se tem claro o que o termo significa e nem quais são suas características e particularidades. A tendência é