

# Direitos Humanos e política social: apontamentos para uma análise sobre os limites do direito e da igualdade no capitalismo

*Human rights and social policy: notes for a discussion about the limits of law and equality under capitalism*

Silvia Alapanian<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo discute a teoria dos Direitos Humanos a partir do resgate dos princípios evolucionista e de desenvolvimento histórico defendidos por Marshall e Bobbio, respectivamente. Propõe uma reflexão acerca dos limites de efetivação dos Direitos Humanos, com ênfase para os direitos sociais, tendo como referência a crítica marxista do Direito. Apresenta as políticas sociais como mecanismos de operacionalização dos direitos sociais, discutindo-as como instrumentos do Estado cujos objetivos estão voltados para a reprodução da força de trabalho, ocupada e excedente, se confrontando com a concepção e coloca a luta pelas políticas sociais como um fim em si mesmo.

**Palavras-chave:** Teoria do Direito, Direitos Humanos, Política Social.

**Abstract:** The article discusses the theory of human rights from the rescue of evolutionary principles and historical development advocated

---

1 Assistente Social, Doutora em Serviço Social e Política Social pela PUC/SP, Professora Associada da Universidade Estadual de Londrina. Discute e pesquisa áreas em que o Serviço Social se relaciona com a aplicação e execução da justiça como o Sistema Penitenciários, Medidas Socioeducativas, Penas alternativas, Justiça Restaurativa, e práticas profissionais no Judiciário, Ministério Público.

by Marshall and Bobbio, respectively. It proposes a reflection on the limits of realization of human rights , with emphasis on social rights , with reference to the Marxist critique of law. It presents social policies as operational mechanisms of social rights , discussing them as state instruments whose objectives are focused on the reproduction of the labor force, occupied and surplus, confronting the design and places the struggle for social policies as an end in yourself.

**Keywords:** Theory of Law, Human Rights, Social Policy.

Na segunda metade da década de 1980 a luta pela redemocratização do país culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, o que permitiu aos movimentos populares, aos sindicatos e partidos políticos de esquerda, alterar o *status* de luta contra a opressão tornando a busca por avanços na garantia e ampliação dos direitos de cidadania seu principal instrumento de ação.

No marco de uma sociedade democrática, vivida no país apenas por breves intervalos entre uma ditadura e outra, o Direito na forma de leis, tornou-se nesse período um instrumento de defesa da melhoria das condições de vida da classe trabalhadora e de redução das desigualdades sociais que marcam historicamente a sociedade brasileira.

Porém, a reflexão sobre os limites dessa estratégia, numa perspectiva crítica, é pouco realizada no âmbito dos movimentos populares, ou nos espaços de trabalho dos profissionais das várias áreas que atuam na esfera da garantia desses direitos, tais como operadores do direito, assistentes sociais, pedagogos, psicólogos, administradores públicos, entre outros.

Neste sentido é que se coloca uma aproximação ao debate sobre os limites e possibilidades de aplicação do Direito na sociedade capitalista a partir da efetivação dos Direitos Humanos em geral e das políticas sociais como instrumentos de promoção de igualdade.

A discussão proposta aqui está circunscrita ao espaço da práxis em seu sentido amplo, isto é, o da busca dos sujeitos pela constante mo-

dificação das circunstâncias que determinam a formação das ideias e que, por sua vez, alteram as próprias circunstâncias, num movimento contínuo pela busca de uma sociedade sem exploração.

## OS DIREITOS HUMANOS E A PROMOÇÃO DA IGUALDADE NO CAPITALISMO

A afirmação dos Direitos Humanos como uma conquista da humanidade ao longo dos séculos é a perspectiva que predomina em nossa sociedade na atualidade. Essa conquista teria início, ainda que de maneira indireta, no reconhecimento dos direitos naturais, ou seja, de que existem direitos que não necessitam ser atribuídos aos homens pois são a manifestação da sua essência, o caráter absoluto do ser humano.

Os defensores da ideia da existência de direitos naturais afirmam que ela nasce da razão humana na busca por encontrar elementos que identifiquem os homens como iguais e estabeleçam condições de convivência entre esses iguais. Constituem-se, pois, na busca da pessoa pelos valores universais que, num primeiro momento foram relacionados à religião e num momento posterior do desenvolvimento das ideias, ao contrato social que dá origem ao Estado.

A ideia de que todos os homens nascem iguais tem no desenvolvimento da igualdade perante a lei sua forma mais acabada. Seria, então, a partir da positivação dos direitos do homem que ocorreu com as grandes revoluções do século XVIII, as revoluções norte americana e francesa, que todos os homens passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos, os Direitos Humanos ganham *status* de valores universais e, a partir daí, tem início seu processo de ampliação e consolidação.

As liberdades civis conquistadas naquele momento histórico (direito à propriedade, à liberdade de ir e vir, direito de compra e venda) foram responsáveis por garantir uma igualdade básica aos homens, e esta igualdade jurídica lhes permitiu ampliar ainda mais seus direitos. Este é o centro do modelo evolutivo, proposto pelo sociólogo britânico Thomas H. Marshall, e que melhor expressa tal proposição.

Garantidos os direitos civis, os homens passaram a reivindicar a liberdade de expressão, o direito de pensamento, de organização e de participação nas decisões políticas. Dessa maneira, os direitos civis se constituiriam em uma condição para a ampliação dos direitos políticos e mesmo para a garantia do processo democrático.

Os direitos civis e políticos, além do processo democrático são, por sua vez, a base sobre a qual se tornam possíveis as conquistas sociais. São as lutas dos trabalhadores, possíveis apenas em função de que os mesmos são cidadãos com direitos civis e políticos, isto é, sujeitos de direitos, que caminharam no sentido de construção de uma igualdade mais substantiva, palpável, permitindo-lhes melhor usufruir das riquezas produzidas pela civilização. Mauro Iasi faz o seguinte comentário crítico acerca desta concepção de Marshall:

...o autor acaba prisioneiro de uma visão segundo a qual a evolução desses patamares de direito são o resultado de uma espécie de auto-aperfeiçoamento do próprio Estado, isto é, na medida em que o Estado torna possível um código civil, um conjunto de instituições de acesso á justiça, como tribunais, juízes, advogados, garante as condições de exercício dos direitos civil; quando desenvolve instituições políticas e jurídicas como partidos, eleições tribunais eleitorais, parlamentos, cria os quadros institucionais que permitem os direitos políticos, da mesma forma, espera ele, que o desenvolvimento de legislações sociais e instituições de acesso a bens e serviços às camadas mais pobres, o desenvolvimento de políticas públicas e legislações protetivas em relação ao trabalho, acompanhado de instituições como tribunais e o direito do trabalho, seriam suficientes para fornecer o quadro institucional que permitira o florescer dos direitos sociais. (IASI, 2012, 184)

Para Marshall, os Direitos Humanos encontram-se sempre num crescendo, num processo de reconhecimento que amplia, universaliza, diversifica e especifica esses direitos. Na base desse processo está um contrato mais moderno, um pacto social assentado novamente em uma dinâmica de direitos e deveres que garante a manutenção da sociedade existente.

Outro autor que partilha da concepção evolucionista dos Direitos Humanos é o filósofo italiano Norberto Bobbio. Segundo Perry Anderson (1996), Bobbio faz parte do grupo de pensadores que sofreu os horrores da Segunda Guerra Mundial e pensou alternativas para que a humanidade evitasse repetir aqueles acontecimentos. Muito influente em seu país e também na América Latina, seu pensamento é menos conhecido no restante da Europa e Estados Unidos da América.

A contribuição de Bobbio para a perspectiva dos Direitos Humanos está relacionada ao caráter histórico e relativo da construção desses direitos, o que, por si, não altera a lógica de pensamento de Marshall, muito pelo contrário, a reforça.

Sendo responsável por arrolar e sistematizar as principais características dos Direitos Humanos na atualidade, Bobbio (1992) defende a ideia de que os direitos do homem variam de acordo com a história da humanidade, com as necessidades e interesses de cada sociedade em seus diversos momentos.

Descarta a ideia de que existe um direito natural do homem uma vez que o Direito é considerado por ele historicamente determinado. Na base da sua argumentação está o questionamento de um fundamento absoluto dos Direitos Humanos, ele busca um fundamento sim, mas não um que seja inquestionável como a existência de direitos cuja origem seja anterior ao próprio homem, isto é, divina. Para ele um fundamento absoluto, assim como um poder absoluto, não pode ser questionado, o que é ruim, classificando a ideia de direitos naturais, que durante séculos foi defendida pelos jusnaturalistas, como uma ilusão. Assim, a existência de uma “natureza humana” é um argumento frágil como afirma:

Não é o caso de repetir as infinitas críticas dirigidas à doutrina dos direitos naturais, nem demonstrar mais uma vez o caráter capcioso dos argumentos empregados para provar o seu valor absoluto. Bastará recordar que muitos direitos, até mesmo os mais diversos entre si, até mesmo os menos fundamentais – fundamentais somente na opinião de quem os defendia –, foram subordinados à generosa e complacente natureza do homem. (BOBBIO:1992, 16)

Quer dizer, a “natureza humana” foi justificativa para coisas distintas em cada tempo, em cada sociedade, conforme os interesses dos homens: o que pode parecer essencial em uma época histórica não é em outra época, em outra sociedade, com outra cultura. Ele reconhece assim, que os direitos do homem são historicamente relativos, e esse relativismo é considerado como uma expressão do pluralismo, da existência das várias formas de pensamento, da convivência entre concepções tão antagônicas como a defesa da liberdade de religião e da liberdade científica, por exemplo. Sobre isto o autor afirma:

O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas. (BOBBIO, 1992, 18)

E sua reflexão avança no sentido da aplicabilidade dos Direitos Humanos, que para ele é menos uma questão filosófica e mais o resultado do desenvolvimento histórico da sociedade, sendo assim uma questão econômica e sobretudo política, uma vez que para a efetivação desses direitos é necessário que existam as condições objetivas em sociedade para a sua aplicação, dentre essas condições estão a vontade, o empenho, o convencimento de que a realização desses direitos é desejável.

Como homem de seu tempo, que viveu as perseguições da Segunda Guerra Mundial e o período imediatamente posterior com a criação da ONU, Bobbio atribuiu a esse processo histórico um caráter progressivo, de um avanço permanente no sentido da ampliação dos Direitos Humanos. Assim, para ele, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, é uma espécie de síntese histórica de um processo que tem início na ideia de direitos naturais. Estes possuem um caráter universal, pois valem para todos os homens, porém são abstratos, não materializados. A abstrata ideia de direitos naturais se transforma ao

longo da história em direitos positivos, concretos, materializados em leis, mas ainda particulares e individuais. Por fim, com a Declaração e o movimento em torno a ela, estes passam à categoria de universais: são direitos positivos, concretos e universais.

Também apontando para o caráter progressivo dos Direitos Humanos, afirmar, porém, que o problema dos direitos do homem atualmente *não é justificá-los, mas protegê-los*. Assim, o autor reconhece a dificuldade de colocar em prática o discurso dos Direitos Humanos construídos historicamente.

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro de garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados. (BOBBIO, 1992, 25)

Resgatando o esquema de Marshall ele apresenta o desenvolvimento dos direitos do homem em três fases, na primeira estão os direitos de liberdade que são aqueles que buscam limitar o poder do Estado e garantir uma esfera de liberdade para os indivíduos ou para os grupos particulares. É a liberdade em relação ao Estado.

Em uma segunda fase, ocorrida em outro momento histórico, encontram-se os direitos políticos, em que a liberdade é mais do que um não impedimento, mas é também uma possibilidade de participação cada vez mais ampla dos membros da comunidade no poder. É a liberdade no Estado.

Por último, numa terceira fase, encontram-se os direitos sociais, que englobam novos valores constituídos historicamente como o de bem estar e da igualdade, que exigem uma ação ativa do Estado, de maneira que se trata de uma liberdade por meio do Estado.

Concluindo, o caráter progressivo, isto é a certeza de que o caminho para a efetivação dos Direitos Humanos estava aberto pode ser resumido na seguinte afirmação:

...do ponto de vista da filosofia da história, o atual debate sobre os direitos do homem – cada vez mais amplo, cada vez mais intenso, tão amplo que foi posto na ordem do dia pelas mais autorizadas assembleias internacionais, pode ser interpretado como um “sinal premonitório” (*signum prognosticum*) do progresso moral da humanidade. (1992, 52)

A criação de mecanismos jurídicos cada vez mais consistentes, substantivos e com maior legitimidade, assentados em uma democratização de amplo alcance da vida social, e realizada a partir de uma democracia representativa sólida, é a meta do autor. Ele se ampara na certeza de que os Direitos Humanos desejáveis, são fins que merecem ser perseguidos, sendo que o problema a ser resolvido é o de que, apesar de serem desejáveis, eles não são ainda reconhecidos em sua totalidade.

Ao historicizar a construção dos Direitos Humanos, reconhecer a necessidade de sua ampliação no sentido do reconhecimento de uma igualdade econômica e social, e indicar o caminho da luta histórica para alcançar esses objetivos, sua reflexão se apresenta no limiar entre liberalismo e socialismo. Porém, para Perry Anderson o caminho percorrido pelo eminente filósofo italiano não o coloca nesse limite:

Entre liberalismo e socialismo, ele, na prática, opta pelo primeiro. As vezes justifica sua preferência com a alegação de que ela {a sua opção} é, na realidade, a mais radical. Num certo sentido, escreve, a democracia é ‘uma idéia muito mais subversiva que o próprio socialismo’. Esta alegação hoje em dia já não se confina em Bobbio. Sua maneira de cumpri-la também disseminou-se – redefinir o socialismo como uma especificação setorial da democracia, ou exemplificação local de um conceito de ordem superior. Assim ele declara sua inclinação a uma concepção de socialismo que ‘ênfatisa o controle do poder econômico por uma extensão das regras do jogo democrático à fábrica, ou à firma em geral, e não da transição de um modo de produção para outro’ que envolveria uma ‘coletivização geral dos meios de produção’. O significado desta mudança – que se tornou virtualmente um *topos* da discussão recente – está na substituição que



ele opera. A reconceituação do socialismo como essencialmente democracia econômica responde a um duplo propósito. Ela serve ao mesmo tempo para apropriar a legitimação central à implementação de tal mudança social e para evitar o obstáculo ideológico central à implementação de tal mudança; a saber, a instituição da propriedade privada. Sua lógica é a de um logro – a palavra omitida é expropriação. (ANDERSON: 1996, 56)

Embora a teoria dos Direitos Humanos tenha se sofisticado ao ponto de gerar uma percepção de aproximação entre socialismo e liberalismo, como na proposição de Bobbio, a crítica marxista, bem menos popular, trata do tema dos Direitos Humanos de uma maneira bastante distinta.

A concepção de homem, a visão de mundo, o conceito de Estado e até a própria concepção acerca do caráter histórico dos Direitos Humanos é totalmente diferente daquelas nas quais se sustentam a teoria dos Direitos Humanos.

Do ponto de vista filosófico o materialismo histórico e dialético não concebe o homem de uma forma abstrata, nem portador de uma essência invariável. Também não aceita a possibilidade de existência de uma razão universal, um senso individual do que é justo dado a priori. Em ambos os casos essas são consideradas concepções centradas no indivíduo como portador de uma essência ou uma razão a-histórica.

O homem é considerado na sua existência real, em uma sociedade determinada, em dada época histórica, em uma dada classe social. A razão é a capacidade humana de raciocinar, de apreender a realidade e de interagir com ela. Nesta medida, a própria capacidade de raciocínio e percepção da realidade está condicionada por fatores econômicos, culturais, morais e ideológicos. Como afirma Trindade:

A missão factível da mente é *apreender* a realidade e com *ela interagir*. E, ao fazê-lo, a razão. Enquanto *capacidade* humana de raciocinar, não comparece apenas como “capacidade”: ela faz-se acompanhar de seus condicionantes ideológicos, de classe, culturais, morais, etc., que tanto podem favorecer quanto agir como deformadores da apreensão da realidade. Assim se,

quando operante, a razão pode sofrer, de indivíduo para indivíduo, “perturbações” cognitivas decorrentes desses condicionamentos, torna-se filosoficamente, despreciando cogitar-se de uma razão “universal”. (TRINDADE, 2011, 294) grifos do autor

A única coisa permanente é o movimento, o homem é histórico, é o homem de uma época, assim como a sociedade é a sociedade de uma época. A realidade está em permanente transformação, ela não foi criada num determinado momento, seja por contrato ou outro mecanismo, ela é a forma de existência do homem, este nasce em sociedade, vive e se desenvolve em sociedade. Esta é a forma própria de existência do homem desde que ele evoluiu de outras espécies na natureza.

Dentre as formas de organização da sociedade ao longo da história, no desenvolvimento das relações que o homem estabeleceu com a natureza para garantir o seu sustento e preservação, estão as sociedades que se dividiram em classes sociais, cujos interesses são antagonísticos, contrários. Nesta perspectiva, o Estado não é nem neutro, nem mecanismo de conciliação de interesses de classes, constitui-se em instrumento para administrar a luta de classes em favor da classe economicamente dominante.

Assim, os Direitos Humanos que surgem no século XVIII (direitos civis e políticos) são correspondentes às necessidades do modo de produção capitalista que se organizava, e da burguesia como classe que se firmava na condução desse processo. A igualdade entre os homens estabelecida pelas revoluções burguesas constituíam-se em uma necessidade da própria ordem capitalista que se consolidava, como afirma Celso Kashiura Junior em sua crítica da igualdade jurídica:

Com efeito, a igualdade jurídica não é apenas mais um dentre os vários elementos da forma jurídica, apenas mais um dentre os vários “princípios gerais” do direito. A igualdade das partes no contrato, a igualdade jurídica dos indivíduos na sociedade civil, a igualdade dos homens perante a lei, enfim, a equivalência absoluta dos homens face ao direito é indispensável à forma jurídica e ao seu contexto, o capitalismo. (2009, 27)

Ao desvelar o caráter de classe dos Direitos Humanos, o marxismo mostrou que boa parte desses direitos, mesmo os civis e políticos se construíram mais como uma resposta às lutas dos trabalhadores do que como resultado de um contrato ou pacto. Mostra também que o capitalismo não é capaz de propiciar a emancipação humana, nem mesmo de garantir uma igualdade entre os homens que vá para além da igualdade formal da lei. Como reforça Kashiura Junior *“A igualdade jurídica não é simples ilusão que encobre a desigualdade real dos homens – há, na própria ‘ilusão’ da igualdade, algo de essencial à ‘realidade’ da desigualdade.”* (2009, 29).

As lutas pelo sufrágio universal, contra as ditaduras e governos totalitários, pelo direito de expressão e organização dos trabalhadores, contra a discriminação racial, pelos direitos das mulheres, foram sempre lutas sangrentas protagonizadas pelas massas de trabalhadores ao longo dos tempos, mesmo sendo estas reivindicações clássicas da própria burguesia. E vêm, desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, refletindo a correlação de forças entre as classes sociais. Para Mauro Iasi:

... os direitos civis não são apenas “desejáveis”, mas são essenciais ao desenvolvimento e à reprodução das relações capitalistas de produção {...}; os direitos políticos, por sua vez, não são essenciais às relações capitalistas de produção {...} mas não são antagônicos à acumulação capitalista (como, por sua vez, comprova o exuberante desempenho da acumulação capitalista sob o Estado de Direito vigente). Entretanto os direitos sociais acabam por se chocar com a desigualdade fundante e necessária à acumulação capitalista, a desigualdade entre o capitalista e o trabalhador assalariado e, mais que isso, se localiza na distribuição da riqueza entre o fundo de acumulação privada e a riqueza pública destinada a financiar as políticas sociais e as estruturas garantidoras de direitos sociais. (2012, 185)

Diante do fato de que, mesmo as classes de Direitos Humanos que são úteis ao capitalismo, somente se efetivam plenamente pelas lutas dos trabalhadores, o que não dizer das lutas pelos direitos trabalhistas, por salário, por melhores condições de vida, de trabalho, de saúde,

assim como as lutas por educação, habitação e saneamento, tipicamente direitos sociais. Sobre os direitos sociais Trindade afirma:

Malgrado desuniformes de país para país, a existência desses direitos, particularmente dos direitos econômicos-sociais, indica o patamar a que se chegou a correlação de forças na luta de classes em um país e em uma época. Indica que a burguesia, nessa dada época e país, não dispõe mais de força suficiente para explorar de qualquer modo os trabalhadores, extrair deles todo o sangue. Indica também que, além dos trabalhadores, outros protagonistas sociais passaram a não tolerar mais a discriminação e a opressões seculares das quais vinham sendo vítimas. (2011, 299)

A conclusão a que o autor chega é de que as lutas dos explorados e oprimidos ao longo da história foi forçando uma alteração na concepção de Direitos Humanos inicial, a do século XVIII. O conjunto de normativas internacionais que reconheceram os direitos civis, políticos e econômico-sociais no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial e se expressou na Declaração de 1948, também refletiu a correlação de forças de um momento histórico conseguindo elevar os direitos econômicos e sociais à esfera de Direitos Humanos, mas manteve a propriedade privada como um dos Direitos Humanos, e sem restrições de nenhum tipo.

Mesmo sendo encurralada pelas condições objetivas daquele contexto, e se vendo obrigada a reconhecer tais direitos sociais pela luta dos trabalhadores, a burguesia vem, desde então, operando um verdadeiro boicote à sua efetivação sempre que isso é possível. Além de recortar também os demais direitos (civis e políticos) aonde o desenvolvimento capitalista deles não necessite.

Essa condição dos Direitos Humanos é ainda mais palpável quando a crise capitalista impõe cortes de gastos para viabilizar os lucros cada vez maiores do capitalismo em sua fase atual, de maior desenvolvimento e, conseqüentemente, de aprofundamento da exploração, afastando-se da concepção evolucionista dos Direitos Humanos.

Desde o final do século XX é possível observar um processo de estagnação e mesmo de regressão dos Direitos Humanos, principalmente, mas não exclusivamente, dos direitos sociais, num caminho que avança a passos visíveis para a barbarização da vida social que atinge grandes contingentes da população do planeta.

Apesar da consagração da mais radical igualdade jurídico-formal em um sistema político e da garantia jurídico constitucional dos direitos públicos subjetivos de liberdade, a existência de forte heterogeneidade social – milhões de homens supérfluos privados dos mais essenciais direitos de igualdade material – degenera a democracia político-formal em plutocracia. A igualdade jurídico-formal é um direito vazio para o homem supérfluo, interessando somente ao homem proprietário para eleger governante alguém comprometido com a defesa e preservação da propriedade privada, com a garantia do cumprimento dos contratos e com a preservação da segurança jurídica dos homens proprietários. Mantém-se inatingível o direito de ilimitada acumulação de capital pelo homem proprietário. E o homem supérfluo mantém nesta plutocracia a sua condição jurídico-material *sui generis* de morto civil em vida. (Martinelli<sup>2</sup> apud TRINDADE, 2011, 309)

O contexto mundial de crise da ordem capitalista tem provocado um combinado de formas mínimas de direitos econômicos sociais com a redução de direitos políticos e civis, o que coloca em pauta a necessidade de desmascarar outro aspecto desse conjunto de “ilusões” que a igualdade jurídica promove.

## **AS POLÍTICAS SOCIAIS COMO INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE**

Desde as primeiras ações promovidas por Otto Von Bismark na Alemanha no final do século XIX, os Estados capitalistas centrais vêm

2 MARTINELLI, Mario Eduardo. A deterioração dos direitos de igualdade material no neoliberalismo. Campinas: Millenium, 2009, p. 128.

adotando medidas de intervenção no sentido de garantir a sobrevivência de parcela dos trabalhadores. Na década de 1930 incipientes sistemas de previdência social, serviços de assistência social públicos, assim como de saúde e educação, já existiam em boa parte desses países com o objetivo de, juntamente com a legislação trabalhista, regular a vida dos grandes contingentes de trabalhadores que viviam aglutinados nas cidades, nos grandes centros industriais.

É, porém, apenas após o final da Segunda Guerra Mundial, com o pacto social que se estruturou a partir das proposições de intervenção do Estado na economia formuladas por John M. Keynes, e a ascensão da socialdemocracia ao poder, que se organiza uma forma de governo baseado na ampliação das políticas sociais enquanto direitos dos trabalhadores.

O Estado de Bem Estar Social (Welfare State) constituiu-se assim em um sistema de governo baseado nos seguintes princípios:

- 1) Responsabilidade estatal na manutenção das condições de vida dos cidadãos, por meio de um conjunto de ações de três direções: regulação da economia de mercado a fim de manter elevado nível de emprego; prestação pública de serviços sociais universais, como educação, segurança social, assistência médica e habitação; e um conjunto de serviços sociais pessoais;
- 2) universalidade dos serviços sociais e;
- 3) implantação de uma “rede de segurança” de serviços de assistência social.” (BEHRING E BOSCHETTI: 2006; 94)

Alçando as políticas sociais à condição de instrumentos estratégicos da ação governamental, o Estado de Bem Estar Social, também denominado Estado Providência, buscou articulá-las em sistemas de Seguridade Social apontando para a concepção de proteção social. A lógica da Seguridade Social tem como pressuposto o reconhecimento e a incorporação dos direitos sociais como parte dos Direitos Humanos. Assim, Maria Lucia Werneck Vianna resgata uma frase de T.H. Marshall para apresentar um conceito para esse termo:

...o uso da expressão Seguridade Social aponta para uma concepção de proteção social. Baseada no suposto de que a cidadania implica, além dos direitos civis e políticos, o “elemento social que se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com padrões que prevalecem na sociedade”. (VIANNA, 1994, 14)

A autora acrescenta que a ideia de Seguridade Social está em direta oposição à de Seguro Social que predominou durante as primeiras décadas do século XX e que estava ligada a serviços sociais cuja prestação exige uma contribuição na forma de contrapartida por parte do trabalhador (como na Previdência Social brasileira).

Na perspectiva da Seguridade Social os serviços sociais estão direcionados à luta contra a pobreza e são de caráter universal, isto é, concebidos como direitos de todos os cidadãos, indiscriminadamente, voltados à ampliação da igualdade entre os homens. O seu financiamento é garantido por impostos gerais e não apenas pela contribuição direta de cada trabalhador para determinado serviço. A responsabilidade pela gestão desses serviços é do Estado, portanto são serviços públicos, orientados por políticas estabelecidas pelo Estado.

Foram, assim, erigidas estruturas de prestação de serviços de saúde e educação públicos e universais, sistemas robustos de previdência associados à garantia de renda mínima e programas assistenciais voltados às necessidades específicas de parcelas da população, baseadas na ideia de proteção social, isto é, na busca da garantia de que nenhum cidadão se visse sem meios para sua subsistência, e que esta se desse em níveis socialmente aceitáveis, baseadas na ideia de dignidade da pessoa humana.

Certamente as políticas sociais aglutinadas ou não em sistemas de Seguridade Social são instrumentos poderosos no sentido de atribuir aos Estados capitalistas um caráter de neutralidade, melhor ainda, uma ilusão acerca da capacidade desses Estados serem instrumentos de promoção da igualdade entre os homens na sua forma mais acabada, aquela que leva em consideração não apenas as liberdades

individuais, mas também que garante condições materiais igualitárias para o exercício dessas liberdades.

Alguns autores<sup>3</sup> consideram que seu surgimento das políticas sociais remonta às primeiras leis que regulavam o trânsito de trabalhadores e definiam os preços da mão de obra decretadas na Inglaterra e na França no século XIV, passando pela Lei dos Pobres Inglesa, de 1601, que diferenciava os pobres válidos (capazes para o trabalho) dos inválidos, até a radical e violenta reforma das Leis dos Pobres, de 1834, que limitava a ajuda aos pobres a ser menor que o menor salário pago e determinava a internação nas *workhouses*, com trabalhos forçados a todos que solicitassem assistência e fossem capazes de trabalhar.

Essas leis, como instrumentos de intervenção do Estado para conter ou regular a vida dos trabalhadores, seriam as formas iniciais de política social, e foram evoluindo com a organização dos trabalhadores que, pressionando o Estado, possibilitaram o surgimento de instrumentos mais adequados para o favorecimento de seus interesses, ou melhor, políticas sociais cujos objetivos estivessem em sintonia com os interesses dos trabalhadores. Nesta perspectiva Pereira afirma ter a política social um caráter contraditório:

...apreende essa política como produto da relação dialeticamente contraditória entre *estrutura e história* e, portanto, de relações – simultaneamente antagônicas e recíprocas – entre *capital x trabalho*, *Estado x sociedade* e princípios da *liberdade* e da *igualdade* que regem os direitos de cidadania. Sendo assim, a política social se apresenta como um conceito complexo que não condiz com a ideia pragmática de mera provisão ou alocação de decisões tomadas pelo Estado e aplicadas verticalmente na sociedade (como entendem as teorias funcionalistas). Por isso, tal política jamais poderá ser compreendida como um processo linear, de conotação exclusivamente *positiva* ou *negativa*, ou a serviço exclusivo desta ou daquela classe. Na realidade, ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contraditórios de acordo com a correlação

3 Dentre eles citamos alguns como Ezequiel Ander –Egg e Potyara A. P. Pereira.



de forças prevalecente. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória. E é essa contradição que permite à classe trabalhadora e aos pobres em geral também utilizá-la a seu favor. (2008, 166) destaques da autora

A percepção de que o Estado não se constitui apenas em um comitê executivo da burguesia, mas guarda a possibilidade de, sob pressão, responder aos interesses dos trabalhadores está subjacente à compreensão das políticas sociais como processos contraditórios, reforçando a ilusão de que o Estado capitalista é capaz de promover a igualdade através das políticas sociais.

A crítica a esta posição passa pela necessidade de desvelar o caráter das políticas sociais como instrumentos de garantia da reprodução da força de trabalho no capitalismo, em sua fase mais avançada: a era dos monopólios. José Paulo Netto ao analisar as funções das políticas sociais chama a atenção para o seu surgimento, no final do século XIX, como parte da solução monopolista que tem como objetivo *a maximização dos lucros através do controle dos mercados* (2005, 24), o que exige a refuncionalização do Estado. Este passa a assumir novas funções no auxílio aos grandes monopólios.

Dentre essas funções encontra-se a manutenção e reprodução da força de trabalho sistematicamente ameaçada pelas profundas e, cada vez mais frequentes, crises capitalistas geradas pela alta concentração de capitais da era monopolista. Afirma o autor:

...quer pelas contradições de fundo do ordenamento capitalista da economia, quer pelas contradições intermonopolistas e entre os monopólios e o conjunto da sociedade, o Estado – como instância da política econômica do monopólio – é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio (NETTO: 2005, 27)

A compreensão de que as políticas sociais, e os serviços sociais delas derivados, são mecanismos economicamente necessários à ordem capitalista, quer seja como instrumentos de regulação da força de trabalho, quer seja como mecanismos de estímulo ao consumo, não desconsidera a força que possuem como mecanismos de natureza política.

A articulação entre funções políticas e econômicas do Estado na fase do capitalismo avançado é conhecida através das várias tentativas de uso das políticas sociais como instrumentos de obtenção de consenso social. Nesse sentido o autor apresenta um paralelo entre a entrada do capitalismo em sua fase de monopólios e o avanço das lutas dos trabalhadores discutindo o papel da incorporação pelo Estado das demandas postas pelos trabalhadores:

... a transição ao capitalismo dos monopólios realizou-se paralelamente a um salto organizativo nas lutas do proletariado e do conjunto dos trabalhadores – é, inclusive, em quase todas as latitudes, simétrico ao aparecimento de partidos operários de massas; o coroamento da conquista da cidadania sobre a qual doutrinou linearmente Marshall (1967), acompanha, nos seus lances decisivos, o surgimento da idade do monopólio: as demandas econômico-sociais e políticas imediatas postas por todo este processo reivindicativo e organizativo macroscópico não vulnerabilizam a modelagem da ordem econômica do monopólio, ainda que a tenham condicionado em medida considerável. Antes, ao absorvê-las, o poder político que o expressa adquiriu cariz de *coesionador da sociedade* que, não casualmente, desempenhou funções diversionistas e ilusionistas sobre inúmeros protagonistas políticos desvinculados dos interesses monopolistas. (NETTO: 2005, 27) destaques do autor

Mesmo que muitas vezes a conformação das políticas sociais atinjam patamares de ampliação de direitos como ocorreu nos países centrais após a Segunda Guerra Mundial, com o Estado de Bem Estar Social, conquistas da classe trabalhadora no sentido de ampliação de direitos sociais são, em geral, capturadas e transformadas pelas políticas sociais do Estado burguês em mecanismos de segregação e

controle das massas. Behing e Boschetti alertam para a inexistência de relação direta entre política social e direitos sociais:

... não há uma necessária identidade prática entre política social e direito social, ou seja, um altíssimo grau de seletividade no âmbito da elegibilidade institucional, por exemplo, pode ser contraditório com a perspectiva universal do direito social; {...} o conceito de direito social de cidadania pode conter ou não um elemento de crítica e de proposição da política social na perspectiva da sua ampliação. Há que qualificar, portanto, a relação entre cidadania e direito social nas pautas de luta dos movimentos sociais. (2006, 102)

O espaço da política social não é um espaço de contradição em que é possível contemplar interesses contraditórios, interesses da classe trabalhadora. Trata-se de um espaço de luta, uma luta cujo objetivo é sem dúvida o da melhoria das condições materiais de vida dos trabalhadores sem, no entanto, ignorar que no capitalismo os direitos econômicos e sociais somente podem se desenvolver até um determinado patamar, aquele que não colida com os direitos de propriedade (TRINIDADE, 2011), cerne da própria concepção de Direitos Humanos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A igualdade jurídica sobre a qual se assenta o Direito constitui-se em uma necessidade, pois é sob sua base que se organizam as relações sociais próprias da ordem capitalista. Subordinado a essas relações o trabalhador, homem livre, sujeito de direitos, desprovido dos meios de produção, conta apenas como portador de uma mercadoria, a sua força de trabalho.

Os Direitos Humanos apresentados como desdobramentos dos direitos naturais, ou mesmo em sua forma mais complexa, como construções históricas, relativas como na formulação de Norberto Bobbio, são desdobramentos dessa busca pela igualdade jurídica na qual se assenta todo o Direito.

No entanto, o reconhecimento de que a luta pelos Direitos Humanos se articula na maior parte das vezes com as reivindicações dos trabalhadores organizados pela transformação da sociedade, pelo fim do capitalismo, colocam tais reivindicações pelos direitos civis, políticos, econômicos e sociais, como um meio importante para desvelar a realidade de exploração do homem pelo homem na sociedade capitalista. É nessa perspectiva que se coloca a luta pelos Direitos Humanos.

Assim são também as lutas específicas pela conformação dos serviços de saúde, de previdência, de educação, dentre outros que compõem o rol de serviços sociais que materializam as políticas sociais do Estado no capitalismo. Como mecanismos contruídos para administrar as sequelas da própria ordem capitalista garantindo contingente de mão de obra em níveis pertinentes e adequados aos grandes movimentos do capitalismo monopolista, esses mecanismos são também importantes instrumentos de obtenção de consenso, de forma que muitas vezes podem ser confundidos passos no sentido da emancipação humana.

Por isso, aos profissionais que atuam no âmbito da garantia de direitos e dos movimentos sociais, vale frisar que não existem práticas profissionais a margem do processo de produção capitalista que, em sua fase monopolista, ao fim, transforma todas as relações sociais em relações de mercado e todo o trabalho em atividade subordinada à acumulação de capital. E, embora a luta pelos Direitos Humanos crie tensões que denunciam os limites da ordem capitalista e sirvam para chamar mais trabalhadores à luta pela liquidação dessa ordem, a sua conquista não pode se tornar o fim último dessa luta.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDER-EGG, Ezequiel. Apuntes para una historia del trabajo social. Buenos Aires, Editorial Humanitas, sd.

ANDERSON, Perry. Zona de compromisso. Trad. Raul Fiker. São Paulo, Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

BEHRING, E.R. e BOSCHETTI, I. Política social: fundamento e história. São Paulo, Cortez Editora, 2006.

BOBBIO, Norberto. A era dos Direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 11ª ed. 1992.

IASE, Mauro Luis. O direito e a luta pela emancipação humana. In.: FORTI, V. e BRITES, C.M. (Orgs.) Direitos humanos e serviço social: polêmicas, debates e embates. Rio de Janeiro, Lumes Juris, 2ª ed. 2012.

KASHIURA JUNIOR, Celso Naoto. Crítica da igualdade jurídica: contribuição ao pensamento jurídico. São Paulo, Quartier Latinm 2009.

NETTO, José Paulo. Capitalismo monopolista e serviço social, São Paulo, Cortez Editora, 4ª ed., 2005.

PEREIRA, Potyara A. P. Política social: temas e questões. São Paulo, Cortez Editora, 2008.

TRINDADE, José Damião de Lima. Os direitos humanos na perspectiva de Marx Engels: emancipação política e emancipação humana. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 2011.

VIANA, Maria L. T. W. Seguridade social: a imprecisão conceitual de uma prática consolidada. In.: A previdência social e a revisão constitucional. Ministério da Previdência Social, Brasília, 1994. p. 13-21.

Recebido: 18/05/2016

Aceito: 20/08/2016