

S
UFRJ/IEI
TD116

de Federal do Rio de Janeiro

043975-4

INSTITUTO DE
ECONOMIA
INDUSTRIAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 116

REFERENCIAL TEÓRICO PARA A
ANÁLISE DA POLÍTICA SOCIAL

Isabel R.O. Gómez de Souza

Maio/1987



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

REFERENCIAL TEÓRICO PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA SOCIAL*

Isabel R. O. Gómez de Souza
Maio/1987



43 - 016318

* Paper originalmente apresentado ao X Encontro Anual da ANPOCS - Campos de Jordão, 1986, nos grupos de trabalho Estado e Democracia e Políticas Públicas.



FEA-UFRJ
BIBLIOTECA

Data: 4 / 7 / 88

N.º Registro: 043975-4

Pa 919/88
US 98335

5
UFRJ/IEI
TD 116

FICHA CATALOGRÁFICA

Souza, Isabel R.O. Gómez de
Referencial teórico para a análise da
política social.
--Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia
Industrial, 1986.
28p.-- (Texto para Discussão; n.116)

DIGITALIZADO PELA BIBLIOTECA EUGÊNIO GUDIN EM PARCERIA COM A DECANIA DO CCJE/UFRJ

REFERENCIAL TEÓRICO PARA A ANÁLISE DA POLÍTICA SOCIAL*

I. Introdução

A busca de um ponto de apoio, que me permitisse iniciar a análise da política social da Nova República, resultou numa trajetória de cunho teórico que iluminou, minimamente, o emaranhado conceitual referido a este tipo de intervenção do Estado. Este texto apresenta o processo e o resultado a que cheguei, tomando as explicações correntes como meio para clarificar o próprio conceito de política social.

A literatura que busca dar conta da atuação governamental no campo das políticas sociais indica a recorrência de três modelos explicativos. Suscintamente, o primeiro está voltado para uma explicação de cunho econômico, entendida a política social como a ação voltada para a qualificação da força de trabalho, bem como a sua recuperação, dadas as características do sistema capitalista de produção⁽¹⁾. O segundo modelo ressalta os aspectos desagregativos da vida social moderna, especialmente a urbana, onde não mais operam os mecanismos tradicionais de solidariedade, fazendo-se portanto necessária a ação pública como substitutiva de práticas de auxílio mútuo. A legitimação do poder explicaria, de acordo com o terceiro modelo, a atuação estatal no âmbito das políticas sociais, capazes de constituir uma base valorativa comum na sociedade bem como de atender demandas consideradas universais.

* Agradeço a Maria Valéria Junho Pena, Luiz Alberto Gómez de Souza, Ricardo Tolipan e Vera Pereira os comentários a uma primeira versão deste texto.

Menos recorrentes, pode-se apontar outras explicações para as políticas sociais, como a de normatizar a vida social, domesticando sobretudo as camadas sociais periféricas através da disseminação de um modo de vida considerado apropriado pelas classes dirigentes⁽²⁾. Uma outra linha de investigação destaca o interesse das burocracias em alargar sua esfera de poder e aumentar sua visibilidade, interesse este a ser efetivado pelo desenvolvimento de políticas governamentais. Finalmente, existem postulações no sentido de que são as demandas de grupos sociais organizados que levam a que o Estado institua políticas voltadas para seu atendimento.

O presente texto não visa abranger e sistematizar todas estas abordagens, mas destacar e discutir pontos controversos. O texto se estrutura de forma a considerar, na sessão seguinte, a "tese da convergência" ou do "determinismo tecnológico" que informa a maioria dos estudos comparados de política social, e que privilegia o processo de industrialização como principal determinante do Welfare State.

A partir da crítica à premissa central deste paradigma - qual seja, a de que existem certas "necessidades básicas" que precisam ser atendidas -, a questão do poder, afastada por esta premissa, é reintroduzida.

A última sessão apresenta alguns pontos do enfoque desenvolvido por Offe para explicar a dinâmica do Welfare State, concentrando-se na noção de "re-mercantilização" que ajuda a elucidar o componente de legitimação da Política Social. Final



mente, minhas conclusões se dão no sentido de apontar para uma conceituação de Política Social, com base na discussão efetivada.

II. A "Tese da Convergência"

Os principais estudos comparativos de política social revelaram, como resultado mais espetacular, a existência de forte associação entre montante de gastos nas diferentes rubricas que compõem esta política - previdência, saúde e educação, em especial - e indicadores de industrialização e renda, ou, conforme a terminologia empregada, "desenvolvimento econômico". Tal associação estaria indicando ser o grau de "desenvolvimento" de uma sociedade o melhor preditor do dispêndio público em rubricas sociais, tornando-se desnecessário considerar a natureza do sistema político, uma vez que países capitalistas e socialistas não revelariam padrões distintos de despesas, mantendo-se constante a primeira variável. Este tipo de descoberta fez re-emergir - no âmbito das análises de política social - a "tese da convergência", a que se associa a do "fim das ideologias". Estas teses, fortemente criticadas em outros contextos, encontraram significativa receptividade, sendo a consequência mais problemática de sua aceitação a de postular-se a incontestabilidade da política social enquanto resposta a necessidades básicas dos seres humanos.

Em poucas palavras, a "tese de convergência" pode ser assim formulada:

...the "welfare state" is but one aspect of "Industrial society" as such, be it capitalist, communist or any other. It is part of the "logic" of industrialization which 'everywhere has its managers, its managed and a pattern of interaction (3).

O campo teórico onde a tese é postulada constitui-se a partir de duas vertentes principais: a "teoria positiva", ou o empirismo e as teorias da modernização de base durkheimiana. A "teoria positiva" dos gastos públicos lida com questões empíricas relativas ao comportamento de variáveis mensuráveis, procedimento considerado imprescindível não só para a determinação dos custos/benefícios dos gastos públicos como para qualquer intuito de planejamento⁽⁴⁾. As teorias da modernização ressaltam o argumento durkheimiano de que a divisão social do trabalho, ao enfraquecer a solidariedade mecânica, contribui para uma individualização continuada e para a geração de anomia e maiores desigualdades sociais. Para que a sociedade funcione adequadamente, tornam-se necessários mecanismos integrativos capazes de regular os diversos processos de troca entre sujeitos diferenciados e especializados. O mercado, regulador da troca de bens, as associações de interesse, compondo novos tipos de solidariedade, e as burocracias estatais, que cuidam da administração das tarefas coletivas constituem, juntamente com as políticas sociais, o núcleo central deste processo integrativo⁽⁵⁾.

Para a comparação empírica dessas postulações, este enfoque privilegia como variável dependente a manutenção, pelo

Estado, de um padrão de vida mínimo garantido para todos. Este padrão refere-se basicamente à educação, saúde, habitação e previdência⁽⁶⁾. As variáveis independentes que explicam as variações neste padrão são aquelas diretamente relacionadas ao "desenvolvimento econômico", com destaque para o PNB, o crescimento demográfico e das burocracias.

Relativamente ao crescimento burocrático, haveria um ciclo autopropulsor, no sentido de que, na medida em que o sistema de Welfare "amadurece", cada vez mais, mais pessoas passam a se beneficiar dele, provocando uma crescente demanda por serviços. A tendência dos orçamentos ao incrementalismo também afeta o sistema de Welfare, sendo que esta tendência ao crescimento marginal contínuo é tão mais acentuada quanto mais fortemente a burocracia for capaz de definir sua identidade, cultivar sua clientela, aliar-se a forças políticas relevantes, e disseminar informações acerca de sua atuação. Não obstante, sociedades com níveis semelhantes de "desenvolvimento econômico" são também diversas entre si. Esta diversidade estaria associada às seguintes variáveis: grau de centralização governamental, estratificação social, mobilidade social, grau de organização da classe trabalhadora, idade da população e situação dos militares⁽⁷⁾.

Uma base empírica importante para a sustentação da "tese de convergência" é aquela oferecida pela pesquisa realizada por Pryor, comparando dispêndio governamental em catorze países, sendo sete os de economia de mercado e sete de economia centralmente planejada⁽⁸⁾. Pryor pretende ter demonstrado a tese, enfatizando a irrelevância da distinção entre es

tes dois sistemas. Uma leitura atenta de seu trabalho sugere, entretanto, que sua demonstração é precária. A título de exemplo, considere-se a análise que faz dos gastos previdenciários. Dentre os gastos sociais, estes são os mais críticos para a demonstração da tese, no sentido de que provavelmente constituem a rubrica mais antiga e mais universal de gastos em política social, excetuando-se a de educação. Considerando-se que a maior parcela dos gastos previdenciários se destina a proteção aos velhos, não haveria razão para se supor que sistemas políticos distintos atendessem diferentemente a uma necessidade tão "básica", tão universal e de caráter tão humanitário.

Pryor sustenta que estes gastos visam cobrir:

"two basic human needs. First, there is the need for continuity of family expenditures, which can be affected by such long-range facts as old age, disability or death of the bread-winner; or by short-run factors as temporary unemployment or illness. Second there is the need for adequate family expenditures which can be influenced by such factors as the size of the family and its geographical location" (Pryor, 1968: 131,132) (meu grifo).

As variáveis que explicam as oscilações nestes gastos (operacionalizados em termos da proporção de gastos previdenciários sobre o total do PNB) seriam o PNB per capita, o tempo de existência do programa de previdência e a idade da população.

Na justificativa teórica para a seleção destas variáveis, Pryor se apoia inicialmente no argumento de Galbraith,

segundo o qual as pessoas, na medida em que elevam seu nível de renda, passam a se preocupar menos com a sobrevivência e mais com o conforto e manutenção de seu padrão de vida na velhice. Pryor aponta, entretanto, para o fato de que tal argumento não explicaria porque os gastos públicos aumentam mais que os gastos previdenciários totais (públicos e privados). Vale-se então da proposição de que o aumento da renda per capita leva ao aumento da idade média da população, o que implica em maior demanda por gastos previdenciários, afetada também pelo aumento de trabalhadores não-agrícolas, resultante do processo de "desenvolvimento". Finalmente, Pryor considera que ainda que o "desenvolvimento econômico" reduza o número de destituídos, há sempre a questão da pobreza relativa. Mas, fundamentalmente, o que Pryor sugere é que a previdência não visa a destituição, nem a redistribuição e sim a socialização dos riscos. Em síntese, propõe que ao lado da demanda por gastos previdenciários estaria um "clima de opinião favorável", bem como o "desejo" de expandir o escopo de cobertura da oferta e que do lado da oferta estaria operando uma estrutura de custos muito onerosa para o setor privado.

A análise dos dados leva-o a concluir, entretanto, que o nível de desenvolvimento econômico é um fator subjacente, e não causalmente determinante dos gastos. As evidências de que dispõe remetem para a relevância do tempo de existência dos programas e para a idade da população, nesta ordem. O ponto interessante está nas considerações que faz a respeito do primeiro fator, que encobre, segundo o próprio Pryor, a dimensão política. Nos quatro parágrafos que Pryor dedica a esta questão (págs.

172/3), somos informados de que em 1913, só países com alto nível de "desenvolvimento econômico" tinham programas de assistência à velhice. No entanto, tomando por amostra todos os países europeus, os Estados Unidos e a Comunidade Britânica, não há correlação entre programas previdenciários e PNB per capita, sendo a variável interveniente mais importante o grau de sindicalização, isto é, uma variável política⁽⁹⁾. Por outro lado, com este corte temporal sua principal variável de controle da dimensão política - economias de mercado e economias centralmente planejadas - não tem vigência, revelando-se assim a fragilidade da tese. Ao fim e ao cabo, o que Pryor está provando é que a renda é excelente preditor da despesa governamental, o que obviamente é correto, posto que dela o Estado depende para financiar seu dispêndio. Só que, a este nível de generalidade, a tese perde relevância.

Ao que tudo indica, as análises empíricas que tomaram países como unidades de comparação não absorveram as críticas referidas ao estudo de gastos públicos realizados anteriormente, sob o mesmo enfoque, mas tomando por base as unidades da federação norte-americana. Reedita-se o "modelo ecológico", que propõe a relevância de variáveis sócio-econômicas para a explicação das políticas públicas, independentemente da natureza do processo político de sua formulação⁽¹⁰⁾. A crítica mais importante a este modelo foi desenvolvida por Jacob e Lipsky (1968), apontando para a mediação entre variáveis "ecológicas" e políticas que não pode ser desconsiderada, mesmo que um teste empírico determinado não de conta dela. De um modo geral, a nível agregado, o aumento dos recursos é o melhor preditor do

aumento de gastos, pois a receita depende de uma legislação relativamente estável e de um montante variável de recursos. A falácia do modelo "ecológico" está em fazer decorrer desta constatação a proposição de que, então, a política não importa.

Em outras palavras, é inegável que o processo de industrialização cria novas condições de dependência (desemprego, aumento da idade média, etc.) diminuindo a independência e autonomia do grupo familiar. Mas esta situação será ou não considerada um problema a ser resolvido pelo Estado em função da cultura política e dos arranjos institucionais existentes em cada sociedade. O fato de tal evolução ter se dado nos países industrializados mais avançados não anula a dimensão político-ideológica, mas implica em uma certa estruturação desta dimensão. São estruturas distintas desta dimensão que explicam as diferenças entre, por exemplo, os "casos" japonês, inglês e americano.

Esta é uma problemática descartada quando vinga a premissa de uma conexão imediata entre "necessidades básicas" e política social. Tal premissa permeia também a tese do "fim da ideologia", anunciada nos anos 60, entre outros e mais eminentemente por Daniel Bell, segundo quem

"there is today a rough consensus among intellectuals on political issues: the acceptance of a Welfare State; the desirability of decentralized power; a system of mixed economy and of political pluralism" (11).

Ou ainda na formulação feita por Lipset, para quem:

"the fundamental problems of the industrial revolution have been solved: the workers have achieved industrial and political citizenship, the conservatives have accepted the Welfare State and the democratic left has recognized that an increase in overall state power carries with it more dangers to freedom than solutions for economic problems... the ideological issues dividing left and right (have) been reduced to a little more or less government ownership and economic planning" (12).

Este consenso, entretanto, esteve restrito ao campo do liberalismo e por um curto período de tempo. Assim, no início do século, os reformuladores liberais ingleses viam a política social como antídoto ao socialismo. Tratava-se de rebater a postulação deste último por uma reestruturação dos processos de acumulação, demonstrando o potencial redistributivo das políticas sociais⁽¹³⁾. E, na atualidade, existe uma diversidade bastante acentuada no que tange às avaliações do Welfare. No campo socialista, encontra-se tanto a posição que vê o Welfare como um paliativo, redutor do ímpeto de luta contra a acumulação capitalista, como a que percebe nas políticas sociais a capacidade de "humanizar" o capitalismo. O pensamento conservador, por sua vez, reafirma-se a partir dos anos 70, encontrando eco na reação da "nova esquerda"⁽¹⁴⁾.

Assim, a idéia do "fim da ideologia" é contrariada já no final dos anos 70 quando conservadores clamam pela redução drástica da intervenção estatal, e a "nova esquerda" demanda o

atendimento de "novas necessidades básicas", antitéticas aos valores fundamentais da sociedade industrial. Não obstante, esta tese do "fim da ideologia" teve um impacto considerável na constituição do campo disciplinar da política social. Ao reconstruir sua história, Higgins aponta para o ethos humanitário dominante no serviço social inglês do pós-guerra. Tal ethos postulava a existência de um "impulso humanitário" que levaria ao reconhecimento de que todas as sociedades civilizadas têm a obrigação de cuidar de seus membros dependentes. Dentro deste ethos, o Estado de Bem-Estar era visto como o resultado "of the application of certain fundamental beliefs about the value of people as people and the significance of their relationship with each other" (Higgins, 1981:28).

Sendo tais valores considerados valores fundamentais e universais, explicariam em última instância o caráter pervasivo dos serviços sociais. A conceituação de política social, efetivada por Titmuss, um dos "criadores" da disciplina, também reflete a dominância deste ethos. Para Titmuss, a política social

"is concerned with those needs which must be satisfied if the existing social matrix is to continue in existence... has a deeply integrative and communitarian objective... Social policy is concerned with those states of dependency which are generally recognized by the collectivity to be collective responsibilities" (Reisman, 1977).

É esta postulação genérica acerca de "valores fundamentais" referidos a "necessidades básicas" que me disponho a-

qui a criticar. Tomo como ponto de partida o tratamento que lhe é dado por Sahlins (1976), que tinha por questão central recolonizar, na antropologia, a centralidade do conceito de cultura. Para isto, revisitou teorias antropológicas e o marxismo, assinalando as diversas concepções e explicações das sociedades primitivas, sublinhando nelas o naturalismo dominante que subordina inapropriadamente a cultura à "razão prática". Seu enfoque é definido já no prefácio de Cultura e Razão Prática, nos seguintes termos:

"Toma como qualidade distintiva do homem não o fato de que ele deve viver num mundo material, circunstância que compartilha com todos os organismos, mas o fato de fazê-lo de acordo com um esquema significativo criado por si próprio, qualidade pela qual a humanidade é única" (p.8).

É o conceito de cultura que dá conta desta qualidade, conceito este que não deve ser reduzido:

"aos termos da endêmica antinomia ocidental de um sujeito sem mundo em confronto com um objeto sem pensamento, arraigada oposição entre espírito e matéria... Inserir a cultura na mesma problemática é simplesmente indagar se ela representa a experiência 'real' do sujeito ou as suas concepções, quando, em verdade, ela é a condição social da possibilidade de cada uma e de ambas" (p.10).

Sahlins está simultaneamente refutando a idéia de que a cultura seja formulada "a partir da atividade prática, e, mais fundamentalmente ainda, a partir do interesse utilitário"

(p.7), e sugerindo a pertinência do conceito de cultura como domínio no qual as forças materiais se constituem enquanto tal. No âmbito da "razão prática", a cultura é entendida como uma forma de adaptação humana, um instrumento comprometido com sua reprodução enquanto cultura e com a manutenção da população humana nos limites da viabilidade biológica. Construída a partir da ação prática e do interesse, a cultura se orientaria por uma espécie de super-racionalidade (p.87), sendo sua finalidade última a satisfação de certas "necessidades básicas". Se tais necessidades são qualificadas por Marx, ao apontar seu caráter histórico, há inequivocamente, em sua reflexão, uma periodização indevida dos momentos da constituição humana. Em Marx, a experiência humana não é organizada como situação simbólica, na medida em que "o esquema significativo não tem seu próprio ímpeto, mas apenas a força refletida dos meios e das relações necessárias de produção" (p.154)... Sahlins trabalha longamente a passagem clássica da Ideologia Alemã, sobre as "necessidades", sustentando que a genealogia do pensamento conceitual ali proposta transforma um espaço teórico - da concepção de mundo e da sobrevivência - em um tempo hipotético onde o primeiro ato histórico é a produção dos meios indispensáveis à satisfação das necessidades. Em suas palavras,

"a história... é deduzida... da premissa de que a satisfação das necessidades físicas e biológicas do homem é a mais contínua e compulsiva de todas as atividades humanas, consequentemente, condição prévia para todas as outras" (p.164).

Não se trata de contestar tal postulação com a indica

ção de outras "necessidades básicas" que não as apontadas por Marx, pois tal procedimento submeteria a classificação simbólica, que é a condição definidora e indicativa da cultura, ao curso da praticabilidade funcional. Além disso, "como decidir entre 'necessidades' igualmente indispensáveis?" (Sahlins, 1976: 164). Alternativamente, Sahlins sugere que se tome o "sistema de necessidades" como simbólico e relativo, entendendo a natureza como algo que se desdobra "nos termos da cultura, isto é, sob uma forma que não é mais a sua própria, mas sim incorpora da como significado" (*ibid.*:230,231).

Em nossa cultura política, como nos sugere Rosanvallon, este "sistema de necessidades" foi incorporado enquanto fundamento inquestionável do Estado, respondendo esta postulação ao desafio de laicizar e auto-instituir a sociedade, a partir do indivíduo e de sua natureza (Rosanvallon, 1979: 11,12). Aqui interessa marcar a passagem em que Rosanvallon identifica o surgimento da noção de necessidade (*intérêt/besoin*, por contra posição a *intérêt/passion*), em Hume, como capaz de garantir o bom funcionamento da sociedade⁽¹⁵⁾, bem como sua análise do mercado como conceito renovador da teoria da instituição do social. Reportando-se aos trabalhos da escola escocesa do século XVIII, Rosanvallon sugere que esta escola vai ao fundo da instituição de Mandeville de que "le ciment de la société civile réside dans le fait que chacun est obligé de boire et de manger" (p.47), substituindo a política pela economia como instituidora do social.

A "tese da convergência" nada mais é que o desdobra-

mento contemporâneo desta mesma maneira de conceituar o Estado e de fundamentar sua justificativa, alijando especialmente da política social sua dimensão política. Isto é, o caráter arbitrário, ainda que socialmente constituído, de uma certa forma de plasmar as relações sociais, pelo exercício do poder.

De um modo geral, as análises marxistas da política social não se afastam de sua origem liberal, acentuando apenas a perversividade da ação do Estado na sociedade capitalista, requerida pela lógica da acumulação⁽¹⁶⁾. Em Offe (1984) encontra-se, entretanto, uma perspectiva que suspeita do caráter necessário deste desempenho Estatal, apontando para o domínio da política enquanto espaço de escolha e vontade. Vejamos mais detidamente como isso se dá.

III. Política Social e "Re-Mercantilização"

De acordo com Offe, o Estado orienta-se para a implementação e garantia dos interesses coletivos de todos os membros da sociedade de classe dominada pelo capitalismo (p.120), protegendo e sancionando um conjunto de instituições e relações sociais necessárias para a dominação da classe capitalista. Sustenta ainda que, se o Estado depende do processo acumulativo (pois é dele que retira sua base de sustentação econômica), desfruta também do poder de regular este processo. E aqui eu entenderia este poder de regulação como um poder variável, em alguns casos capaz de conferir tamanha autonomia ao Estado que este, na sua mediação entre capital e trabalho, possa pen-

der para o último ao definir os interesses coletivos que irá proteger. Esta é uma questão empírica, que remete em especial ao processo de legitimação, referido às bases de sustentação do Estado e à sua própria ideologia.

No que tange especificamente à política social deste Estado, sua função⁽¹⁷⁾ é a de efetuar a transformação permanente dos trabalhadores em assalariados, ou, em outras palavras, a "re-commodification" da força de trabalho (Offe, 1982: 92 e ss.). Offe está chamando a atenção para o fato de que o processo de industrialização capitalista (e não apenas em sua origem) se faz acompanhar da permanente desorganização e mobilização da força de trabalho. O fato do indivíduo ter sido expulso do mercado, ou a ele não ter ainda se incorporado, e de não encontrar maneira de sobreviver com base em sua capacidade de trabalho, não significa que vá vender sua força de trabalho. Este é um ponto importante, que chama a atenção para a gama de alternativas que se apresenta a este indivíduo: migrar, roubar, mendigar, rebelar-se, alienar-se, etc.⁽¹⁸⁾.

Assim entendida, a política social é uma política de constituição da classe trabalhadora e de legitimação do Estado. Tal processo opera através de um conjunto de políticas, agrupáveis segundo três funções:

- mobilização dos trabalhadores para o assalariamento, via socialização em determinados valores. Offe considera que aqui se expressaria também o caráter tutelar ("surveillant") do Estado, manifesto em programas de controle Estatal sobre o comportamento humano, reduzindo-se o escopo de esfera privada.

Offe não chega, entretanto, a desenvolver este ponto;

- manutenção das funções reprodutivas necessárias do assalariamento;

- manutenção do equilíbrio entre oferta e demanda de mão-de-obra (Offe, 1984: 94,95).

Este processo está sempre se modificando e tais modificações não devem ser atribuídas a pressões ou ao grau de organização das classes trabalhadoras, nem a imperativos do processo de valorização do capital. O primeiro fator é enganoso porque supõe que as instituições políticas sejam abertas às demandas das classes trabalhadoras, que tais demandas efetivamente correspondam às condições objetivas de risco e à força política destas organizações, quando de fato tais conexões estão em aberto. Não só estão em aberto como tais conexões - entre necessidades, interesse, demandas e políticas (no sentido de "policies" -, são políticas e seu atendimento requer a consideração de formas específicas de estruturação política. Os imperativos objetivos do capital remeteriam à ameaça de destruição dos fundamentos da acumulação futura, a partir da expolição da força de trabalho. Além deste fator não dar conta de certas áreas de política social, que nada têm a ver com o processo acumulativo, sua admissão como fator explicativo da política social implica em conferir uma tremenda racionalidade ao aparelho do Estado, enquanto instituição efetivamente capaz de atender a este imperativo (Offe, 1984: 101 e ss.).

As políticas sociais devem alternativamente ser vis

tas como resolução de um problema interno ao aparelho do Estado, qual seja, o de compatibilizar as necessidades do trabalho e do capital. Esta compatibilização é sempre precária, uma vez que o conflito entre capital e trabalho a ela subjacente não é efetivamente resolvido pela política social. Desta forma, cabe pensar a política social não como uma política voltada para a produção de bens e serviços como "qualidade de vida", "segurança", "saúde", mas como uma política que conforma a sociedade através da demarcação de temas, tempos e métodos de resolução de conflito, ou seja, do estabelecimento de uma moldura político-institucional dos processos de poder (Offe, 1982: 109).

Assim colocada a questão, o caráter perverso, cooptativo, humanitário, desinteressado, controlador ou qualquer outro que se queira conferir à política social, deixa de ser algo a ela intrínseco e passa a resultar de avaliação de dinâmicas políticas específicas. Se tal formulação parece supérflua para determinadas políticas sociais oriundas de dinâmicas políticas recorrentes, ela mostra sua riqueza quanto torna-se necessário explicar políticas sociais inovadoras ou multi-facetadas. Abre-se um leque amplo de alternativas, sem que se perca um ponto de apoio teoricamente bem estabelecido.

Além disso, o destaque feito por Offe para os processos de "desmercantilização" e "remercantilização" permite estabelecer uma conexão entre a crítica ao naturalismo das "necessidades" e o caráter fetichisante das mercadorias. Esta conexão não é feita por ele, ainda que seja sua intuição que explicaria, a meu ver, sua adesão inadvertida à "tese da convergên-



cia". Pois ao se referir à crítica conservadora ao Welfare, sustenta que o desempenho de uma sociedade industrial seria inviável na ausência de políticas habitacional, previdenciária, educacional e de saúde, de larga escala e subsidiadas pelo Estado. Isto devido às condições e requisitos de urbanização, concentração da força de trabalho em plantas industriais, mudanças tecnológicas, econômicas e regionais rápidas, capacidade reduzida da família em lidar com as dificuldades próprias da vida na sociedade industrializada, etc.. E arremata " all of which are well know characteristics of capitalist structures" (grifo meu) (Offe, p.153).

Mas voltemos à questão da "re-mercantilização". Quando Offe aponta para as diversas alternativas que dispõe um indivíduo na sociedade moderna para nela se situar, fica claro que o trabalho não é o caminho óbvio, mas o socialmente sancionado como correto. Atribuído ao Estado o dever de corrigir rumos, através da implementação da política social, dá-se também aqui o mascaramento de relações sociais pela postulação da distribuição de "bens e serviços".

Olhar a política social por este ângulo, isto é, como parte de um sistema de dominação não significa presumir que a dominação se resume à coerção e à exploração. Como até Foucault nos lembra, o Estado é uma instância capaz de produzir políticas prazerosas. Significa, isto sim, colocar como questão permanente, sem solução dada, a atuação do Estado na conformação de uma sociedade que só artificialmente se orienta para a sua auto-mercantilização. O desempenho das instituições voltadas

para a implementação de políticas sociais, as práticas correntes, os conflitos, as ineficiências crônicas passam a ser vistas, nesta ótica, não mais como "patologias no atendimento a necessidades básicas", mas como as soluções encontradas no interior do Estado para atender, simultaneamente, ao processo de mercantilização e de legitimação.

Esta colocação me permite uma leitura da história da política social como relato de disputas entre concepções alternativas da pobreza, das obrigações do Estado e da Sociedade, onde em momentos determinados, determinadas versões se tornam dominantes, se transformam em políticas (no sentido de políticas), se institucionalizam e passaram a conformar de modo importante o próprio campo da disputa subsequente. Descarta-se desta forma uma percepção unilinear e progressiva dos esforços estatais em reduzir as carências sociais numa aproximação ao "estado de bem-estar", onde inexistiriam desigualdades relativas ao atendimento das "necessidades básicas" do ser humano. O trabalho realizado por Rimlinguer (1971) relata cuidadosamente as diversas perspectivas em pugna na efetivação da legislação social em sociedades distintas. Demonstra Rimlinguer como as políticas previdenciárias foram paulatinamente se constituindo, mas obedecendo formatos e ritmos diferenciados, em consonância com os contextos que as produziram. Assim, nos países de forte tradição liberal, como Inglaterra, França e Estados Unidos, a proteção social pelo Estado teve um desenvolvimento muito mais lento do que naqueles onde o patriarcalismo deitou raízes mais fortes, caso da Rússia e da Alemanha. A legislação americana é muito menos complexa que a dos outros dois países,

sugerindo Rimlinguer que o ideário do individualismo e da competição freou os intuitos de uma regulamentação estatal vista como deletéria aos princípios de organização social daquela sociedade. Longe de se pautar pelo princípio de "atendimento das necessidades básicas", os objetivos visados pelas políticas previdenciárias variaram enormemente. Regulação da força de trabalho, proteção contra os riscos do mercado, atendimento aos direitos da cidadania, obediência a preceitos religiosos, fortalecimento da nação, foram algumas das justificativas aventadas.

Ao negar a existência destas "necessidades básicas", toda a problemática da política social recupera pois um caráter essencialmente político. Isto é, a política social passa a ser entendida como uma intervenção deliberada do Estado, decidida a partir de uma concepção determinada do que seja a questão social e de uma definição específica de seu legítimo papel, levando em conta a influência de demandas da sociedade e da burocracia, o peso da rotina e da tradição e os requisitos do processo acumulativo. Não há, entretanto, uma pré-determinação desta ação do Estado, para além da elevada probabilidade de reprodução continuada dos arranjos já existentes.

NOTAS

- (1) Para uma revisão interessante das explicações econômicas aventadas para as reformas sociais, de cunho liberal, realizadas na Inglaterra no início do século, ver Hay (1980).
- (2) Nesta linha pode-se situar "O Período Pré e Pós-Natal: Estudo de uma Política Assistencial sob uma Ótica Interativa", Tania Salem, mimeo, 1985, CCS/PUC-RJ.
- (3) Ver Wedderburn, D., "Facts and Theories of the Welfare State", 1965, Socialist Register, Merlin Press, Londres, cit. por Higgins (1981: 33).
- (4) Esta definição de "teoria positiva" está em Pryor (1968 : 22,23). Uma outra versão é oferecida por Murswieck, para quem a posição teórica dominante na ciência das políticas sociais é a de uma "value-free, positive science, whose goal is to explain that which is designated in the realm of politics as social policy measures". Cit. por Offe (1984: 114).
- (5) Ver Flora, P. e Hindenheimer, A. (1982: passim). Wilensky (1975) também desenvolve sua análise dentro deste quadro de referência.
- (6) Neste tipo de abordagem, não existe consenso quanto ao que constitua este padrão, cf., por exemplo, Marshall (1975). Este autor utiliza-se da convenção adotada pela OIT em 1953, que engloba sob a rubrica "seguridade social" as medidas para a manutenção da renda durante doença, desemprego, velhice, bem como para a assistência familiar e cuidados médicos. Inclui ainda como política social a política habitacional, de serviços comunitários e de educação (p.11). Alguns autores fazem a distinção entre o Welfare State, onde os serviços sociais são oferecidos em um padrão ótimo para toda a população, e um Estado Assistencialista ("Social Service State"), no qual padrões mínimos são ofereci-

- dos para os pobres (Hay, 1980).
- (7) Estas variáveis são destacadas e comentadas por Wilensky (1975).
 - (8) Ver Pryor, 1968, especialmente capítulos IV e V.
 - (9) De fato, há razoável consenso na literatura quanto ao impacto das pressões da classe trabalhadora sobre as reformas sociais, ainda que seja discutível a forma como este impacto se deu (ver, por exemplo, Hay, 1980: cap.III).
 - (10) Os principais trabalhos nesta linha são os de Dawson e Robinson (1963), Hofferbert (1966) e Dye (1965). Para uma discussão do "modelo ecológico", ver Souza (1974).
 - (11) Citado por Higgins (1981: 35).
 - (12) Idem, ibidem, pág.38.
 - (13) Ver sobre isto Hay (1980: 35). Ver também Riesman (1977: 20): "socialist social policies are, in my view, totally different in their purposes, philosophy and attitudes to people from conservative social policies. They are (or should be) pre-eminently about equality, freedom and social integration".
 - (14) Ver especialmente Offe (1984: passim).
 - (15) "Le besoin et l'intérêt de la société... sont les principaux liens qui nous attachent au gouvernement; et ce sont des liens très sacrés", cf. Rosanvallon (1979: 36).
 - (16) Para um resumo crítico destas análises, ver Disney Richard, "Theorizing the Welfare State: The Case of Unemployment Insurance in Britain", Journal of Social Policy, vol. II, Part I, Jan/82, 33-57.

(17) O uso do termo função não deve remeter ao funcionalismo, uma vez que, como Offe acentua, os "requisitos funcionais" não são dados mas estabelecidos através da luta de classes. Ou seja, são atores sociais que tornam imperativas certas soluções.

Não obstante, se considerarmos que Offe não questiona a objetividade da base econômica, nem sua capacidade de determinar a ação social, tais requisitos são, efetivamente, necessários. Não cabe discutir aqui esta questão, valendo notar apenas que Offe também usa "função" como sinônimo de papel ou objetivo da ação.

(18) Ao expor este conceito, Offe cita Polanyi, para quem uma sociedade baseada na força de trabalho na forma fetichizada de mercadoria, necessariamente depende de sistemas "non-commodified". Assim, de acordo com Polanyi, o Welfare não é típico de sistemas capitalistas desenvolvidos, mas pré-condição para a mercantilização da força de trabalho. A grande diferença está em que, no início do capitalismo, a política social não estava a cargo do Estado, mas das guildas, famílias e igrejas.

BIBLIOGRAFIA

- DAWSON, R. e ROBINSON, J. - "Inter-Party Competition, Economic Variables and Welfare Politics in the American States", em Journal of Politics, vol.XXV, 1963, 265-289.
- DYE, Thomas - "Malapportionment and Public Policy in the States" em Journal of Politics, vol.XXVIII, 1965, 586-601.
- FLORA, P. e HINDENHEIMER, A. - The Development of Welfare State in Europe and America, Trabsation Books, N.Jersey, 1982.
- HAY, J.R. - The Origins of the Liberal Welfare Reforms, 1906-1914, Macmillan Press Ltd., London, 1980, 3^a ed.
- HIGGINS, Joan - States of Welfare - A Comparative Analysis of Social Policy, St.Martin's Press, N.Y., 1981.
- HOFFERBERT, R. - "The Relation Between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States", em American Political Science Review, vol. LV, 1966, 73-82.
- JACOB, H. e LIPSKY, M. - "Outputs, Structure and Power: and assessment of change in the study os State and Local politics", em Journal of Politics, vol.XXX, maio, 1968; 510-538.
- MARSHALL, T.H. - Social Policy, Hutchinson Univ. Library, London, 1975, 4^a ed.
- OFFE, Claus - Contradictions of the Welfare State, The MIT Press, Cambridge, Mass, 1984.
- PRYOR, F. - Public Expenditure in Capitalist and Communist Countries, Irwin Homewood. Ill, 1968.

- REISMAN, D. - Richard Titmuss: Welfare and Society, Heinemann, London, 1977.
- RIMLINGUER, G. - Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, John Wiley & Sons, N.Y., 1971.
- SAHLINS, Marshall - Cultura e Razão Prática, Zahar Ed., 1970.
- SOUZA, Isabel R.O.G. - O Incrementalismo e a Política Orçamentária Brasileira, Tese de Mestrado, mimeo, IUPERJ, 1974.
- WILENSKY, H - The Welfare State and Equality, Univ. of California Press, Berkeley, 1975.
- ROSANVALLON, P. - Le Capitalisme Utopique - Critique e l'idéologie économique - Ed. du Senil, 1979.

PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1987

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
107. PROCHNIK, Victor. <u>O macrocomplexo da construção civil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 107)	143
108. TAVARES, Ricardo A.W., <u>Aritmética política ou natural? (Demografia: Fuga em quatro movimentos)</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 108)	26
109. TAUILLE, José Ricardo e OLIVEIRA, Carlos Eduardo Melo de. <u>Difusão de automação no Brasil e os efeitos sobre o emprego. Uma resenha da literatura nacional</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 109)	47
110. SILVEIRA, Caio César L. Prates de. <u>Plano Cruzado : A dramática reversão de expectativas</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 110)	30
111. TAUILLE, José Ricardo. <u>Automação e Competitividade: uma avaliação das tendências no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 111)	150
112. ALMEIDA, Júlio Gomes de e ORTEGA, José Antonio. <u>Financiamento e desempenho financeiro das empresas industriais no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 112)	119
113. PROCHNIK, Victor. <u>Estrutura e dinâmica dos complexos industriais na economia brasileira</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 113)	51
114. FONSECA, Manuel Alcino da. <u>Uma análise das relações estruturais da economia brasileira</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 114)	25
115. JAGUARIBE, Anna Maria. <u>A política tecnológica e sua articulação com a política econômica. Elementos para uma análise da ação do estado</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 115)	76
116. SOUZA, Isabel R.O.Gómez de. <u>Referencial teórico para a análise da política social</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 116)	28

