

Sérgio Henrique Abranches  
Wanderley Guilherme dos Santos  
Marcos Antônio Coimbra

SUMÁRIO

# POLÍTICA SOCIAL E COMBATE À POBREZA

segunda edição

Jorge Zahar Editor

Rio de Janeiro

## ABORDAGENS TEÓRICAS AO ESTUDO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Marcos Antônio Coimbra

## I. APRESENTAÇÃO E OBJETIVOS

Todos nós, que no Brasil trabalhamos com as políticas sociais, quer seja em sua prática ou nas atividades de ensino, pesquisa e aprendizagem a respeito delas, provavelmente já nos defrontamos com diversos problemas de acesso a livros e estudos sobre o assunto. Às vezes, constatamos uma completa ausência de obras que possam nos servir de referência. Outras vezes, somente conseguimos localizar um ou outro estudo isolado, que raramente é compreensível sozinho.

Perante tal carência bibliográfica, muitos somos levados a imaginar que a situação brasileira é universal, no mundo inteiro, inexistindo uma tradição de estudos sistemáticos sobre as políticas sociais. É como se disséssemos que não seria no Brasil apenas que a carência apontada ocorreria, mas, ao contrário, que ela poderia ser considerada típica desse campo de conhecimento em si mesmo, pouco estudado em geral.

Isto não é, porém, verdade e, embora possa parecer estranho aos leitores de língua portuguesa, existe hoje no mundo uma impressionante quantidade de obras dedicadas ao estudo das políticas sociais. Escrita especialmente em inglês, francês e alemão, mas também em outras línguas européias, está atualmente disponível uma vasta bibliografia sobre a política social, sua história, seus problemas e suas perspectivas. Raramente são obras muito antigas, pois foram quase todas elaboradas nos últimos trinta anos. Nem todas são igualmente relevantes, havendo muitas já esquecidas ou então caminhando celeremente para um merecido esquecimento. É, no entanto, uma quantidade muito grande de obras que encontramos.

Esse vasto conjunto de trabalhos pode ser organizado de várias maneiras. Poderíamos, por exemplo, separá-los em estudos de caso nacionais e trabalhos comparativos, em ensaios mais abstratos e em esforços de reflexão voltados para a resposta de questões práticas imediatas. Alguns se dedicam ao estudo de uma só política, enquanto que outros tratam da experiência inteira de um país com as políticas sociais. Estudos financeiros, administrativos, jurídicos e históricos, entre outros, podem ser localizados para praticamente qualquer tipo de programa social.

Como podemos imaginar, nem todos esses trabalhos são iguais do ponto de vista dos marcos teóricos que adotam para o desenvolvimento de suas análises e interpretações. Ao contrário, existem atualmente diversos modelos teóricos sendo empregados no estudo das políticas sociais, o que torna possível organizar a literatura existente agrupando os estudos disponíveis em torno deles.

Com essa intenção, encontramos hoje em dia alguns trabalhos interessantes, como os de Ramesh Mishra e Ian Gough, dos quais faremos largo uso no correr de nossa argumentação. Em ambos, os autores indicam os

principais modelos teóricos empregados no estudo das políticas sociais, chamando a atenção para os pressupostos filosóficos e normativos de cada um e apontando para as conseqüências que advêm da adoção de determinado modelo para o trabalho empírico e analítico (Mishra, 1981 e Gough, 1978).

Este nosso texto está filiado a essa tradição de estudos. Ele pretende familiarizar os leitores com as principais teorias sobre a política social disponíveis atualmente na literatura internacional, ainda que seu objetivo seja fazê-lo apenas de maneira introdutória. Vamos apresentar uma visão resumida de cada uma, procurar assinalar os autores e grupos de autores mais destacados em cada qual e fornecer algumas indicações de leitura adicional, a fim de que os interessados possam aprofundar-se mais tarde. Para cada um dos modelos teóricos que discutiremos, procuraremos ser também avaliativos, caracterizando tanto as vantagens, quanto as desvantagens. Isto, como é óbvio, não pode deixar de ser opinativo, mas esperamos que os leitores saberão julgar por si sós quanto ao acerto das avaliações que fizermos.

Antes de passar à apresentação de nossos argumentos, vale a pena retornar a uma idéia já sugerida e que precisa ser esclarecida para evitar suposições equivocadas. Trata-se da afirmativa de que uma imensa bibliografia sobre as políticas sociais existe hoje no mundo, o que é verdade, mas que não deve nem conduzir à suposição de que tudo esteja já estudado, nem levar à tese de que podemos nos considerar dispensados de avançar na reflexão teórica e no estudo empírico das políticas sociais. De um lado, não devemos fazer isto, porque, embora muita coisa esteja efetivamente estudada, há ainda temas quase que inteiramente ignorados ou então muito mal considerados na literatura disponível. Apenas para exemplificar, é o que acontece com o estudo das políticas sociais nos países do Terceiro Mundo, que a bibliografia internacional somente nos anos recentes começou timidamente a tratar. De outro lado, porque, conforme mostraremos mais adiante, todos os modelos teóricos hoje disponíveis padecem de problemas, que precisam ser resolvidos antes de que possamos nos dar por satisfeitos com qualquer um.

É por estas razões que o texto a seguir não deve ser visto como uma apresentação de modelos teóricos prontos e acabados, face aos quais nada nos cabe fazer além de adotar a um ou outro e recusar os demais. Especialmente, não devemos ler as críticas a determinados modelos como se aconselhassem a preferência passiva por algum em especial. Todos são problemáticos, o que pode nos privar da segurança que um modelo definitivo fornece, mas é o que nos dá a liberdade e o dever de pensar e exercitar nosso intelecto.

Iniciamos por uma breve introdução, com a apresentação dos modelos teóricos a serem discutidos. A partir daí, vamos considerar cada um em se-

parado, apresentando-os, avaliando-os e ilustrando-os com excertos de obras deles representativas. Na conclusão, procuraremos fazer um balanço mais geral, tentando daí extrair algumas sugestões para avançar no estudo teórico da política social. O texto termina com uma bibliografia, na qual se indicam as obras de leitura mais indispensável e as de consulta recomendada apenas para estudos de maior profundidade.

## II. OS MODELOS TEÓRICOS NA LITERATURA A RESPEITO DA POLÍTICA SOCIAL

Quando estudam as políticas sociais, os cientistas sociais podem adotar perspectivas teóricas muito diferentes. No limite, em cada autor e em cada obra existem tratamentos teóricos peculiares, no sentido de não exatamente iguais a quaisquer outros, pois variam as ênfases conceituais e as maneiras de considerar a evidência empírica que cada qual realiza.

Não é, contudo, destas diferenças puramente individuais que trataremos. Para nossos efeitos, mais interessante é organizar a literatura existente em termos de conjuntos maiores de autores e obras, que podemos estabelecer em função de suas grandes concordâncias e convergências teóricas. Nosso objetivo, portanto, é discutir aquilo que poderíamos chamar "abordagens" ou "pontos de vista", compartilhados por diversos cientistas sociais, até certo ponto independentemente de suas profissões. Assim, embora existam e sejam relevantes as distinções entre as perspectivas típicas, por exemplo, de sociólogos, economistas, profissionais de serviço social, cientistas políticos e antropólogos, o que nos interessa são algumas diferenças que antecedem as peculiaridades de cada categoria profissional, situando-se mais propriamente no campo teórico.

Muitos trabalhos recentes têm procurado organizar de maneira semelhante a bibliografia disponível, sugerindo diferentes tipologias ao longo das quais podemos classificar a produção intelectual a respeito das políticas sociais. Nem todos, porém, concordam quanto aos critérios adotados na montagem das tipologias. Para facilitar nosso próprio trabalho, convém analisá-los rapidamente.

Três desses estudos sugerem tipologias onde autores e obras se agrupam em termos das orientações normativas que compartilham. Podemos, por isto, tratá-las como *tipologias axiológicas*, dado que seu elemento de construção é caracteristicamente valorativo.

Vic George e Paul Wilding, por exemplo, propõem organizar os autores que tratam das políticas sociais em quatro grandes grupos: os *anticoletivistas*, os *coletivistas relutantes*, os *socialistas fabianos* (ou reformistas) e

*1º Grupo anti-coletivistas*  
*2º Grupo reformistas*

os *socialistas marxistas*. No primeiro grupo, teríamos aqueles que se opõem frontalmente a qualquer intervenção estatal, como os *neoliberais conservadores* de nossos dias. No segundo, os autores "que se digladiam entre uma atitude de suspeita perante a autoridade centralizada e o reconhecimento da necessidade do planejamento econômico e das reformas sociais", como Beveridge, Keynes e Galbraith. Os demais grupos, como seus nomes indicam, concordam quanto à desejabilidade da intervenção estatal e do coletivismo, diferindo nas estratégias que advogam para alcançar o socialismo (George e Wilding, 1976).

Podemos ver que, no fundo, George e Wilding propõem apenas dois grandes grupos mais definidos, os *anticoletivistas* e os *coletivistas*, cabendo falar em um terceiro (o dos "coletivistas relutantes") que pouco mais é que transicional. Não resta dúvidas que é uma distinção importante, pois chama atenção para um elemento diferenciador de grande significado: de um lado, fica o pensamento essencialmente individualista, que implica práticas muito diferentes das que o segundo, o pensamento coletivista, tende a recomendar. Caracteristicamente, o primeiro defende uma política social reduzida e essencialmente residual, enquanto que o segundo se bate pela ampliação e universalização dos instrumentos de política social.

Embora relevante, a sugestão de George e Wilding pode ser criticada de muitas maneiras. Como dizem Peter Taylor-Gooby e Jennifer Dale, em outro estudo que propõe uma tipologia axiológica da literatura, podem-se-lhe fazer reparos tanto de detalhe, quanto de método. De detalhe: a inclusão de autores como Beveridge e Keynes no rol dos "relutantes" parece pouco justificada, baseando-se apenas no fato de ambos não terem sido defensores ferrenhos do processo de nacionalizações em curso na Inglaterra do pós-guerra. De método: George e Wilding tratam quase que como accidental a relação entre valores e teorias, como se entre elas não houvesse conexões mais profundas (Taylor-Gooby Dale, 1981, pp. 57-58).

Podemos concordar com as objeções levantadas por Taylor Gooby e Dale, mas dificilmente podemos considerar a tipologia que eles próprios sugerem como plenamente satisfatória. Ao contrário, ela mais aumenta que resolve os problemas indicados.

Taylor-Gooby e Dale propõem uma tipologia onde três grupos de autores se alinham de acordo com o que os autores chamam "teorias normativas" da política social: o *individualismo*, o *reformismo* e o *estruturalismo*. Vale notar que estamos perante uma tipologia cujos tipos são definidos a partir de critérios muito pouco homogêneos. Assim, pode fazer sentido considerar o "individualismo" e o "reformismo" como orientações normativas, mas o "estruturalismo" nada tem, por si só, de normatividade (idem, caps. 3 e 4).

Um segundo problema se localiza na maneira como os autores tratam a constituição interna dos grupos mencionados. Dos três, apenas o primeiro é simples e homogêneo, nele cabendo os autores estritamente identificados com o credo individualista dos liberais ortodoxos, como Friedman e Hayek. Os demais, ao contrário, são extremamente heterogêneos e fracionados, com múltiplas subcategorias e subgrupos.

No estudo da política social, seriam "reformistas", para Taylor-Gooby e Dale, tanto os *intervencionistas relutantes* (como Keynes e Beveridge), quanto os *consensualistas* (como Tawney e Titmuss) e os *socialistas revisionistas* (como Crossland e Donnison), restando, ao final, um subgrupo de um só autor, John K. Galbraith, com sua "nova economia política crítica". Como se pode ver, a pulverização chega ao ponto de tratar a obra de um autor singular como se formasse um subtipo próprio e independente. A dúvida que fica é saber por que somente Galbraith merece a honraria, pois é evidente que nenhum autor é inteiramente idêntico a qualquer outro (idem, p. 70).

A mistura e a heterogeneidade do grupo dos "reformistas" só é ampliada quando chegamos aos "estruturalistas". Ao tratá-los, Taylor-Gooby e Dale realizam a proeza de conciliar abordagens em tudo diferentes, apenas para que percebamos o quão irrelevante é o denominador comum que apontam para agregá-los.

Seriam "estruturalistas", para os autores, as seguintes três abordagens da política social: o *materialismo histórico marxista*, o *estrutural-funcionalismo* e a *teoria da convergência societária*. Pouco precisamos dizer para identificar a primeira, sendo a segunda típica da obra de autores como Parsons e a terceira se caracterizando pela compreensão da política social como um elemento indissociável e inevitável da industrialização, transcendendo, portanto, as determinações do capitalismo e do socialismo. Exemplos de autores filiados a esta terceira perspectiva seriam Wilensky e Lebeaux.

O elemento compartilhado por essas abordagens, nas palavras dos autores, é que elas "entendem a sociedade como um todo integrado", truismo que em nada ajuda a perceber o que há de mais relevante no caso. Traja-se do fato de que, embora até se possa dizer que o marxismo, o funcionalismo e a teoria da convergência estejam de acordo nesse ponto, elas são abordagens profundamente diferentes, em termos teóricos, metodológicos e nas prescrições para a prática que realizam. Assim, não apenas este terceiro tipo da tipologia sugerida é contraditório com a lógica que preside à criação dos outros, como sua identidade interna é altamente questionável.

Uma terceira tipologia "axiológica" do pensamento a respeito das políticas sociais foi sugerida em 1979 por Robert Pinker, ele mesmo um autor que, em que pese sua importância, dificilmente se encaixaria em qualquer um dos tipos de George e Wilding e de Taylor-Gooby e Dale. Formulando mais

exatamente os critérios para estabelecimento de sua série de tipos, Pinker afirma que existem "três supostos normativos principais subjacentes às diversas teorias que procuram explicar e avaliar a relação entre ordem social, mudança social e bem-estar social (*social welfare*)". Em função delas, o autor aponta para três modelos teóricos usados no estudo das políticas sociais: a *teoria econômica clássica*, o *marxismo*, com suas derivações socialistas e o que ele chama "*tradição do coletivismo mercantil*" (Pinker, 1979, p. 233).

Mais uma vez podemos nos dispensar de explicar os dois primeiros modelos, mas vale a pena lembrar duas coisas. De um lado, que a teoria econômica clássica é a grande matriz para aquilo que George e Wilding designam como "anticoletivismo" e que Taylor-Gooby e Dale nomeiam como "individualismo". De outro, que a aceção ampliada que Pinker tem do marxismo ("com suas derivações...") o torna igual ao pensamento "coletivista" dos primeiros e à variante marxista do "estruturalismo" dos segundos.

Nos termos de Pinker, a "tradição do coletivismo mercantil" seria a principal origem para o que foi chamado "coletivismo relutante" e "reformismo". Para ele, tal tradição se situaria em um terreno intermediário entre os dois grandes pensamentos de nossa época, o liberalismo e o marxismo. Do primeiro, ela se separaria por rejeitar a possibilidade da harmonização automática entre bem-estar e mercado econômico, descrendo de que este seja capaz de, sozinho, promover aquele. Do marxismo, o coletivismo mercantil também se distanciaria, por não acreditar na inevitabilidade de um conflito que reconciliaria a economia e o bem-estar através da substituição do capitalismo pelo socialismo. Segundo as palavras de Pinker, nesta tradição se presume que "os ideais de bem-estar se realizam melhor em uma sociedade que não seja nem capitalista, nem socialista", mas sim em algo que podemos chamar de "terceira via" (idem, p. 237).

Movendo-se a partir daí para um plano de análise mais teórica que axiológica, Pinker sugere que a "tradição coletivista" toma atualmente corpo em dois modelos teóricos diferentes de estudo da política social: as *teorias pluralistas* do sistema político, expostas, entre outros, por Dahl e Lindblom e o *pensamento profissional do serviço social*, pelo menos tal como aparece na obra de alguns importantes autores dessa extração, como Titmuss e ele próprio.

Não por acaso, estes seriam os modelos que mais atenção dedicam e que mais têm a dizer a respeito da política social. A própria idéia de "coletivismo mercantil" contém dentro de si um paradoxo, o de um mercado solidário e coletivista, cuja solução em parte depende da política social, à qual fica incumbida a missão de conciliar o jogo do mercado com o bem-estar dos cidadãos. Dada esta importância, não é surpresa que os defensores de tal coletivismo se preocupem mais com a política social do que os liberais (que

imaginam que ela é prejudicial), ou que os marxistas (que normalmente a vêem apenas como fenômeno transitório de uma ordem social condenada).

Em estreita analogia com a análise de Pinker, Graham Room, em uma obra publicada no mesmo ano de 1979, indicaria uma tipologia muito semelhante, só que com seus tipos definidos a partir de uma dimensão que podemos designar como essencialmente política e não propriamente axiológica. Para ele, existiriam atualmente três grandes interpretações da política social: a marxista, a liberal e a social-democrata (Room, 1979, cap. 3).

A correspondência entre estes três últimos tipos e os modelos apontados por Pinker não é perfeita, mas é sugestiva. Assim, o que chamamos, de acordo com ele, "coletivismo mercantil", com a importância que confere à política social, pode ser agora visto como constituindo o tipo político "social-democrata" indicado por Room. Por extensão, ao modelo inspirado na economia política clássica corresponderá o tipo "liberal". No caso do marxismo, são inteiramente óbvios os paralelismos entre uma e outra classificação.

O problema na tipologia de Room é que ela força a identificação política de formas de pensamento que não necessariamente se constituem dessa maneira. Isto pode levar a que, mais uma vez, sejamos induzidos a tratar sob a mesma rubrica formas de conhecer e interpretar a política social substantivamente diferentes, tal como vimos que acontecia com a categoria "estruturalismo" nas mãos de Taylor-Gooby e Dale. Para ilustrar: o tipo "liberal" de Room termina por ser a única opção de classificação com que ficamos, quando nos defrontamos com autores que não são nem explicitamente marxistas, nem social-democratas. É verdade que ele admite dois subgrupos entre os "liberais" (os "de mercado" e os "politicamente liberais"), mas isto não resolve a questão (idem, pp. 48-49).

Vistas, assim, estas quatro possibilidades de organização das obras que tratam da política social com base em critérios axiológicos e políticos, verificamos que há muita discordância de detalhe, mas também existem algumas concordâncias mais gerais. A primeira e mais óbvia é que todos os autores estão de acordo quanto à existência de diversos tipos de pensamento a respeito da política social. A segunda é que todos reconhecem dois tipos polares, um genericamente chamado "individualismo" ou "liberalismo", claramente derivado da teoria econômica clássica, e outro que podemos designar "coletivista" ou "socialista", umbelicalmente ligado ao pensamento de Marx.

A terceira concordância entre os autores é de que existe também um pensamento intermediário (ou mais de um), diferente de qualquer dos anteriores. O dissenso entre eles está na caracterização mais precisa deste pensamento, talvez porque ele não seja mesmo dotado de uma só identidade. Assim, nesta zona intermediária, cabem social-democratas, reformistas

e coletivistas relutantes, inspirados tanto em teorias consensualistas, quanto nas "tradições do coletivismo mercantil" e no estrutural-funcionalismo.

Podemos passar agora aos dois textos que mencionamos atrás, os de Mishra e de Gough, onde vamos encontrar tentativas de organização da literatura sobre as políticas sociais a partir das abordagens teóricas que adotam. Dessa discussão, vamos retirar o conjunto de modelos que analisaremos em maior detalhe na seção seguinte.

Escrevendo em 1978, Gough afirmou que existiam três grupos de teorias sobre a política social: as *teorias funcionalistas*, as *teorias econômicas sobre políticas governamentais* e as *teorias pluralistas da tomada de decisão*. No seu entender, cada uma delas derivaria de uma disciplina em particular, respectivamente a sociologia, a economia e a ciência política (Gough, 1978).

No primeiro grupo, Gough localiza, sem que consiga demonstrar por quê, tanto as explicações sobre a política social com base no conceito de cidadania, quanto as explicações "tecnológicas" (as que Taylor-Gooby e Dale designavam como "teoria da convergência"). O segundo grupo consistiria das diversas aplicações da teoria econômica do bem-estar (*welfare economics*) e dos estudos macroeconômicos sobre gastos públicos, assim como da obra de "liberais" como Friedman. O terceiro, finalmente, incluiria o que ele chama "estudos de caso" sobre políticas públicas na área social, exemplificados principalmente pela obra de Hall *et al.*, à qual retornaremos.

Para Gough, as teorias funcionalistas se caracterizariam por uma tendência a "objetivar os processos sociais e a ver as políticas sociais como respostas passivas a pressões estruturais, sociais ou não", neste último caso pensando nas explicações tecnológicas deterministas, segundo as quais as políticas sociais seriam "exigências" da industrialização. Por isto, perdem elas, em sua opinião, a possibilidade de captar a especificidade capitalista da industrialização moderna e também a possibilidade de perceber o que seria a funcionalidade da política social para o próprio capitalismo (Gough, 1979, p. 23).

Segundo Gough, os dois grupos seguintes poderiam ser agregados em uma única categoria maior, e isto por três motivos. Em primeiro lugar, porque ambos possuiriam um ancestral comum na teoria econômica e política liberal clássica. Em segundo, os dois empregariam uma metodologia essencialmente igual, a individualista, que vê os indivíduos (e não as classes sociais) como as unidades básicas da sociedade e que os estuda em seus comportamentos e atitudes. Em terceiro, ambos adotariam a perspectiva da "teoria da ação", desenvolvendo suas análises em termos das interpretações que os sujeitos humanos fazem da realidade a partir de seus valores. Neste sentido, eles tenderiam a "subjetivar" a história, enquanto que as teorias funcionalistas a "objetivariam" (idem, p. 24).

A primeira objeção que se pode levantar contra estas idéias de Gough decorre da ligeireza com que ele agrupa os estudos baseados na noção da cidadania com o trabalho dos teóricos da "convergência", dando a esse amálgama o nome de "funcionalismo". Não só existem, como veremos, diferenças muito importantes entre eles, como o próprio termo funcionalismo fica mais bem empregado se o utilizarmos para identificar uma perspectiva específica, que não se confunde nem com a tese da cidadania, nem com a "teoria da convergência".

A segunda crítica vem do fato de que a classificação sugerida por Gough deixa de fora uma imensa quantidade de obras, as que não se encaixam em nenhum dos três (ou dois) tipos descritos por ele. Ao que parece, ele mesmo tomara consciência disso, pois, em obra posterior, se referiria a uma quarta (ou terceira) abordagem da política social.

Esta seria, em suas palavras, uma perspectiva "mais empírica, eclética e multidisciplinar", característica dos profissionais do serviço social. Para Gough, ela teria surgido em resposta aos problemas anteriores, especialmente na obra de autores preocupados com a aplicabilidade de suas análises. Referindo-se a Titmuss, o principal representante desta perspectiva na opinião de Gough, seria uma abordagem que inclui aspectos de todas as outras, "justapondo-as (...) de maneira assistemática, sem que uma síntese teórica emergja" (idem, p. 25).

E o marxismo? Como vimos, Gough não o discute ao mencionar seus três (ou dois) tipos básicos. Também não o acrescenta nos moldes do que faz com a abordagem do serviço social. Mas ele se refere ao marxismo como uma abordagem que viria a resolver os problemas das demais, servindo de solução para suas imprecisões e lacunas. Só que, no entender de Gough, uma abordagem marxista à política social ainda tinha de ser formulada. O trabalho dele próprio seria um desses começos.

A única desculpa para tal afirmativa é que, na altura em que escrevia, o grande surto de investigações marxistas sobre a política social somente começava, como veremos mais adiante. Mas havia já uma abundante produção de obras inspiradas no marxismo tratando da política social, mesmo se criticáveis. Além delas, a obra do próprio Marx estava disponível há mais de um século, nela existindo uma preocupação nem que fosse menor com a temática da política social.

Por estas razões, vemos que Gough terminava por considerar cinco e não três abordagens ao estudo da política social: o *funcionalismo*, as *teorias econômicas*, o *pluralismo*, a *perspectiva do serviço social* e o *marxismo*. Trata-se de uma classificação razoavelmente satisfatória, salvo o problema mencionado na aceção que Gough tinha do funcionalismo.

Corrigindo exatamente esta questão, mas incorrendo em outras, vamos encontrar o trabalho de Mishra, aquele em que mais nos basearemos

na próxima seção. Mishra também organiza a literatura existente em cinco grandes "pontos de vista" teóricos, mas chega a eles tratando de forma mais adequada o amálgama que Gough fazia com sua idéia de "funcionalismo". Para Mishra, estas seriam as perspectivas a considerar: *a teoria da cidadania*, *a teoria da convergência*, *o funcionalismo*, *o marxismo* e *a abordagem do serviço social* (Mishra, 1981).

Como se pode perceber, resolve-se com isto o problema de serem efetivamente distintas as três primeiras. Ficamos, contudo, com outro, pois Mishra nada diz das *teorias econômicas* e do *pluralismo*, que Gough, com razão, identificava como pontos de vista relevantes e não englobados nos outros.

Em certa medida, pode-se dizer que Mishra estava protegido dessa crítica, pois em momento algum pretendia que sua tipologia fosse exaustiva. Ao contrário, ele era cauteloso ao afirmar que sua obra queria somente examinar "cinco desses pontos de vista ou perspectivas principais (sobre a política social)", nada dizendo sobre outras possíveis abordagens (idem, p. IX).

Isto, porém, não é a solução do problema. Se realmente queremos discutir as abordagens teóricas atualmente empregadas no estudo da política social, não apenas nos cabe listar *todas* as mais importantes, mas também devemos hierarquizá-las, identificando as que são efetivamente mais adotadas.

Tentando, então, chegar a uma tipologia mais adequada, vamos fundir as sugestões de Gough e Mishra, tendo como pano de fundo as discussões dos outros autores mencionados. Assim procedendo, obteremos uma série de sete abordagens diferentes, organizadas em dois subgrupos. No primeiro, teríamos as três mais difundidas. No segundo, as quatro restantes, de uso limitado a grupos mais reduzidos de autores. As primeiras analisaremos com mais cuidado à frente, dedicando às outras menor atenção.

É a seguinte a relação que propomos:

A "perspectiva do serviço social"

A "teoria da cidadania"

O marxismo

O "funcionalismo"

A "teoria da convergência"

O "pluralismo"

As "teorias econômicas da política social".

Antes de passar à apresentação de cada uma, dois lembretes são necessários. Em primeiro lugar, que vamos considerar as *características mais gerais das diferentes abordagens e não os autores individuais*. Assim, quando afirmarmos que um autor qualquer adota determinada abordagem, não

estaremos dizendo que sua obra é exatamente igual à daqueles outros que também a empregam. Cada um, forçosamente, tem suas peculiaridades.

Em segundo lugar, valendo para a primeira abordagem, a "perspectiva do serviço social", queremos deixar claro que não adotaremos, para com os profissionais do serviço social, aquilo que consideramos inadequado para economistas, cientistas políticos, sociólogos etc. Assim, afirmar que existe uma tal "perspectiva", não quer dizer supor que *todos* os profissionais de serviço social comungam de um único ponto de vista teórico. Ao contrário, é possível que existam profissionais dessa formação adotando praticamente qualquer uma das outras abordagens. Essa "perspectiva", como mostraremos, é típica apenas de *alguns* desses profissionais.

### III. SETE ABORDAGENS AO ESTUDO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

#### A "PERSPECTIVA DO SERVIÇO SOCIAL"

Esta abordagem é a mais tradicional e mais antiga no estudo das políticas sociais. Mais tradicional, porque é a que menos mudou desde quando foi formulada inicialmente, mantendo-se com notável persistência através dos anos. Mais antiga, porque, feita exceção de alguns escritos esparsos de autores do século XIX, como Marx e os economistas clássicos, foi a que em primeiro lugar se dedicou a considerar sistematicamente as políticas sociais.

Nenhuma dessas afirmações deve ser tomada como perfeitamente rigorosa, no entanto. De um lado, porque, se é verdade que a perspectiva do serviço social é a mais estável, nem por isto ela deixou de passar por transformações, até importantes, em sua trajetória. De outro, porque, apesar de haver aparecido ainda no último quartel do século passado, ela nunca se constituiu, a bem dizer, em um corpo teórico explícito e articulado.

Ao contrário, talvez a mais relevante característica desta abordagem seja sua vocação para o empírico e o pragmático. Como diz Mishra, podemos entendê-la como "o estudo sistemático dos problemas sociais singulares e de suas soluções por reformas localizadas" (Mishra, 1981, p. 3). Trata-se, portanto, de uma abordagem essencialmente reformista, orientada para a prática e raramente preocupada com a teorização e a especulação.

A indiferença desta perspectiva para com a teoria, que muitas vezes chega à hostilidade, deriva, em parte, de suas origens históricas. Surgido inicialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, o serviço social foi uma reação contra a teoria liberal ortodoxa e extremada dos meados do século XIX,

que propunha deixar à própria sorte todos aqueles que não conseguissem, sozinhos, vencer no mercado competitivo. Face a tais "teorizações", os primeiros profissionais dessa formação se insurgiram, denunciando os males sociais e convocando a sociedade para corrigi-los. Para essa missão, acumular evidência sobre os problemas era mais importante que explicá-los, agir mais premente que entender, solucionar mais necessário que "teorizar".

Autores ingleses como Booth e Rowntree, bem como os Webb no início de suas carreiras, são exemplos adequados dessas atitudes. Nos Estados Unidos, o processo de nascimento foi algo diferente, pois o serviço social emergiu principalmente no interior das empresas industriais, integrando e administrando as diversas iniciativas daquilo que podemos chamar "welfare empresarial" (*welfare capitalism*). Nos dois lugares, porém, constatamos um mesmo momento inicial de aversão às teorias e de preferência pelos "fatos".

Seria equivocado, contudo, atribuir a essas circunstâncias de nascimento a continuada indiferença da perspectiva do serviço social para com a teorização. Antes, devemos buscar as razões para isto na maneira mesma em que formula seu objeto e seus métodos de trabalho.

Dito de forma simplificada, a idéia nuclear desta perspectiva é a de "melhoria social" e não a preocupação com o estabelecimento de um corpo de conhecimento sobre as determinações dos problemas sociais. Para ela, a questão é *prática*, sendo seus representantes movidos mais pelo desejo de mudar (ou, talvez melhor, de "consertar" e "remendar") o mundo, do que de entendê-lo. Nisto, como lembra Mishra, ela se assemelha ao marxismo, mas, onde este vê a necessidade de transformações "de atacado" na sociedade, esta tende mais a identificar a possibilidade de reformas "de varejo". Se o marxismo é a engenharia da ruptura radical, o serviço social seria o tratamento em doses homeopáticas dos males da sociedade (ver Mishra, 1981, p. 5).

Dada esta preocupação central com a idéia de "melhoria", podemos deduzir, como Mishra faz, que a ênfase da perspectiva será posta sempre no estudo de situações locais e no máximo nacionais, pouca atenção restando para ensaios generalizantes e comparativos. Para poder instrumentalizar-se para a prática, o serviço social tem forçosamente de buscar o detalhe e a minúcia em cada programa específico, o que relega a visão comparativa para planos menos importantes.

Também porque se ocupa crucialmente da ação, esta perspectiva tende a concentrar seu esforço no estudo de programas governamentais e empresariais particulares, vistos quase sempre fora de quadros determinativos maiores. Caracteristicamente, ela os estuda usando de ecléticas misturas de teorias e métodos, mais como uma abordagem multidisciplinar e aplicada do que como uma teoria específica. O problema, como diz Gough em

passagem que já citamos, é que tal ecletismo freqüentemente só conduz à confusão, gerando as "justaposições assistemáticas" a que ele se referia. A regra, portanto, no interior da perspectiva, é de ausência de teorias explicativas.

Uma decorrência importante dessa ênfase em programas particulares se manifesta na própria definição de política social mais caracteristicamente empregada pela perspectiva do serviço social. Para ela, o conceito de política social está de certa maneira pronto no real, confundindo-se com aquelas ações concretas que determinado governo, em determinado lugar e tempo, executa sob essa rubrica. Assim, *quem define o que é política social não é o pensamento teórico, mas a prática governamental*. Se uma forma de ação é pelo governo chamada de "social", a perspectiva do serviço social se limita a registrá-la, passando a incluí-la em seu "conceito". Se, vice-versa, o governo cancela uma atividade anteriormente designada por ele com esse qualificativo, a perspectiva abole prestamente sua existência da definição que utiliza. *Mutatis mutandi*, o mesmo se aplica quando o agente em pauta é a empresa privada.

Como se pode perceber, isso significa que a perspectiva do serviço social simplesmente não tem um conceito próprio do que é a política social. Daí derivam inúmeros problemas interpretativos e teóricos, que podemos identificar com a expressão "empirismo ingênuo", no duplo sentido de algo que subordina a reflexão às flutuações dos humanos governamentais e que, assim, se vê impedido de as pensar e criticar.

Também por estas razões, a perspectiva do serviço social só muito recentemente começa a conseguir libertar-se (e isto de maneira ainda parcial) de uma ingenuidade ideológica que sempre foi muito típica dela. Embora há muito ela já professasse seu reconhecimento da importância da ideologia no trabalho de serviço social, ela permanecia como que cega para seu próprio papel na legitimação e na racionalização da ordem social. Mais uma vez, era como se ela não tivesse tempo para pensar nisto, pois estava assoberbada pelas tarefas "práticas".

Vemos, assim, que a ênfase no "empírico" podia levá-la, como efetivamente a levou em muitos casos, a uma leitura míope e desfocada da "realidade dos problemas sociais", ou seja, daquilo mesmo que ela erigia como sua principal virtude dado que era uma perspectiva que se auto-explicava pela noção de "prática", isto é, de ações possíveis em cada contexto. Tal deficiência, é desnecessário dizer, pode ser vista como uma severa limitação desta perspectiva.

Sumariando estas observações, podemos concordar com Mishra quando ele identifica os principais traços da perspectiva de serviço social, notando, com ele, que tal síntese não implica considerar que todo e qualquer autor a ela vinculado tenha de subscrevê-los integralmente (idem, p. 8). Assim, embora até se possa assinalar que esta perspectiva esteja mudando, seus traços mais gerais ainda são atualmente:

- a) focalizar o estudo de políticas e problemas no âmbito estritamente local e nacional
- b) privilegiar o estudo de programas governamentais e empresariais isolados
- c) adotar uma abordagem essencialmente voltada para a "prática"
- d) possuir um enfoque multidisciplinar e teoricamente confuso
- e) ser basicamente empirista
- f) situar-se ingenuamente perante os efeitos ideológicos de sua própria prática.

Como lembra Mishra, estas características fazem com que a perspectiva do serviço social seja diferente das demais abordagens que consideraremos adiante. Para todos os efeitos, ela não representa uma teoria, estrito senso, sobre a política e o bem-estar social, mas isto não faz com que ela perca importância como marco de referência intelectual e ideológico para muitos estudos sobre o tema (idem, p. 8).

O tom de crítica que viemos adotando até aqui não significa uma recusa global e peremptória desta perspectiva. Ao contrário, podemos notar que algumas de suas características muitas vezes produzem efeitos positivos, tanto no plano do conhecimento, quanto no normativo.

Assim, a ênfase nacional e a orientação para a ação fazem com que a perspectiva do serviço social, mais do que qualquer outra, tenha a praticidade de suas interpretações e recomendações como uma meta crucial. Esta é uma dimensão extremamente louvável desta perspectiva, pois, freqüentemente, as outras, em nome de um hipotético rigor teórico, só conseguem chegar a leituras inócuas da realidade social.

Uma segunda dimensão positiva é sua preocupação com problemas socialmente relevantes. Ao orientar-se praticamente, a perspectiva do serviço social trata de temas que afetam de forma até dramática determinados segmentos sociais, muitas vezes mostrando ao conjunto da sociedade sua existência e gravidade.

Além destes atributos, podemos dizer que é também uma perspectiva louvável do ponto de vista de sua adesão a valores humanitários. Ainda que às vezes seja um humanitarismo que se poderia chamar ingênuo, esta é uma característica quase sempre presente nas obras identificadas com ela.

Podemos sintetizar todos estes atributos positivos dizendo que é uma perspectiva preocupada com a sociedade e a mudança social em um sentido direto e imediato. Por sua visão prática de problemas socialmente relevantes

Handwritten notes: Titmuss, Pinker, Donnison

e por sua adesão a valores humanitários, trata-se de uma abordagem onde as questões concretas e as respostas imediatas a elas recebem uma atenção muito maior do que é típico nas demais teorizações sobre a política social.

Para fornecer aos leitores uma idéia dos principais autores internacionais cuja obra pode ser identificada com esta perspectiva, o primeiro nome que deve ser lembrado é com certeza o de Richard Titmuss. Com uma intensa atividade tanto acadêmica, quanto de assessoria governamental, Titmuss foi um importante pensador da Inglaterra do pós-guerra, especialmente do final dos anos 50 e início dos 60. Pesquisador de múltiplos interesses, escreveu livros sobre a situação de seu país e também sobre o sistema de políticas sociais de antigas colônias inglesas. Nelas, tratou de temas práticos (como não poderia deixar de ser), mas também se voltou para questões mais gerais, de ética e de filosofia da política social. Entre seus escritos, dois merecem destaque.

O primeiro, na linha "prática", foi um estudo de grande impacto em seu país sobre as tendências da distribuição das rendas inglesas no pós-guerra. Intitulado *Income Distribution and Social Change* ("A distribuição da renda e a mudança social"), a obra mostrava que, ao contrário da opinião generalizada, a distribuição de renda da população inglesa não tinha se tornado mais igualitária no período. Para isto, teve ele de criticar o conceito de rendimentos então empregado pela contabilidade nacional e refazer minuciosamente os cálculos relevantes. Com o livro, os defensores da expansão da política social ganharam uma base estatística muito segura para justificar a necessidade de ampliar a cobertura dos programas sociais, mesmo em meio a uma época de prosperidade econômica geral (Titmuss, 1962).

O segundo, chamado *The Gift Relationship* ("A relação de doação" ou "generosa"), foi sua última obra e era dedicada ao estudo do altruísmo e de seu papel na sociedade moderna. Centrando-se no caso da doação de sangue, Titmuss fazia no livro uma apologia das doações estritamente voluntárias, que eram a regra na Inglaterra, opondo-as ao sistema comercial vigente dos Estados Unidos. Mostrando que o padrão inglês era superior em eficiência ao americano, o livro terminava por ser uma defesa da política social altruísta e generosa, ao mesmo tempo que uma condenação da política social "egofista" e submetida às regras do mercado econômico (Titmuss, 1973).

Além de Titmuss, outros autores contemporâneos adotam a "perspectiva do serviço social", em suas obras. Pinker e Donnison, na Inglaterra, são dois bons exemplos (Pinker, 1979, e Donnison *et al.*, 1975).

Antes de concluir esta breve apresentação, vale a pena insistir em uma idéia já elaborada atrás. Trata-se da necessidade de evitar a confusão entre "perspectiva" do serviço social, nos termos aqui discutidos, e a "proliferação" do serviço social. Durante muitos anos, era possível dizer que uma e

outra se encontravam tão interligadas que qualquer profissional partilharia da perspectiva. Hoje, no entanto, depois de sucessivas revisões no ensino e na atuação dos profissionais, tal ligação não pode mais ser estabelecida com clareza. Muitos profissionais não apenas criticam a perspectiva tradicional como passaram a adotar outros marcos de referência para seu trabalho.

#### A "TEORIA DA CIDADANIA"

Até os meados dos anos 70, quando o interesse dos marxistas pela política social despertou, a principal abordagem teórica existente nesse campo de estudos era a que podemos chamar "teoria da cidadania". Como vimos, a perspectiva do serviço social não chegava a ser uma "teoria", o que fazia com que, salvo as outras abordagens de menor difusão, a "teoria da cidadania", a bem dizer, reinasse absoluta.

A identidade própria dessa abordagem é dada pela centralidade que o conceito de "cidadania" possui em seu interior. Para ela, o entendimento da política social é inseparável da compreensão do processo de expansão e de transformação da cidadania no mundo moderno.

O ensaio seminal dessa abordagem foi escrito logo depois da 2ª Guerra Mundial, por T. H. Marshall. Inicialmente uma conferência, tal texto, intitulado "Classe social e cidadania", cedo se tornou um clássico (Marshall, 1963).

Como se pode depreender do título do ensaio, Marshall pretendia nele examinar as diferentes e complexas relações que existem entre as noções de classe social e de cidadania. A primeira se referiria aos elementos de diferenciação e desigualdade característicos das sociedades modernas. A segunda, ao contrário, afirmaria uma igualdade básica entre as pessoas, decorrente, em suas palavras, da participação integral de todas na comunidade nacional. Antes, porém, de explorar as disjunções e contradições entre ambas, devemos, como Marshall, explicar melhor a própria idéia de cidadania.

Handwritten notes: conceito de cidadania Marshall

Para ele, a cidadania é essencialmente um conjunto de direitos, que se podem subdividir em três blocos: os *direitos civis*, os *direitos políticos* e os *direitos sociais*. Eles não surgiram juntos na história, pelo contrário, tendo sido necessários alguns séculos até que cada um se configurasse e todos se fundissem. Assim, a cidadania integral, com todas suas três dimensões, seria algo típico apenas do século XX.

Os direitos civis, segundo Marshall, seriam aqueles "necessários à liberdade individual: liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça". Este último produz a possibilidade de garantir os demais em igualdade com qualquer outra pessoa, e sugere que as instituições mais cruciais para o

exercício e a salvaguarda dos direitos civis são os tribunais de justiça (p. 112).

Os direitos políticos são os de "*participar no exercício do poder político*", como membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo". Em breve, portanto, são os direitos de votar e ser votado, assim participando dos organismos públicos. Também eles teriam instituições específicas encarregadas de materializá-los: o parlamento e as câmaras representativas em geral (p. 112).

Finalmente, para Marshall, os direitos sociais vão desde "*o direito a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, ao direito de participar, por completo, na herança social e a levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade*". Seriam, em outras palavras, os direitos a uma qualidade de vida socialmente aceita como a mínima admissível. Agora, as instituições responsáveis pela substantivação de tais direitos seriam o sistema educacional e os serviços sociais (p. 113).

No argumento de Marshall, os três componentes do conceito moderno de cidadania teriam trilhado caminhos separados e diferentes no tempo. O século XVIII viu a afirmação dos direitos civis, o XIX a generalização dos políticos e o XX assistiu à construção dos sociais. Somente na atualidade, portanto, como dissemos, a cidadania pode ser entendida dessa maneira trifacetada.

Devemos ter claro que a análise de Marshall, no ensaio em questão, estava referida à Inglaterra e apenas a ela. Assim, a cronologia sugerida por ele não se aplica, em princípio, ao processo de expansão da cidadania em outros contextos. O próprio autor, pelo que se pode depreender do texto, não parece ter tido consciência muito clara dessa limitação, em mais de uma passagem deixando implícito que a seqüência por ele apontada poderia descrever a evolução da cidadania *na sociedade moderna em geral*.

Isto, porém, não é verdade, por dois motivos. Por um lado, porque o desenvolvimento da cidadania em muitos países não obedeceu àquela ordem secular, com períodos de afirmação dos direitos civis muito retardados (caso de algumas nações do Terceiro Mundo), ou então simultâneos aos de estabelecimento dos direitos políticos (caso dos Estados Unidos). Por outro, a seqüência, que Marshall aparentemente supunha necessária, na afirmação dos três direitos, foi claramente rompida no caso dos países socialistas, onde os direitos sociais vieram *antes* dos direitos civis e políticos, a crer na evidência atual.

Um segundo problema no esquema marshalliano é que ele escassa-mente consegue explicar os processos históricos concretos subjacentes à afirmação de cada tipo de direito. Dos três, o único que é parcialmente explicado é o que leva ao estabelecimento dos direitos civis, vistos por Marshall como uma espécie de corolário da generalização das relações de mercado.

Na medida em que a nascente economia moderna exigia a liberação da mão-de-obra das amarras da sociedade feudal, permitindo com que os indivíduos pudessem movimentar-se no espaço e nas ocupações, os direitos civis teriam emergido "materialmente".

Já os direitos políticos e os sociais surgem, para Marshall, sem que se consiga discernir quais seus fatores explicativos, pois faltam, no texto, menções aos processos históricos reais através dos quais teriam sido produzidos os resultados apontados. Ao contrário, o estabelecimento de ambos termina por ser visto como um *processo evolutivo, fundamentalmente linear e incremental*. Como diz Mishra, "a narrativa de Marshall pode ser lida como a história da afirmação gradual e inevitável de um certo tipo de conceito de cidadania inerente à natureza e ao desenvolvimento da sociedade inglesa". Em outras palavras, algo que podemos considerar essencialmente problemático (o surgimento de instâncias de igualdade em uma sociedade basicamente desigual) acaba sendo "desproblematizado", vindo a ser tratado como se fosse a coisa mais natural do mundo (Mishra, 1981, p. 30).

Deixando estas questões de lado, podemos nos concentrar agora na análise dos direitos sociais e da cidadania social correspondente a eles. É precisamente neste ponto que as idéias de Marshall mais contribuíram para definir toda uma abordagem ao estudo das políticas sociais.

Não que a discussão que acabamos de ver seja irrelevante para o tema. Ao encaixar o tratamento da política social no esquema da evolução mais geral da cidadania, Marshall lhe assegurava uma posição prestigiosa, trazendo-a para o plano das instituições mais valorizadas da sociedade contemporânea. Para ele, os serviços educacionais e sociais deviam ser vistos em pé de igualdade a instituições das quais o pensamento moderno com toda razão se orgulhava e se orgulha: a imprensa livre, o sistema de justiça, os parlamentos de representação universal. Desta forma, ele nobilitava os serviços sociais e propunha que não fossem mais tratados como aspectos de importância secundária na sociedade.

Assim, em que pesem as limitações de sua análise ao caso inglês e apesar dos problemas na sua explicação histórica, o efeito das idéias de Marshall foi trazer a discussão das políticas sociais para a "sala de visitas" da sociedade contemporânea, tirando-a da "cozinha" a que estava relegada. Depois de Marshall, a política social passou a ser muito mais respeitada, fora dos círculos tradicional e imediatamente envolvidos com ela, como os administradores públicos, os sociólogos e os profissionais de serviço social.

O conceito marshalliano de direitos sociais certamente não está isento de problemas. Lembremos que, para ele, tais direitos eram definidos de maneira muito vaga: "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 os padrões que

prevalecem na sociedade". Mas o que seria esse "mínimo" de bem-estar e segurança? O que exatamente quer dizer "participar, por completo, na herança social"? O que é a "vida de um ser civilizado"? Segundo que padrões ela é fixada? Quem fixa tais critérios?

A estas questões, Marshall respondeu de forma inteiramente aberta, como quem dissesse "depende". Isto, contudo, está longe de ser satisfatório, pois, caso aceitássemos tal imprecisão chegaríamos ao relativismo absoluto, onde, *por definição*, teríamos que qualquer sociedade estabelece os direitos e a cidadania social, mesmo quando são tão pequenos que beiram a inexistência. Em outras palavras, poderíamos ter cidadãos com acesso tendente a zero às instituições encarregadas de efetivar seus "direitos", mas ainda assim sendo "cidadãos" na acepção da palavra, bastando para isso que reconhecêssemos como válidos os critérios que fixaram determinado conteúdo como "mínimo".

Um problema particularmente grave que deriva dessa imprecisão a respeito dos "direitos sociais" se manifesta na definição de política social adotada por Marshall e por seus seguidores na "teoria da cidadania". De um lado, vemos que ela, a exemplo do que ocorria com a definição adotada pela perspectiva do serviço social, também tende a ser basicamente "institucional", no sentido de atrelada às instituições e serviços sociais existentes em cada contexto. De outro (no que a teoria da cidadania inova ao ligar o conceito de política social ao de direitos sociais), vemos que ela termina por se reencontrar com o mesmo problema de ausência conceitual, dado que a concepção de direitos sociais que adota é muito vaga e imprecisa. Em outras palavras, se definirmos a política social como aquelas intervenções governamentais que dão substância aos direitos sociais, temos de conceber com exatidão o que seriam estes últimos, coisa que a teoria da cidadania, como visto, não faz.

Temos, assim, que a teoria da cidadania, tal como elaborada por Marshall, não nos explica como se estabelecem concretamente cada um dos direitos específicos inerentes a ela, muito pouco nos dizendo sobre os processos de definição e redefinição daqueles que mais nos interessam, os direitos sociais. Por isto, com ela, a política social, embora enobrecida e valorizada, continua indefinida e inexplicada.

A contribuição principal de Marshall, portanto, não será encontrada no plano conceitual e definicional. Onde ele efetivamente mais colaborou para o desenvolvimento posterior dos debates a respeito da política social foi na utilização de um conceito que, por mais abstrato que seja (e talvez exatamente por isto) se mostra extremamente útil como critério de diferenciação e avaliação ética da política social de qualquer país ou época. Trata-se da *noção de igualdade*, inseparável, para ele, da própria idéia de cidadania.

O conceito de cidadania, assim, não se resume à posse de determinado conjunto de direitos, que podem variar de sociedade para sociedade de acordo com suas diferenças concretas. Antes, ela implica possuir os *mesmos* direitos, na esfera do civil, do político e do social. Implica, portanto, que *todos* tenham iguais condições de acesso ao mínimo que a sociedade, no estágio de desenvolvimento em que estiver, aceita como tolerável.

Assim, como diz Julia Parker:

defender uma distribuição de serviços e recursos baseada nos princípios da cidadania é afirmar que as condições individuais de vida devem ser *protegidas por decisões políticas* que garantam níveis aceitáveis de cuidados médicos e sociais, de educação, de renda e assim por diante, *independentemente do poder da barganha de cada indivíduo*. Todos teriam de ter os mesmos direitos de compartilhar de tudo aquilo que fosse fornecido, nos mesmos termos que qualquer outra pessoa. *Necessidades iguais teriam de receber tratamento igual*, sem nenhuma discriminação a favor ou contra quaisquer grupos sociais, econômicos, políticos e raciais. *A idéia de cidadania implica que nenhum estigma seja associado ao uso dos serviços sociais*, quer seja por atitudes populares de condenação da dependência, quer originados de práticas administrativas ou padrões inferiores de previsão de serviços. *A qualidade dos serviços públicos teria de ser a melhor possível*, levando-se em conta a escassez dos recursos públicos (Parker, 1979, p. 145, ênfase acrescentada).

Vemos que existem na teoria da cidadania, portanto, elementos muito claros para que possamos avaliar se o conjunto de políticas sociais de uma época ou um país está mais ou menos de acordo com a idéia de cidadania. Quando nos deparamos com situações onde a política social for pautada por atendimentos diferenciados, por desigualdades de acesso, por desarmonias entre necessidades e coberturas, por estigmatizações, por má qualidade de serviços, então teremos uma política social *não de acordo* com os princípios da cidadania. Vice-versa, ao contrário.

Se, porém, é possível encontrar estes conteúdos para a idéia de cidadania, sua extensão real e sua concretização são matérias altamente problemáticas. Nos termos em que foi formulada, a noção de cidadania define um sistema distributivo conflitante com as práticas de uma economia de mercado e com as ideologias que se associam a ela e a sustentam. Além disto, ele conflita com a idéia de reciprocidade, que, como diz Robert Pinker, é a base para que em um sistema de intercâmbio sejam mantidos o auto-respeito e o respeito mútuo (Pinker, 1979, pp. 47-49).

Fica, assim, a idéia de cidadania basicamente como uma meta, algo que podemos buscar em nome dos ideais de justiça social, mas que sabemos que dificilmente conseguiremos alcançar plenamente. De conceito ana-

lítico, a cidadania se torna convocação e apelo ético e, se na primeira função ela se revelava problemática, na segunda ela é quase insuperável.

A difusão e a importância do conceito de cidadania enquanto palavra de ordem política e filosófica, assim, ultrapassam de longe sua relevância estritamente teórica. No mundo moderno,  *muito mais gente defende a cidadania que a entende*, nos termos em que foi sugerida por T. H. Marshall. Neste sentido, a "teoria da cidadania" não apenas reabilitou a política social e lhe deu a posição de algo fundamental na sociedade moderna, como elaborou um discurso e um tomário de defesa da política social e de sua expansão em direção a formatos universalistas. Com ela, os argumentos para a luta pela política social e pela justiça distributiva ganharam uma nova racionalidade e uma expressão mais profunda. Isto justifica mais que suficientemente os esforços de Marshall e o coloca como um dos pensadores mais importantes na história das políticas sociais. O que lhe faltava como teórico, so- brava nele como advogado da política social.

#### O MARXISMO

Para facilitar nossa discussão a respeito da abordagem marxista ao estudo das políticas sociais, vamos subdividir o argumento em três tópicos. No primeiro, estaremos considerando a obra do próprio Marx, procurando apontar para a teoria (ou as teorias) da política social nela contida (ou contidas). No segundo, descreveremos brevemente a trajetória da perspectiva marxista sobre o tema até a década de 1970. No terceiro, nossa atenção se voltará para a produção dos últimos anos, quando ocorre um grande surto de investigações marxistas sobre a política social.

Conforme se vê, partimos do pressuposto de que não existe uma perspectiva marxista unitária e imutável sobre o assunto, nascida em pleno século XIX e continuada até a atualidade. Ao contrário, o marxismo de hoje, no que se refere ao estudo das políticas sociais, difere fundamentalmente daquilo que foi há cem anos. Mas vejamos primeiro como era no passado.

Em nenhuma passagem de sua obra, Marx apresenta uma teorização explícita e sistemática sobre as questões do bem-estar e da política social. Em parte, isto pode ser explicado pelo fato de que, na altura em que escreveu, praticamente nenhuma das modernas instituições de política social havia surgido. Na Inglaterra, país que estudou em maior detalhe, o que vigia era a revisão feita em 1834 da Lei dos Pobres (*Poor Law*), a bem dizer uma medida de "política anti-social". Na Alemanha, a legislação bismarckiana apenas começava, somente vindo a se consolidar após a morte de Marx.

Mas não foi por esta única razão que Marx pouco se ocupou das políticas sociais e de outras instituições de promoção do bem-estar na socieda-

de moderna. Na verdade, o principal motivo para isso foi a própria concepção que ele tinha da sociedade capitalista, vista como uma forma de organização social essencialmente oposta à idéia mesma de bem-estar.

Pode-se dizer que, em Marx, o bem-estar social é concebido como uma norma relacional baseada nos valores da solidariedade e da cooperação. Ela se manifestaria no reconhecimento universal das necessidades humanas e na conseqüente repartição da produção social de acordo com o critério de necessidade, algo que os valores e as instituições capitalistas contrariariam frontalmente. A propriedade privada e a herança, a produção para o lucro e a conseqüente exploração do trabalho, a distribuição do produto social através dos mecanismos impessoais do mercado, onde os indivíduos só se relacionam pela intermediação do dinheiro, representariam a negação das necessidades humanas e da solidariedade social. A coerção e a competição, ao invés da cooperação e da fraternidade, estariam, portanto, no próprio cerne da sociedade capitalista (Mishra, 1981, cap. 5).

Como diz Mishra, para Marx, a idéia de "bem-estar somente poderá ser estabelecida como uma norma social central quando o controle comunal sobre as condições de trabalho e de vida fosse afirmado, ou seja, quando o mercado, a propriedade privada e a produção para o lucro fossem abolidas e substituídas por um sistema cooperativo de produção e distribuição" (Mishra, 1975, p. 289). Portanto, somente quando o capitalismo desaparecesse, cedendo lugar para o socialismo e o comunismo.

Vemos, assim, que Marx trabalhava com um conceito totalizante de bem-estar, segundo o qual somente na sociedade pós-revolucionária faria sentido falar em bem-estar. Não era no capitalismo que ele existia, donde se explicando o desinteresse mais geral de Marx pelas políticas pretensamente destinadas a promovê-lo.

Esta maneira de ver (ou não ver) a política social na sociedade capitalista aparece em diversas obras de Marx, especialmente nos textos dirigidos mais diretamente para o debate político e o ativismo ideológico. No "Manifesto do Partido Comunista", em "Trabalho assalariado e capital" e, particularmente, na "Crítica ao programa de Gotha", toma corpo essa que poderíamos chamar de uma "visão militante" da política social capitalista, que nega sua possibilidade e que ironiza seus defensores. Referindo-se, por exemplo, à solicitação do programa de Gotha de uma educação "universal e compulsória", Marx se perguntava:

*Educação popular igual? Que se entende por isto? Acredita-se que na sociedade atual (que é a de que se trata) a educação pode ser igual para todas as classes? (...) O fato de que (nos Estados Unidos) sejam "gratuitos" também os centros de ensino superior, significa tão-somente, na realidade, que ali as classes altas pagam suas despesas de educação às custas do fundo de impostos gerais (...) Isso*

de "educação popular a cargo do Estado" é completamente inadmissível. (Marx e Engels 1976, p. 240, ênfase no original).

Foi com raciocínio semelhante a esse que Marx e também Engels trataram de questões como a habitação popular, a saúde pública e a assistência social, então emergentes à medida que avançavam a urbanização e a industrialização capitalistas. Nesse pensamento, manifestava-se uma atitude de profunda descrença quanto à possibilidade de que o estado burguês fosse capaz de reconhecer quaisquer necessidades das classes trabalhadoras, respondendo a elas através de políticas sociais. Para Marx, conforme diz Mishra, a verdadeira "mudança só pode ser revolucionária e de atacado", ficando as "reformas de varejo" como itens que merecem atenção apenas quando é relevante que sejam denunciadas na luta ideológica (Mishra, 1975, p. 289).

O interessante, porém, é que essa "visão militante" não era a única que Marx tinha a respeito do assunto. Na verdade, toda uma outra visão das transformações da sociedade capitalista e da política social dentro dela pode ser encontrada em alguns de seus textos, especialmente em *O Capital*, nas passagens que analisam o processo de regulamentação da jornada de trabalho na Inglaterra dos meados do século XIX.

Essa análise pode ser tratada como um estudo de caso de uma iniciativa política nitidamente "social", tanto pelo que a limitação da jornada representou de melhoria nas condições de vida dos trabalhadores, quanto pelo impacto que teve no processo de acumulação, freando a "ganância" dos empresários. Podemos, portanto, ver essa regulamentação como exemplo de uma "política social", à qual Marx dedicou atenção, ao invés de relegá-la como coisa irrelevante.

Assim, embora se possa dizer que para Marx o capitalismo fosse concebido como essencialmente antagônico a uma real elevação das condições de vida dos trabalhadores, ele não negava a possibilidade de que alguma melhoria pudesse ocorrer ainda em seu interior. Ao contrário, não apenas isto era possível, como era também possível que o estado burguês legislasse a favor dos trabalhadores e contra os capitalistas, como no caso em apreço.

Tal possibilidade, contudo, era, por um lado, *problemática*, e, por outro, *limitada*. Vejamos em que sentido, olhando com mais cuidado a questão da regulamentação da jornada de trabalho.

Ela era *problemática* por decorrer de um processo de luta política ao cabo da qual os trabalhadores só conseguiram obter a jornada reduzida como uma "conquista". Assim, se tivessem permanecido inertes, à espera de medidas estatais protetivas, nada teriam alcançado. Por isto caberia caracterizar como "problemática" a política social, e não como um resultado "natu-

ral" da operação da sociedade capitalista. Como dizia Marx, a regulamentação da jornada era "o resultado de uma guerra civil prolongada, mais ou menos velada, entre a classe capitalista e a classe trabalhadora" (Marx, 1970). A Lei das Dez Horas, portanto, podia ser vista como "um grande sucesso político, a vitória de um princípio; pela primeira vez (...) a economia política burguesa sucumbia perante a economia política da classe trabalhadora" (idem, p. 450).

Temos, assim, que Marx admitia a possibilidade de que os valores e os ideais pós-capitalistas (socialistas) pudessem começar a ser afirmados ainda dentro do capitalismo. A isso, porém, só se chegava mediante a ação política e o enfrentamento combativo entre trabalhadores e patrões, em processos concretos de luta social. Precisamente por isto, ele concebia as medidas de proteção social como problemáticas, como temos dito, ao invés de considerá-las naturais à sociedade capitalista.

Além disso, elas também seriam, no entender de Marx, forçosamente *limitadas*, e isto por dois motivos. De um lado, por serem incapazes de promover o bem-estar mais global dos trabalhadores e suas famílias; de outro, por raramente conseguirem ser efetivas, ainda que restritas. Nascidas limitadas, as medidas favoráveis à classe trabalhadora esbarrariam na relutância dos parlamentos em regulamentá-las, em dificuldades operacionais de várias ordens e na teimosa resistência dos patrões em efetivamente implementá-las. Como escassamente o estado burguês se disporia a fiscalizar seu cumprimento, quase todas as leis de alcance social estariam vocacionadas para permanecer no papel.

Estas considerações não o levavam, contudo, a menosprezar a importância de leis como a que estamos comentando. O que elas sim indicam é o quanto Marx descrevia da possibilidade de uma real e significativa mudança da sociedade capitalista em direção a padrões distributivos mais benéficos para os trabalhadores, *caso estes permitissem que ela continuasse a ser movida apenas por sua própria dinâmica*. Em outras palavras, pouco podiam os trabalhadores esperar de melhoria em suas condições de vida, se cruzassem os braços e se se pusessem a aguardar o dia em que o Estado e o capital achessem por bem de elevá-la.

Não há, portanto, ao contrário do que acredita Mishra, uma visão "ambígua" ou "dual" no tratamento que Marx dá às questões do bem-estar em suas obras, uma que negaria a possibilidade de mudanças favoráveis aos trabalhadores e outra que a afirmaria. Em Marx, o raciocínio é essencialmente um só, seja quando aponta para a não-naturalidade da temática do bem-estar no interior do capitalismo, seja quando mostra as condições especiais que se requerem para ele, seja parcialmente estabelecido. Para Marx, deixada subordinada às suas próprias forças motrizes, a sociedade capitalista nada mais faria além de confirmar na prática sua tendência a imi-

serar os trabalhadores, a explorá-los cada vez mais e a proletarizar o que restava das classes médias tradicionais. Contra tal direção, porém, poderiam opor-se pressões e interesses, não necessariamente apenas dos trabalhadores, capazes de alterá-la e de suspender, mesmo que marginalmente, seus efeitos. Tais forças, como dito, não teriam de estar todas no interior da classe trabalhadora, pois esta podia encontrar aliados em outras classes (como ilustra o caso da participação das classes médias e da aristocracia rural na defesa da redução da jornada de trabalho) e podia contar com a hipótese de que parcelas da própria classe burguesa enxergassem as disfuncionalidades da "imiserção absoluta", dadas suas seqüelas econômicas e políticas.

Na passagem para o século XX, as idéias de Marx a respeito do bem-estar e da política social foram, ao mesmo tempo, preservadas e modificadas pelos autores marxistas. Não nos deteremos em analisar a contribuição de cada um em particular, até porque, salvo algumas exceções, bem poucos dentre eles dedicaram à política social uma atenção mais detida. Assim, se é verdade que John Saville, ainda nos anos 50, se ocupou mais sistematicamente do estudo da evolução da política social inglesa, autores como Nicos Poulantzas e Ralph Milliband, responsáveis pelos dois mais difundidos manuais marxistas sobre o Estado nos anos 60 e 70, a rigor ignoram o tema, como se ele não merecesse um tratamento mais que ligeiro (Saville, J., 1957-58).

Podemos dizer que era, como se, levando ao pé da letra a tese de Marx sobre a limitação a que intrinsecamente a política social estaria submetida na sociedade capitalista, a maioria dos marxistas se sentisse desobrigada da tarefa de ter de entendê-la. Se era mesmo tão limitada e pequena, não haveria por que preocupar-se com ela.

O interessante é que os raros textos marxistas sobre a política social produzidos até meados dos anos 70 em nada concordavam com o segundo atributo que Marx enxergava nas relações entre ela e a sociedade capitalista, a problematidade. Ao contrário, o que esses textos procuraram demonstrar era que ela podia ser considerada essencialmente *funcional* para o capitalismo, com ele, portanto, convivendo em união harmoniosa.

Temos, aqui, uma notável revisão das colocações do próprio Marx. O que por ele era visto como artificial e inesperado, tornava-se, nas mãos de seus seguidores, algo natural e previsível, um complemento e não uma contradição.

Ao ser assim reconceitualizada, a política social passava a ser entendida pelos marxistas como útil e funcional para o capitalismo, quer se considerasse o processo de acumulação, quer se pensasse no Estado capitalista em si mesmo. Para o processo de acumulação, a política social seria funcional de dois ângulos diferentes: do lado da produção, ao rebaixar custos de

reprodução e elevar a produtividade do trabalho; do lado da circulação, por permitir que os níveis de demanda agregada se mantivessem elevados, mesmo em épocas de crise, tanto pelas transferências governamentais de renda a grupos como os desempregados e os aposentados, quanto pelo estímulo ao setor produtivo fornecido pelas compras do governo necessárias à operação dos programas sociais. Sua funcionalidade não cessaria aí, no entanto, pois elas também seriam diretamente úteis para o próprio Estado, que através dela ganhava a adesão e a docilidade dos trabalhadores. Estes, iludidos pelas vantagens a curto prazo representadas por ela, abririam mão de seu potencial revolucionário, sendo cooptados e se integrando ao sistema.

Com estes raciocínios, os marxistas de até meados dos 70 não só provavam que a análise de Marx estava errada, como sepultavam sob sete palmos metáforas como a da "guerra civil prolongada" e da "vitória da economia política" dos trabalhadores, de que Marx tanto gostava. Ao invés delas, o que surgia era a imagem de uma burguesia infinitamente ardilosa, capaz de descortinar com espantosa exatidão toda a utilidade que para ela estava presente nas políticas sociais. Resolvia-se sob a mágica do argumento da funcionalidade todo o problema da política social: na sociedade capitalista, essa política existia porque servia aos interesses econômicos e/ou políticos do capital.

Veja-se que, até mesmo nos autores que continuaram a insistir na importância dos conflitos sociais para a compreensão da política social, a tese funcional permanecia presente. É o caso das obras de Francis Piven e Richard Cloward, onde, apesar do emprego de expressões como "um pobre quieto nunca consegue nada", a existência e a expansão da política social terminavam por ser explicadas pelas suas funções de manutenção da ordem burguesa (Piven e Cloward, 1974; Piven e Cloward, 1979).

Em termos definicionais, generalizou-se no interior do marxismo um conceito de política social inteiramente derivado do raciocínio funcional, segundo o qual ela era pensada através de seus efeitos para a manutenção do capitalismo. Sem querer negá-los, o relevante é constatar o quanto inadequada é tal definição, seja por não conseguir fixar as fronteiras entre o que é e o que não é a política social, seja por não ser capaz de identificar uma substância comum mais do que trivial para o que fica no seu interior. Em outros termos, mesmo se aceitarmos que as políticas sociais se definem por sua funcionalidade, não vamos com isto conseguir distingui-las de outras instituições de impacto semelhante na sociedade, mas constitutivamente diferentes. (Por exemplo: a política em uma sociedade é útil para a manutenção da ordem, mas tudo indica que ela não é exatamente a mesma coisa que a política social.)

Vemos, assim, que, no marxismo de até recentemente, a política social não apenas era muito mal conceitualizada, como éramos obrigados a pensar qualquer dinâmica dela (contração, expansão ou conservação) como decorrente de alterações de sua funcionalidade. Surgida com o capitalismo, dele dependente e a ele acoplada em união funcional, a política social era vista pelos marxistas como uma brilhante (porém lamentável) criação da burguesia para melhor dominar e explorar os trabalhadores.

Qual não foi o problema para esses marxistas quando, na segunda metade da década passada, uma intensa campanha de denúncias e um violento ataque às instituições da política social nos países avançados começou a ser feita exatamente pela direita. Aquilo que mais se aproximava do que classicamente se entendem ser os "representantes políticos e ideológicos da burguesia", ao invés de procurar defender a política social, se pôs a desmontá-la e a cortá-la.

Não é este o lugar para discutir os acontecimentos históricos que levaram ao declínio, naquela altura, dos chamados *welfare states* e nem de explicar por que neoliberais conservadores como Friedman e Hayek assessoraram suas baterias contra a política social nos países avançados. Para nós, basta notar que foi durante esse processo que toda uma nova vaga de estudos marxistas sobre as políticas sociais se iniciou. A lamentar, há que constatar que esta descoberta (ou redescoberta) da relevância das políticas sociais ocorresse em um momento em que ela perdia alento, em uma situação análoga à que Marx descrevia com a metáfora da "Coruja de Minerva", símbolo da ciência, que só alça vôo ao entardecer, quando os fenômenos que deve estudar estão já em seu ocaso.

Nestes últimos dez anos, como afirmado, uma nova preocupação de autores marxistas com o tema da política social surgiu. Pelo menos em parte, esse interesse pode ser explicado pela necessidade de defendê-la dos ataques à direita que ela sofria, mas ele também decorria da certeza de que era preciso deixar os velhos conceitos funcionais, buscando novos modelos teóricos e informações empíricas mais exatas, a fim de que a questão pudesse ser tratada em sua real complexidade.

Nessa nova vaga de estudos marxistas, as antigas teses de Marx foram criticadas, assim como as revisões por que tinham passado ao longo da história do marxismo. A tese da limitação, embora não de todo abandonada, pois efetivamente a política social não tinha promovido o bem-estar global dos trabalhadores, tinha de acomodar a realidade de que inquestionavelmente haviam ocorrido substanciais e significativas elevações na qualidade de vida dos grupos populares, especialmente depois da 2ª Grande Guerra nos países avançados.

Quanto à problematidade, na forma em que havia sido tratada por Marx, também tinha de ser repensada. O modelo causal proposto por Marx

para explicar a regulamentação da jornada de trabalho, mesmo se adequado para aquele caso singular, mostrava-se simplista e singelo como argumento generalizável. Percorrendo a história das políticas sociais no século XX, nenhum autor conseguiu apontar para um único exemplo adicional de uma política que tivesse nascido sob o signo da "guerra civil prolongada". A imagem da política social como "conquista" passou, portanto, a ter uso quase que exclusivamente retórico.

No que se refere à revisão funcionalista dessa tese, sua relevância e aplicabilidade passou a ser, no máximo, residual. Os efeitos e resultados de funcionalidade das políticas sociais eram já consensualmente admitidos e, neste sentido, a "onda funcionalista" trouxera frutos positivos. Isto, porém, não significava aceitá-la como explicação das origens da política social, papel no qual foi simplesmente ignorada.

É ainda cedo para cobrar resultados teoricamente mais acabados dessa nova vaga. Inúmeras investigações ainda estão em curso, perseguindo questões que vão do mais abstrato ao mais concreto, do mais antigo ao mais atual, do mais particular ao mais genérico. Para finalizar este tópico, portanto, nos limitaremos a indicar alguns autores e alguns campos de pesquisa, que formam, em seu conjunto, toda uma nova agenda de preocupações de autores mais ou menos inspirados em Marx a respeito da política social.

Na Europa destacam-se: Claus Offe, com seus estudos sobre a sociedade e a política contemporânea e o papel da política social dentro delas; Cristine Buci-Glucksmann, que tem trabalhado com o tema da social democracia; Gosta Espig-Anderson e Goran Therborn, com seus trabalhos históricos e comparativos; Ian Gough, que vem se dedicando à reconceitualização do que são as "necessidades básicas"; Laura Balbo, com suas pesquisas sobre "estatização da família" e "familiarização do Estado". Na Inglaterra, na França, na Alemanha e na Escandinávia, há uma vasta produção emergente. Nos Estados Unidos, podemos lembrar de Sam Bowles e Herbert Gintis, com seus estudos sobre o "Estado liberal democrático" e o sistema escolar, entre muitos outros.

Não se deve ler a listagem indicada como exaustiva e nem como constituída de tudo o que há de mais notável. Como dito, existem muitos outros autores, sendo os aqui mencionados escolhidos apenas para ilustrar a diversidade de preocupações que caracteriza o que estamos chamando "nova vaga". De lá, o que podemos esperar é que realmente avance a reflexão marxista sobre as políticas sociais, pois, até muito recentemente, sua contribuição tinha sido modesta.

## O "FUNCIONALISMO"

No seu livro sobre as teorias mais utilizadas no estudo das políticas sociais, Ramesh Mishra dedica um capítulo inteiro à consideração do funcionalismo. Curiosamente, no entanto, boa parte dele é gasta na demonstração do quanto pouco os autores funcionalistas, tanto clássicos, quanto contemporâneos, disseram explicitamente a respeito do assunto (Mishra, 1981, cap. 4).

Assim, se é verdade que pensadores funcionalistas clássicos como Durkheim e Spencer efetivamente se referiram às questões da política social, e se também funcionalistas modernos como Parsons, Merton e Smelser o fizeram, tanto uns, quanto outros, dedicaram a elas uma atenção muito pouco sistemática. Spencer, por exemplo, era mais um adversário que um estudioso da política social, opondo-se a ela em nome de um *laissez-fairismo* ortodoxo. Durkheim, por seu turno, não chegou a ignorá-la e nem a combatê-la, mas pouco disse a seu respeito, a não ser sugerir que ela se integrava no rol das novas funções que o Estado tinha de passar a assumir, na medida em que lhe cabia o "dever de nos lembrar de nossos sentimentos de solidariedade social". Quanto aos modernos, nenhum dos mencionados se ocupou diretamente do tema (*idem*, pp. 51-55).

Apesar disto, faz sentido discutir o funcionalismo enquanto uma abordagem ao estudo das políticas sociais por duas razões. Em primeiro lugar, porque, na concepção mais geral da sociedade proposta pelos funcionalistas, efetivamente havia um lugar reservado para as instituições de política social, que eram desta forma, de alguma maneira, explicadas por ela. Em segundo, pela influência que exerceu em outros modelos de estudo da política social, principalmente na "perspectiva do serviço social".

Assim, embora não sugerisse uma teorização explícita sobre a política social, o funcionalismo desenvolveu uma concepção da sociedade dentro da qual podemos localizá-la, uma concepção tanto relevante por si só, quanto pela sua difusão. Vejamos como ela era, em breves palavras.

Partindo da idéia de Parsons de que toda sociedade se defronta com alguns "pré-requisitos funcionais", que ela necessita resolver para manter-se enquanto sociedade, podemos dizer que, para os funcionalistas, a política social é parte do "subsistema integrativo", o conjunto de instituições e papéis que se destinam a manter a harmonia e a solidariedade. Basicamente, portanto, a política social existiria para aumentar o nível de integração na sociedade, por isto se entendendo tanto a coesão social, quanto a harmonia nas relações entre as pessoas e os grupos.

A isto ela poderia chegar por dois caminhos. De um lado, garantindo que os padrões vigentes não fossem perturbados, donde que a estabilidade e a ordem fossem mantidos. De outro, a política social também contribuiria para a integração ao difundir "sentimentos de solidariedade", como diria Dur-

kheim, com isto aproximando a sociedade moderna dos padrões de interação típicos das pequenas comunidades e da família.

De acordo com os funcionalistas, essas funções integrativas sempre teriam sido desempenhadas, em qualquer sociedade que se considere. Na sociedade moderna, a política social estaria, portanto, apenas fazendo aquilo que anteriormente cabia à família e à religião, duas outras instituições igualmente integrativas. Seria dentro do processo de "diferenciação estrutural" (que significa a subdivisão de funções antes reunidas entre instituições especializadas), que ela teria se destacado para a tarefa, mas isso não implicaria nenhuma mudança qualitativa mais profunda.

Vemos, assim, que o funcionalismo efetivamente sugeria uma concepção das políticas sociais, mesmo que não a explicitasse. Podemos, também, ver algumas afinidades entre essas idéias e as da perspectiva tradicional do serviço social, com sua ênfase na discussão das políticas sociais como "reformas de varejo" na sociedade, que a preservam e mantêm. Para ilustrar, podemos lembrar a definição de Richard Titmuss sobre o próprio campo do serviço social: "as instituições sociais que fomentam a integração e desencorajam a alienação" (Titmuss, 1968, citado em Pinker, 1979, p. 247).

O que também cabe mencionar é o quanto os argumentos dos funcionalistas se assemelham àquilo que chamamos "marxismo funcional". Na verdade, a única diferença entre ambos é que esses marxistas terminavam por ver como negativas coisas que os funcionalistas consideravam positivas. No fundo, porém, em termos teóricos, o raciocínio é um só, quer se diga que é bom ou que é mau que as políticas sociais existam para "garantir" a reprodução da sociedade.

## A "TEORIA DA CONVERGÊNCIA"

O que estamos aqui designando como "teoria da convergência" pode ser entendido como uma variante do modelo funcionalista, ainda que não do mesmo funcionalismo que acabamos de comentar. Neste, a política social era discutida no contexto dos pré-requisitos de funcionamento e integração de qualquer sociedade, independentemente de tempo e lugar. Para a "teoria da convergência", ao contrário, a questão é mais específica. Ela considera, como diz Mishra, que o desenvolvimento econômico e industrial é a tarefa fundamental das sociedades modernas e acredita que é em torno dessa exigência central que a estrutura social se integra funcionalmente (Mishra, 1981, p. 39).

Trata-se, em outras palavras, de uma concepção que vê as políticas sociais, sua expansão e natureza, simultaneamente como *exigência e con-*

gabriel

teoria -> determina  
base da estrutura  
das sociedades

seqüência da economia e da tecnologia industrial. Para ela, o determinante básico da estrutura das sociedades modernas e, dentro dela, da política social, não é a ideologia, nem os conflitos sociais e nem a cultura, mas sim a tecnologia. A longo prazo, segundo ela, tanto os problemas, quanto as soluções típicas das sociedades industriais decorrem dos efeitos e das exigências da tecnologia industrial. Como diz Galbraith, um dos mais notáveis expoentes dessa teoria, "dada a decisão de possuir a indústria moderna, muito do que acontece depois é inevitável e igual" (Galbraith, 1967, citado em Mishra, 1981, p. 40).

É precisamente desse último aspecto, da semelhança entre as sociedades e seus problemas uma vez tomada a decisão de se industrializarem, que vem o nome "teoria da convergência". Para ela, pouco importam as diferenças "de largada" entre as sociedades no limiar da industrialização ou mesmo as primeiras diferenças "de percurso". A médio e longo prazo, todas elas iriam se encontrar em um só lugar, defrontadas com problemas essencialmente iguais e dispor de um rol de soluções também basicamente igual. Assim, quer sejam capitalistas ou socialistas, quer sejam mais ou menos estatizadas, mais ou menos ricas, todas elas seriam, acima de tudo, sociedades que convergiam para uma situação muito parecida, a da industrialização.

A política social, nessa perspectiva, pode ser diferente nos estádios iniciais da industrialização, pois variam as elites e as ideologias, como diz Clark Kerr, outro representante desse pensamento. À medida que o processo avança, porém, as exigências funcionais da industrialização impõem políticas semelhantes a todas as sociedades. O resultado não é que todas fiquem idênticas em seus sistemas de política social, mas que as diferenças entre elas diminuam. Nos países capitalistas, as velhas crenças liberais a respeito do mercado cedem lugar para a aceitação de crescentes níveis de intervenção governamental. Nos países socialistas, o coletivismo radical termina por admitir a operação dos mecanismos de mercado.

Apesar de não ser hoje em dia mais utilizada largamente, algumas das proposições da "teoria da convergência" permanecem perfeitamente relevantes. A análise de Clark Kerr sobre o papel das diferentes "elites industrializantes" continua sugestiva, especialmente quando ele e seus colaboradores mostram que os processos de industrialização conduzidos pelas "classes médias" (caso dos EUA) tendem para políticas sociais restritas e residuais, enquanto que, quando a liderança está nas mãos de grupos "tradicionais" ou "dinásticos" (casos da Alemanha e do Japão, respectivamente), a política social tende para o paternalismo (Kerr *et al.*, 1973, citado em Mishra, p. 41).

Também continua persuasivo o argumento de que determinadas questões tendem a se generalizar em toda e qualquer nação que se indus-

trialize. Podemos pensar nos exemplos das políticas de treinamento e formação de mão-de-obra, no das políticas de atenção à saúde, no da política urbana.

O que não devemos, no entanto, e nisto consiste a principal objeção que podemos levantar contra a "teoria da convergência", é imaginar que todas as situações geradas pela industrialização têm, necessária e automaticamente, de se transformar em problemas a demandarem resposta da parte do governo. É verdade que a industrialização cria situações parecidas em todos os países em que acontece. Isto, porém, não quer dizer que elas sejam igualmente problematizadas em cada lugar. Para a transposição de uma simples situação em um problema, muitas coisas ocorrem, que dizem respeito à política, aos valores e à cultura.

É porque ignora todos estes outros níveis explicativos e porque privilegia apenas a dimensão tecnológica, que a "teoria da convergência", apesar de alguns acertos, mostra-se muito limitada como explicação da política social.

#### O "PLURALISMO"

Com o termo "pluralismo", vamos aqui designar uma perspectiva de estudo da política social que é típica da ciência política contemporânea, tanto nos Estados Unidos, quanto na Europa e em outras partes do mundo. Entre os autores que a adotam, contudo, a maioria está hoje nos Estados Unidos.

A própria palavra "pluralismo" sugere uma das principais características da perspectiva: a concepção da política como uma arena onde uma pluralidade de atores, movida por uma multiplicidade de causas, se encontra para transacionar. Essas interações, por sua vez, são vistas como envolvendo o emprego de recursos de várias ordens, sendo a força apenas um dentre eles.

Para essa perspectiva, portanto, a política pouco se parece com a representação que os marxistas, por exemplo, se fazem dela. Ao invés de entendê-la como uma instância basicamente determinada pela economia, onde os agentes por excelência são as classes sociais, os pluralistas tendem a vê-la a bem dizer como autônoma, pois nela determinações de inúmeras origens terminariam por se entrecortar e por anular a exclusividade causal de qualquer uma. O mesmo se aplica aos atores nesse espaço (ou, mais exatamente, nessa multiplicidade de espaços da política), pois eles também poderiam ser motivados por fatores inteiramente alheios à economia.

Assim, onde os marxistas falam do Estado, os pluralistas tendem a ver um conjunto não articulado de focos de poder e influência, dos quais o

Estado é apenas um. Onde os primeiros se referem às classes, os segundos enxergam grupos de pressão e de interesse constituídos de múltiplas maneiras. Onde o marxismo concebe as políticas governamentais como explicáveis a partir de uma "lógica" imanente ao próprio capitalismo, os pluralistas irão considerá-las como decorrentes de um jogo de causas mais complexo e original, no sentido de peculiar a cada uma. Em outras palavras, a explicação de uma política qualquer somente por acaso seria válida para outra.

Autores como Lindblom e Dahl, dois entre os mais importantes que partilham desta perspectiva, se ocuparam em alguns trabalhos do estudo da política social, especialmente para advogar reformas capazes de conciliar certas tradições da economia de mercado dos países capitalistas com partes da experiência coletivista dos países socialistas. Neste particular, como nota Pinker, eles se aproximaram das "tradições do coletivismo mercantil", preferindo como estas uma "via intermediária" entre o capitalismo e o socialismo (Pinker, 1979).

Uma relevante obra recente inspirada no pluralismo e especificamente dirigida para o estudo da política social é o trabalho que mencionamos de Hall e colaboradores. Nele, os autores se concentram na consideração de alguns casos concretos de implantação de programas sociais ingleses, evitando generalizações mais amplas sobre o conjunto da política social daquele país. Nisto, a obra pode ser considerada típica da abordagem, que, via de regra, sempre prefere o estudo de caso, refinado até o menor detalhe, às generalizações globalizantes. Caso por caso, os autores montaram esquemas explicativos, de muito improvável aplicabilidade para outras situações, dado que captavam até a minúcia dos processos que levaram a cada programa estudado (Hall *et al.*, 1975).

A obra de Hall e colaboradores é também interessante porque nela os autores pretenderam fundir a perspectiva pluralista com algumas categorias marxistas, em um casamento que, aparentemente, poucas chances de sucesso tinha. O resultado a que chegaram é promissor, no entanto, traduzindo-se no conceito de "pluralismo limitado" ou "demarcado", onde o processo de tomada de decisões é visto como pluralista, mas onde existem *limites* para a formulação de políticas, estabelecidas por elites que, segundo os autores, "são indistinguíveis daquilo (que pode ser chamado) classe dominante" (Hall *et al.*, 1975).

Quer seja utilizada isoladamente ou em associação a outras abordagens, a perspectiva pluralista é das mais adequadas ao estudo das políticas sociais enquanto políticas singulares. Dela, porém, pouco se pode esperar, se o que queremos são explicações mais generalizantes e mais estruturais para a política social. Alguns de seus supostos, como a postulação da racionalidade dos atores políticos, também podem ser criticados, como faz Pin-

ker, que com razão nota que a ausência da reflexão sobre a ideologia prejudica significativamente seu alcance e utilidade. No balanço final, porém, há mais com que concordar do que discordar nas aplicações do pluralismo ao estudo da política social.

#### AS "TEORIAS ECONÔMICAS DA POLÍTICA SOCIAL"

Vamos entender esta última abordagem ao estudo das políticas sociais nos mesmos termos em que Gough a define, como constituída por três variantes distintas: a) as aplicações da teoria econômica do bem-estar (*welfare economics*); b) os escritos de "liberais" como Friedman e com os estudos macroeconômicos do gasto público.

Por motivos diferentes, nenhuma dessas três variantes pode ser considerada exatamente como uma teorização a respeito das políticas sociais. A chamada "teoria econômica do bem-estar" quase nunca trata a política social como objeto relevante de estudo, estando muito mais preocupada em descrever e explicar como é que os agentes econômicos tomam suas decisões, com base em que estabelecem suas preferências e como se comportam face a outros atores.

Quanto às obras de autores como Friedman, ao contrário de conterem uma proposta de entendimento da política social, o que fazem é apresentar argumentos favoráveis à sua drástica redução, quando não ao seu desaparecimento. Recuperando os trabalhos dos economistas clássicos, com seu extremado individualismo, o que Friedman procura mostrar é que a política social, quando não é inócua, tende a ser prejudicial, pelo menos na escala que atingiu nos países industrializados. Para ele, a constatação do crescimento e expansão da política social nas últimas décadas é motivo de tristeza, pois tais fenômenos estariam conduzindo à perda de dinamismo econômico, à inchação desmesurada do aparelho estatal e à diluição da operosidade e das motivações para o trabalho. Em raros momentos, Friedman se preocupa em *explicar* a política social, preferindo *condená-la*. Niss, autores como Hayek são seus gêmeos (Friedman, 1962 e Hayek, 1949).

Finalmente, quanto aos estudos macroeconômicos do gasto público, também neles não encontraremos uma teorização explícita sobre a política social. Via de regra, tais estudos tendem a tomar como dado um perfil qualquer de políticas sociais, pouco lhes preocupando os processos e as razões pelas quais teria chegado ao ponto considerado. O que lhes interessa é entender como se comportam os grandes agregados do gasto público, como estes se relacionam uns com os outros e como podem ser comparados internacionalmente.

Friedman:  
a) polít. social e  
interferência ou  
prejudic

Isto não quer dizer que os resultados desses estudos possam ser considerados simples exercícios de contabilistas. Ao contrário, alguns desses estudos produzem informações extremamente relevantes e fornecem sólida base empírica para outros trabalhos de intenções mais interpretativas. É o caso, por exemplo, da obra de Frederic Pryor e associados a respeito dos dispêndios sociais em países capitalistas e socialistas, que fez, pela primeira vez, uma comparação muito difícil, dadas as maneiras diferentes pelas quais nos dois conjuntos de países se calculam os gastos sociais (Pryor, 1960).

Assim, embora mesmo nesta última variante não exista uma consideração mais detida dos mecanismos de causação e transformação das políticas sociais, as "teorias econômicas da política social" podem contribuir para seu entendimento. Até mesmo do caso de Friedman se pode dizer o mesmo, quando mais não seja porque obriga o pensamento favorável às políticas sociais a se explicitar e a buscar argumentos com os quais combatê-lo.

#### IV. CONCLUSÕES

Uma apresentação como a que fizemos neste texto não comporta exatamente uma seção de conclusões. Nossa intenção, tal como exposta, era somente fornecer aos leitores uma primeira aproximação aos diversos modelos teóricos correntemente empregados no estudo das políticas sociais. Não havia, portanto, uma tese que procurássemos demonstrar, o que torna desnecessária uma conclusão convencional.

Há, porém, uma questão interessante que justifica estas breves observações finais e que emerge quase que naturalmente da leitura do texto. Trata-se do fato de termos classificado como insatisfatórias todas as abordagens discutidas, dizendo que *nenhuma* delas podia ser considerada como inteiramente adequada.

Se problematizarmos essa afirmativa, ficamos a braços com uma pergunta que exige, e merece, resposta. Por que, afinal, são insatisfatórias todas as perspectivas? Por que será que nenhuma delas consegue fornecer uma solução para os problemas conceituais, teóricos, históricos e empíricos envolvidos no estudo das políticas sociais?

Esses problemas ficam enfaticamente ilustrados com apenas um argumento: sequer uma definição adequada do que é a política social existe nas principais abordagens que estudamos. Como vimos, nem a perspectiva do serviço social, nem a teoria da cidadania e nem o marxismo, para não falar nas demais, possuem um conceito de política social que seja teórica e empiricamente consistente.

O que substitui essa ausência (aliás, de maneira muito pobre), são mera arrolações somatórias, segundo as quais a política social passa a ser entendida como aquilo que emerge da adição de coisas tão díspares quanto os programas de saúde, habitação, educação, previdência, treinamento profissional, os serviços de assistência estrito senso social (assistência a menores, a idosos, a deficientes, a migrantes etc.), os esquemas de abatimento de obrigações perante o fisco (por baixa renda, por dependente, pelo custeio da moradia, pelos encargos educacionais etc.), assim como os subsídios governamentais ao consumo de determinados bens (alimentos, livros, energia e transportes urbanos, para mencionar apenas alguns). Pode até ser que todas estas coisas compartilhem de uma mesma substância (sem o que somá-las equivaleria a adicionar alhos e bugalhos, laranjas e bananas), mas nenhuma destas definições que estamos chamando somatórias se preocupa em nomeá-la e em especificá-la, com isto demonstrando que elas, e só elas, a possuem.

Temos, então, que todas as abordagens teóricas ao estudo da política social, por mais diferentes que sejam umas das outras, se igualam na adoção de definições puramente somatórias, pobres teoricamente e muito insatisfatórias metodologicamente. Autores identificados com a perspectiva tradicional do serviço social, teóricos da cidadania e marxistas, assim, nada mais fazem que transferir para o leitor o problema de esclarecer, afinal, o que é a política social.

Podemos dizer que existem duas razões principais para estes problemas, que ficam apenas exemplarmente claros nessas questões definicionais. À primeira, chamáremos *circunstancial*. À segunda, algo inadequadamente, designáremos como *estrutural*.

Com o primeiro termo, queremos dizer que o estudo sistemático das políticas sociais é ainda muito jovem nas disciplinas acadêmicas. Não seria esperável que fosse diferente, pois o fenômeno é, em si mesmo, recente na história.

Isto não quer dizer que só agora tenha começado a discussão a respeito dessas políticas. Há pelo menos cem anos ela vem se travando, produzindo uma vasta e heterogênea quantidade de trabalhos desde então.

A questão é que a quase totalidade dessa produção mais antiga escassamente pode ser caracterizada como acadêmica. Antes, o que a distingue é uma vocação para a prática, para os problemas administrativos, financeiros, atuariais e operacionais imediatos de programas sociais concretos. Assim, embora existam exemplos até vetustos de estudos a respeito de políticas sociais, foi mesmo nos últimos vinte ou trinta anos que surgiram esforços mais teóricos e menos orientados para o curtíssimo prazo.

Se, do ângulo dessa explicação que estamos chamando circunstancial, a razão para a ausência de modelos mais satisfatórios é eminentemente

temporal, é de imaginar que, à medida que o tempo passe, o problema diminua e até que se resolva. Em parte, isto é verdade, pois, como vimos para o caso do marxismo, a produção mais recente tende a ser significativamente melhor do que a anterior. O mesmo se poderia dizer de outras, pensando particularmente nas modificações do paradigma do serviço social ocorridas na última década.

Essa visão otimista deve, porém, ser matizada com uma dose de prudente ceticismo. Com isto, queremos sugerir que alguns dos problemas mencionados talvez sejam intrínsecos a essa área de estudos em si mesma, o que os tornaria insanáveis por mais tempo que se passasse. Mesmo que não fosse este o caso e que houvesse soluções, de qualquer forma estas não viriam do emprego das teorias hoje existentes, mas de teorias sociais efetivamente novas, cuja próxima chegada nada parece indicar.

A questão definicional pode servir para ilustrar este ponto. Dissemos que nenhuma das abordagens atuais responde à pergunta de qual é a substância compartilhada pelos serviços sociais e os outros mecanismos mencionados. Mas, e se não existir tal substância?

Note-se que isto implicaria não só a inexistência de uma definição rigorosa da política social, mas também a sua impossibilidade. No lugar de um campo de fenômenos perfeitamente reconhecido (ou reconhecível), passaríamos a ter uma região de indeterminação, onde, no máximo, seríamos capazes de identificar alguns subconjuntos homogêneos, a estes conhecendo conceitual e teoricamente. Assim, ao invés de possuímos um único conteúdo para o conceito de política social, teríamos que tolerar a existência de *mais de um*, com a carga de imprecisão que isso acarretaria.

Vale notar que, nos últimos anos, autores inspirados em abordagens muito diferentes têm chegado a um ponto semelhante a esse. Podemos lembrar da marxista Laura Balbo, que pensa ser preferível utilizar a expressão "política social" apenas como um "conceito guarda-chuva", debaixo do qual coisas muito díspares e até contraditórias podem conviver (Balbo, 1980). Para ela, pelo menos por enquanto, nada nos resta a não ser nos contentarmos com isso.

Por tudo isto, se é verdade que podemos ter algum otimismo na expectativa de que o tempo resolva os problemas das abordagens atualmente disponíveis ao estudo das políticas sociais, devemos também saber que alguns deles, se são solucionáveis, só o serão depois que novas concepções surjam e sejam testadas.

Isto, que pode parecer uma nota de pessimismo para encerrar este texto, deve ser lido em sentido oposto, como um convite para que todos pensemos mais sistemática e menos preconceitualmente a política social. Precisamente porque existem os problemas e que os reconhecemos é que devemos enfrentá-los.

## BIBLIOGRAFIA

Nas referências bibliográficas a seguir, o asterisco (\*) indica as obras de leitura mais recomendada.

- BALBO, L.  
(1980) "Riparliamo del Welfare State: La Società Assistenziale, la Società dei Servizi, la Società della Crisi", in *Inchiesta*, X (46-47), out.
- BUCI-GLUKSMAN, C. e THERBORN, G.  
(1982) *Le Defi social-democrate*. Paris, Maspero.
- BOWLES, S. e GINTIS, H.  
(1980) "The Crisis of Liberal Democratic Capitalism: the Case of the United States", Amherst (mimeo).
- DONNISON, D. et al.  
(1975) *Social Policy and Administration Revisited* (ed. rev.), Londres, Allen & Unwin.
- ESPIG-ANDERSON, G.  
(1980) "Politics against Markets: Decommmodification in Social Policy", Estocolmo (mimeo).
- FRIEDMAN, M.  
(1962) *Capitalism and Freedom*. Chicago, Chicago University.
- GALBRAITH, J.K.  
(1967) *The New Industrial State*, Londres, Hamish Hamilton.
- GEORGE, V. e WILDING, P.  
(1976) *Ideology and Social Welfare*. Londres, Routledge & Kegan Paul.
- GOUGH, I.  
(1978) Theories of the Welfare State in *International Journal of Health Services*, 8 (1).
- (1979)\* *The Political Economy of the Welfare State*, Londres, MacMillan.
- HALL, P. et al.\*  
(1975) *Change, Choice and Conflict in Social Policy*, Londres, Heinemann.
- KERR, C. et al.  
(1973) *Industrialism and Industrial Man*, Harmondsworth, Penguin.
- HAYEK, F.  
(1949) *Individualism and Economic Order*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
- MARSHALL, T.H.\*  
(1963) *Cidadania, classe social e desenvolvimento*, Rio, Zahar.
- MARX, K.  
(1970) *O capital: livro I*, Rio, Civilização Brasileira.
- MARX, K. & ENGELS, F.  
(1976) *Textos: volume III*, São Paulo, Edições Sociais.
- MISHRA R.  
(1975) "Marx and Welfare" in *Sociological Review* (nova série), vol. 23(2), maio.
- (1981)\* *Society and Social Policy: Theories and Practice of Welfare* (2ª ed.), Londres, MacMillan.
- OFFE, C.  
(1984) *Contradictions of the Welfare State*, Londres, MacMillan.
- PINKER, R.\*  
(1979) *The Idea of Welfare*, Londres, Heinemann.
- PIVEN, F. & CLOWARD, R.  
(1974) *Regulating the Poor*, Londres, Tavistock.
- (1979) *Poor People's Movements*, Nova York, Vintage Books.

- PRYOR, F.  
(1960) *Public Expenditures in Communist and Non-Communist Countries*, Homewood, Allen and Unwin.
- ROOM, G.  
(1979) *The Sociology of Welfare: Social Policy, Stratification and Political Order*, Oxford, Basil Blackwell-Martin Robertson.
- SAVILLE, J.  
(1957-58) "The Welfare State: An Historical Approach" in *New Reasoner*, vol. 3.
- TAYLOR-GOOBY, P. & DALE, J.  
(1981) *Social Theory and Social Welfare*, Londres, Edward Arnold.
- TITMUS, R.  
(1962) *Income Distribution and Social Change*, Londres, Allen & Unwin.  
(1968) *Commitment to Welfare*, Londres, Allen and Unwin.  
(1973) *The Gift Relationship*, Hamondsworth, Penguin.

## SERÁ QUE O MARXISMO RESPONDE À PERGUNTA DE COMO SURGEM AS POLÍTICAS SOCIAIS?

Marcos Antônio Coimbra

Chame, + introdução desta parte contém o resumo das teorias exportadas no Cap. anterior

