

# CONDICIONANTES POLÍTICOS E ECONÔMICOS DA POLÍTICA SOCIAL<sup>1</sup>

JÚLIO MANUEL PIRES<sup>2</sup>

**Resumo:** o artigo procura apresentar e proceder a uma análise crítica de algumas vertentes teóricas voltadas para explicar o surgimento e consolidação da política social no âmbito das economias capitalistas. Além do exame das proposições teóricas que enfatizam os condicionantes de ordem econômica e das explicações que se assentam em determinantes políticos, o artigo objetiva também integrar estes dois conjuntos analíticos num corpo teórico consistente.

**Palavras-chave:** Política social, teoria keynesiana, desenvolvimento econômico, Estado do bem-estar social, cidadania.

**Classificação JEL:** H53, I31

## POLITICAL AND ECONOMIC FACTORS OF THE SOCIAL POLICY

**Abstract:** *The article intends to present and to realize a critical analysis about some theoretical perspectives dedicated to explain the emergence and consolidation of social policies in the capitalist economies. Besides to examine the theories that stand out economic conditions and the theories rested on politic grounds, the article try to integrate both analytical set in one consistent theoretical view.*

**Key words:** *Social policy, Keynesian theory, economic development, welfare state, citizenship*

### Introdução

A política social constitui há muito tempo parcela importante da vida de todos os indivíduos. Tornou-se praticamente impossível imaginar o funcionamento das sociedades industriais modernas sem a presença de todo o aparato institucional estatal próprio da intervenção no campo social. A profusão dessas instituições acabou por moldar todo um sistema diferenciado e complexo de relacionamento entre a sociedade e o Estado, constituindo-se como fundamental para a regulação do sistema econômico como um todo. Ademais, as cifras correspondentes aos gastos governamentais na denominada área social alcançam, na maioria dos países, porcentagens significativas do produto interno bruto. A

---

<sup>1</sup> Recebido em 12/11/2006. Liberado para publicação em 27/01/2007.

<sup>2</sup> Professor da FEA/Ribeirão e da PUCSP. E-mail: jmpires@usp.br.

imbricação entre a política econômica e a política social tornou-se essencial na gestão governamental nos países capitalistas, pelo menos desde a Segunda Guerra Mundial. Entender, pois, a gênese e o processo de desenvolvimento da política social constitui elemento fundamental para a compreensão de todo o processo de desenvolvimento econômico e social.

A primeira pergunta a surgir quando há a proposição de se estudar a política social – e à qual não podemos deixar de dar resposta –, refere-se a como explicar teoricamente sua emergência e consolidação. Isto é, quais as principais contribuições teóricas elucidativas do surgimento e expansão das políticas sociais. Sem a preocupação com uma análise exaustiva<sup>3</sup>, nosso objetivo neste artigo é tão-somente sistematizar e apresentar criticamente os posicionamentos teóricos mais relevantes acerca do surgimento e da expansão da política social, alguns deles pouco mencionados no debate sobre o tema. Intentamos que tal diligência sirva como orientação no sentido de propiciar o enquadramento da política social no contexto mais amplo do processo de desenvolvimento econômico e das políticas públicas.

No tocante às contribuições teóricas desenvolvidas com o intuito de dar conta do papel da política social nas sociedades capitalistas e, por conseguinte, das razões associadas a seu surgimento, podemos identificar, de um modo genérico, dois conjuntos de proposições. Enquanto um conjunto assenta todo o peso explicativo sobre considerações de ordem econômica, o outro o firma nas motivações de ordem política. Com tal qualificação não se pretende emprestar caráter homogêneo às formulações internas a cada conjunto, nem atribuir uma independência total entre ambos, mas sim enfatizar as diferenças entre os mesmos.

Entre os que apontam as motivações econômicas como elemento determinante das políticas sociais, podemos observar duas perspectivas diversas. A "Tese da Convergência" afirma que o prosperar do aparato público na área social é uma característica compartilhada pelos países industrializados, independentemente da constituição de sua base produtiva – capitalista ou socialista –, ou de qualquer outra nuance política. A "Teoria Econômica do Estado", por sua vez, procura explicar a participação estatal na economia como resultante de crescimentos desproporcionais da produtividade e de custos entre os vários setores econômicos.

Para um segundo enfoque alternativo e, a nosso ver, complementar, a responsabilidade principal na origem e ampliação da política social deve-se aos processos políticos e apenas secundariamente às motivações econômicas. Neste caso, o referencial básico é o conceito de legitimação. A política social destinar-se-ia, precipuamente, a resguardar o capitalismo de posicionamentos mais extremados por parte dos

---

<sup>3</sup>. Para uma visão mais ampla da literatura mundial e brasileira acerca da política social, vide: AURELIANO & DRAIBE (1989), VIANNA & SILVA (1989), DRAIBE & HENRIQUE (1988), HÖFLING (2001), BEHRING (1998), VIEIRA (2001).

trabalhadores, ao "conceder-lhes" alguns direitos no campo social, amenizando-se, dessa forma, as condições de exploração e de desigualdade oriundas das relações de produção.

A "Teoria Política Social-Democrata" constitui uma das vertentes deste tipo de posicionamento. Busca essencialmente explicar a implementação do *Welfare State* nos países desenvolvidos sua expansão e crise. Segundo esta teoria, o Estado de Bem-Estar Social teria emergido a partir de um acordo entre as organizações de trabalhadores e empresários, lastreado pela política econômica keynesiana visando a manutenção do pleno emprego e a redistribuição de renda.

Acoplada a esta "vertente política", calcada também no conceito de legitimação, mas com enfoque um tanto diverso, temos a denominada "Teoria da Cidadania". O autor basilar desta corrente é Theodore Marshall. Segundo ele, as teses da cidadania política, brilhantemente defendidas pelos iluministas do século XVIII e consolidadas ao longo do século XIX e início do século XX, alcançam, sobretudo após a II Guerra Mundial, seu ponto de culminância com a "cidadania social". De acordo com esta formulação, ao direito ao voto, à liberdade de expressão etc., consagrados como direitos do indivíduo enquanto cidadão, vêm se agregar, doravante, o direito à educação, à saúde, à previdência, como seus complementos naturais e necessários.

Tendo em conta tal apresentação sumária, constitui também nosso objetivo integrar os dois conjuntos analíticos acima sumariados. Ao antecipar uma das conclusões deste trabalho, entendemos ser imprescindível a integração dos fatores econômicos e políticos num corpo teórico coerente para tornar possível caracterizar adequadamente o espaço e o movimento da política social. Este movimento, regulado pelos fatores políticos, tem seus limites prescritos por condicionantes econômicos.

Para alcançar tal resultado final, procederemos neste trabalho a um exame crítico de cada uma das explicações acima mencionadas. Dessa forma poderemos obter alguns elementos necessários para situar o conjunto das políticas sociais no contexto da sociedade capitalista em geral e para o caso brasileiro em particular.

## 1. A política social e o desenvolvimento econômico

A tese da convergência<sup>4</sup> encontra-se estreitamente vinculada às proposições relacionadas ao "fim das ideologias" e às teorias da modernização. Trata-se de uma discussão anterior ao fim da antiga União Soviética e da maioria das experiências socialistas, mas que adquire relevância pelos elementos trazidos à discussão e por sua proposta de explicação a respeito dos elementos cruciais a condicionar o surgimento das políticas sociais.

---

<sup>4</sup>. A exposição e crítica desenvolvidas neste tópico seguem os pontos principais levantados por SOUZA (1987: 3-15).

Ao longo das décadas anteriores aos anos 1990, ganhou corpo e projeção a idéia de que, cada vez mais, o mundo caminhava para um consenso capaz de extrapolar a divisão leste-oeste, capitalismo/socialismo. A base econômica industrial bastante desenvolvida, a preparar desde já a sociedade pós-industrial, teria tornado definitivamente obsoleta a tônica do conflito. Moldar-se-ia, a partir deste fato em comum, a convergência dos sistemas econômicos.

Convivendo de forma muito próxima com tal concepção, no campo da política social encontramos autores que identificam na "lógica da industrialização" o surgimento do aparato estatal na área social, independentemente de quaisquer outras considerações.

Na origem do seguro social, como hodiernamente o conhecemos, estariam as modificações introduzidas no modo de vida dos países capitalistas com a consolidação e ampliação do processo de industrialização. O novo intra-relacionamento e dimensão assumida pela família fez com que os membros idosos e incapazes para a atividade laboral – cuja manutenção estava assegurada no seio da família ampliada –, passassem a ser socorridos por planos de pagamento extra-familiares. O desmantelo das organizações comunitárias e familiares precedentes à industrialização, as quais propiciavam certo respaldo aos seus partícipes em situação de infortúnio, tornava imprescindível o surgimento de novas formas de proteção recíproca em caso de necessidade<sup>5</sup>. O mutualismo constituiu a primeira manifestação de tal carência. Contudo, tal esquema de proteção mútua logo se mostrou insuficiente frente à magnitude das necessidades das pessoas<sup>6</sup>.

As políticas sociais surgiriam, nesse contexto, como um dos mecanismos essenciais para evitar a anomia ao tornar possível a integração social nos novos termos. Os gastos estatais na área social viriam tornar possível o atendimento de certas necessidades básicas do ser humano, surgidas ou amplificadas com a nova situação: a maior complexidade e insegurança trazida pela vida urbana e industrial, as condições sanitárias diversas necessárias numa cidade *vis-à-vis* a vida no campo, a complexidade crescente do processo de produção e mesmo da vida quotidiana - a qual conduz a maiores demandas por educação<sup>7</sup> -, a quebra da família ampliada etc. Tais observações não podem

---

<sup>5</sup>. Offe refere-se à perda das formas feudais paternalistas de "bem-estar" e da "autarquia econômica individual" como fontes de dependência do cidadão em relação ao Estado para a manutenção de condições mínimas de segurança para sua sobrevivência (Cf. OFFE, 1989: 270).

<sup>6</sup>. *"Essas associações, não obstante terem sido subsidiadas pelo governo em alguns países, fracassaram na sua grande maioria. E não seria de esperar outro fim, porque, tendo caráter voluntário, a mutualidade interessava preferencialmente aos trabalhadores mais velhos ou em precárias condições de saúde. Sem que se pretendesse, verificava-se uma seleção negativa de riscos que a economia coletiva não poderia suportar"*. MELLO (1977: 53).

<sup>7</sup>. Assim como as relações complementares que findam por se estabelecer como, por exemplo, o fato de um maior nível educacional levar a uma maior demanda por saúde e habitação. Cf. GOUGH (1990: 264-6).

deixar de ser feitas quando analisamos o caso brasileiro, dada a importância assumida pelo processo de urbanização desde o século passado.

A corroboração desta teoria viria mediante a análise empírica feita para vários países, relacionando a evolução do produto e dos gastos sociais. É isto que Pryor faz<sup>8</sup>. Sua intenção básica consiste em demonstrar a inexistência de diferenças significativas entre os países capitalistas e socialistas no tocante ao evoluir das políticas sociais. Salienta, dessa forma, a importância do grau de desenvolvimento econômico; as variáveis políticas assumem importância secundária<sup>9</sup>. Segundo o entender crítico de Souza, "*ao fim e ao cabo, o que Pryor está provando é que a renda é excelente preditor da despesa governamental, o que obviamente é correto, posto que dela o Estado depende para financiar seu dispêndio. Só que, a este nível de generalidade, a tese perde relevância*" (SOUZA, 1987: 8)<sup>10</sup>.

Esta observação de Souza, conquanto não retomada e aprofundada posteriormente, permite-nos tirar algumas conseqüências importantes para nossa análise, das quais a autora parece não se dar conta ou relegá-las a segundo plano.

Trata-se de atribuir a devida importância à imprescindível existência de condições econômicas mínimas para viabilizar o funcionamento da política social. Ou seja, a constatação de que é indispensável a constituição de uma base produtiva minimamente complexa – atingindo-se certo nível de produtividade global relativamente elevado para a emergência e ampliação dos gastos sociais – não pode ser tomada como banal.

Seria incorreto atribuir exclusividade às variáveis políticas – às quais a autora, corretamente, empresta maior relevância –, na definição da política social. A conformação de uma base produtiva adequada, juntamente com uma base tributária relativamente ampla, constitui pré-condição necessária para o desenvolvimento das políticas sociais sem, contudo, confirmar-se também como condição suficiente.

Podemos nos referir de forma análoga aos fatores associados ao surgimento e consolidação da economia industrial. Atribuir papel determinante aos processos sociais e

---

<sup>8</sup>. Cf. PRYOR, F. *Public Expenditure in Capitalist and Communist Countries*. Irwin Homewood, Ill, 1968. Apud SOUZA (1987: 7-9). Como exemplo de estudo a adotar perspectiva semelhante sem, contudo, preocupar-se com a exploração analítica de suas conseqüências podemos citar o trabalho de MONTORO FILHO & PORTO (1982).

<sup>9</sup>. Wanderley Guilherme dos Santos descreve tal ponto de vista da seguinte forma. "*É usual afirmar-se que, uma vez iniciada a interferência do Estado na regulação social, deflagra-se inexorável tendência à expansão do escopo dessa interferência, ainda que em ordem e ritmos variáveis de país para país, levando a uma convergência na produção estatal, mais ou menos uniforme, de uma política de bem-estar, independente dos atributos políticos dos diversos países, embora vinculada à variação em seus respectivos níveis de riqueza*". SANTOS (1979: 16).

<sup>10</sup>. Tal reflexão revela-se um tanto quanto injusta para com o autor, uma vez que Pryor admite a sindicalização como importante fator mediano na configuração da legislação social. Cf. SANTOS (1979:17).

demográficos resultantes da nova base produtiva, consolidada ao longo dos séculos XIX e XX, na instituição e disseminação das políticas sociais significa superestimar a importância desses fatores e, mais grave ainda, deixar de lado eventos essenciais. Tomada isoladamente tal informação e na forma como nos é proposta pela "teoria da convergência", os condicionantes políticos ficam completamente esquecidos. O importante, com efeito, não é tanto o aparecimento de novas "necessidades básicas" derivadas da industrialização quanto as respostas diversas encaminhadas no campo político a este fato. Segundo as observações pertinentes de Souza:

*"é inegável que o processo de industrialização cria novas condições de dependência (desemprego, aumento da idade média etc.) diminuindo a independência e autonomia do grupo familiar. Mas esta situação será ou não considerada um problema a ser resolvido pelo Estado em função da cultura política e dos arranjos institucionais existentes em cada sociedade. O fato de tal evolução ter se dado nos países industrializados mais avançados não anula a dimensão política-ideológica, mas implica em uma certa estruturação desta dimensão" (SOUZA 1987: 9).*

Podemos, assim, desde já firmar os primeiros lineamentos de nosso entendimento sobre o tema. A política social nas sociedades capitalistas emerge como resultado de fatores econômicos e políticos. Os fatores econômicos têm o papel de delimitar os limites extremos nos quais se move a política social, *nec plus ultra*. Se, por um lado, o estágio e o padrão de desenvolvimento econômico de um país têm o papel de originar certos requerimentos mínimos para a reprodução da mão-de-obra, com reflexos em termos da política social, por outro, esse mesmo nível de desenvolvimento das forças produtivas fixa os limites máximos de recursos possíveis de serem absorvidos pela área social absorver sem comprometer o processo de acumulação<sup>11</sup>.

Os condicionantes políticos atuam nesse entremeio, ao fazer com que a política social se situe mais próxima do "limite mínimo", ou se desloque para absorver parcela mais significativa do excedente.

A política social surge e evolui como resultante de pressões e contrapressões dos vários grupos sociais sobre o Estado, o qual, capaz de imbuir-se de uma perspectiva de tempo mais ampla, busca acomodar em seu interior, tanto quanto possível e visando a

---

<sup>11</sup>. Assim, em países nos quais os níveis de produtividade ainda são muito reduzidos, no qual o excedente global gerado mostra-se baixo, o objetivo de garantir um benefício mínimo para toda a população - sem considerar a relação de cada um com o mercado de trabalho -, mesmo se perseguido com seriedade e obstinação, esbarraria nas condições gerais da produção, a qual não garante esse mínimo nem mesmo para a maior parte dos trabalhadores ativos.

preservação do *status quo*, as demandas e necessidades postas pelo capital e trabalho. Voltaremos a esta questão mais à frente.

## 2. Produtividade, custos e política social: a busca da legitimação

Uma outra linha alternativa de raciocínio para elucidar a participação do Estado na economia é a "Teoria econômica do Estado" desenvolvida por VOGT (1980a e 1980b). A problemática central refere-se ao porquê de, numa sociedade capitalista, na qual as mercadorias e serviços são produzidos pelas empresas privadas, determinados bens e serviços – e também por que estes e não outros – são fornecidos ou subsidiados pelo Estado.

A resposta a estas questões, em termos sintéticos, afirma que o Estado capitalista termina por se engajar em determinadas atividades devido ao desenvolvimento técnico desigual entre setores. Quando o crescimento da produtividade se faz de forma mais lenta em setores cujos bens ou serviços são fundamentais para a reprodução da força de trabalho ou quando a maior sofisticação desses produtos ou serviços impõem custos mais elevados, o Estado acaba por assumir esses setores como única alternativa para a continuidade de sua produção em escala socialmente necessária. A administração desses setores por empresas privadas levaria a acréscimos nos preços relativos desses bens e serviços capazes de repercutir desfavoravelmente no orçamento dos trabalhadores. Comprometer-se-ia, assim, o processo de legitimação, o qual se pauta, essencialmente, por garantir aos assalariados – ou pelo menos a certa parcela deles, como no caso brasileiro –, o acesso a uma cesta de bens determinada social e historicamente<sup>12</sup>.

Explicitemos melhor o argumento. A produtividade pode crescer mais lentamente em determinados setores, ou pode ocorrer uma mudança nos padrões de oferta dada pela

---

<sup>12</sup>. Vogt fornece, a nosso ver, a definição mais precisa a respeito do salário de subsistência. "A abdicação - justificada pela venda da força de trabalho sob o contrato salarial de direitos de liberdade e de autodeterminação, no fundo ainda burgueses -, tem de ser e pode ser *'recompensada'*, bem no sentido de uma abstrata *'justiça de mercado'*, pelo menos temporariamente, por algum *'equivalente'* material, aceito como sendo bastante. Esse *'equivalente'* abrange componentes definíveis dos custos diretos de reprodução da força de trabalho, como sejam, por exemplo, alimentação, vestuário, moradia, saúde e educação suficientes. Implica, além do mais e de forma evidente, também na manutenção de um *'status quo'* relativo das camadas trabalhadoras da população, ou seja proporcional à melhoria da riqueza material da sociedade. É nesse sentido que se deve entender a problemática da legitimação na teoria preconizada, ou seja, no sentido do arrolamento de condições gerais sob as quais os assalariados se dispõem e teriam condições de se reproduzir como tais. Acho que não há teoria aceitável a respeito dos sistemas capitalistas capaz de prescindir de tal elemento legitimador". VOGT (1980b: 66).

maior complexidade assumida por conta de mudanças tecnológicas<sup>13</sup>. Isto faz crescer os preços relativos dos bens e serviços sujeitos a tal processo, excluindo-se, assim, parcelas de consumidores. No entanto, ao se tomar em conta as condições necessárias à manutenção do sistema capitalista a longo prazo, pode se constatar ser contraproducente, em face da importância social e política desses consumidores, privá-los do acesso a tais bens e serviços. Por conseguinte, a incompatibilidade dessas atividades com a forma privada de administração promove sua passagem à alçada do Estado, seja mediante a subvenção ao setor privado, seja por meio da produção direta do setor público.

Em suma, a exigência de legitimação impõe restrições ao crescimento dos preços de determinados bens. Tal fato, conjugado com o crescimento menor da produtividade do lado da oferta, compromete a produção desses bens pelo setor privado. Haveria uma contradição incontornável entre a manutenção de taxas de rentabilidade adequadas e a exclusão de certa parcela da população do consumo desses bens e serviços. Daí a passagem da produção desses bens para o âmbito do setor público ou seu subvencionamento pelo Estado. Dessa forma, o Estado acaba por absorver as atividades que "*por razões práticas e políticas não são organizáveis de forma capitalista privada*" (VOGT, 1980a: 25). Isto ocorre não porque estas atividades não sejam lucrativas, mas sim porque a sua lucratividade em termos normais comprometeria "*certas exigências econômicas de segurança ou direitos politicamente fixados*" (VOGT, 1980a: 25).

Tal assertiva não implica atribuir ao Estado responsabilidade perpétua na administração das atividades cujo progresso técnico ocorra mais lentamente. A privatização pode ocorrer quando o nível de produtividade alcançado for capaz de satisfazer as condições de lucratividade e acesso dos bens e serviços às camadas significativas da população. Não implica também que todas as atividades com crescimento lento de produtividade passem obrigatoriamente à alçada do Estado, mas sim apenas aquelas importantes para o processo de legitimação social e política.

É importante observar que o argumento não engloba a exclusão do setor privado na oferta autônoma desses serviços, isto é, sem subsídios estatais. A atuação de empresas particulares pode prosseguir enquanto proporcione um serviço de melhor qualidade a segmentos sociais de maior poder aquisitivo, os quais podem arcar com tais custos e encontram-se desejosos de atendimento diferenciado. A segmentação da oferta de certos bens e serviços em um setor privado, destinado a atender aos mais aquinhoados, e um setor público, direcionado para o restante da população, tende a se consolidar mais forte e amplamente quanto maiores forem as deficiências apresentadas pelo setor governamental na oferta de bens e serviços na área social.

A argumentação até aqui exposta serve também como subsídio para explicar o crescimento da participação do Estado na economia durante a maior parte do século XX.

---

<sup>13</sup>. Como exemplo eloqüente desse tipo de alteração podemos citar o setor de saúde, sobretudo após a II Guerra Mundial.



Se admitirmos a inexistência de qualquer relação significativa entre as condições de demanda e o crescimento maior ou menor da produtividade por setor, podemos inferir que o não aumento satisfatório da produção ou a maior complexidade do serviço deverá ser compensada pela maior absorção de mão-de-obra. Isto implica um crescimento mais rápido dos empregados do setor estatal *vis-à-vis* o setor privado.

Com tal análise descarta-se a explicação do setor público como derivado das "propriedades naturais" dos bens, típica da teoria dos bens públicos. Ou seja, a análise no plano dos valores de uso – como propõe a teoria econômica tradicional na área de finanças públicas<sup>14</sup> –, perde relevância.

Uma evidência plausível para reforçar a tese acima enunciada refere-se às reformas sociais feitas nos países desenvolvidos por governos conservadores nas décadas de 50 a 70. Embora a ideologia desses governos não incluísse o aumento da participação do Estado na economia, constataram a necessidade de adotar tais procedimentos. Pode-se argüir, com relativa consistência, que tal decisão foi tomada com base numa visão de médio e longo prazo para o sistema capitalista e em considerações semelhantes à formulada pela tese aqui analisada<sup>15</sup>.

Embora a "teoria econômica do Estado" fixe o essencial de sua argumentação nos condicionantes impostos pela base produtiva, é inequívoca a importância assumida pelos fatores políticos na definição da política de dispêndio público.

A questão da legitimação – eixo fundamental de todo o conjunto de proposições tratadas a partir do próximo tópico – exerce função imprescindível no raciocínio proposto pela "Teoria Econômica do Estado". No entanto, não há a intenção de avançar analiticamente nesta direção, o que pretendemos fazer com as contribuições de outros autores analisados nos próximos tópicos.

---

<sup>14</sup>. Para uma apresentação da teoria neoclássica ver MUSGRAVE & MUSGRAVE (1980) e GIAMBIAGI & ALÉM (2002).

<sup>15</sup>. A dificuldade em encontrar respaldo factual à tese de que a necessidade de legitimação é a principal responsável pela imposição das legislações sociais ou pelas estatizações do sistema de saúde e previdência em alguns países leva o autor a argumentar no sentido de que as outras razões são menos plausíveis. *"A mim parece que existem provas empíricas eloqüentes de que nos sistemas capitalistas existem atividades produtivas organizadas ou financiadas pelo Estado, que, em princípio, também poderiam funcionar em bases puramente de capitalismo privado - basta lembrar, nesse sentido, tão somente os campos da educação e da saúde pública. Que outra razão igualmente plausível haveria, para que isso ocorra no sistema capitalista, a não ser a simples razão de que os preços, indispensáveis na produção do tipo capitalista privado, seriam insuportáveis para relevantes camadas da população e que, por isso, a forma privada como forma exclusiva de produção tornar-se-ia intolerável em relação a essas atividades?"* VOGT (1980b: 67-8).

### 3. Cidadania e política social

Entre os trabalhos a tratar especificamente com a questão da política social, da cidadania e dos direitos sociais, a obra de Marshall pode ser considerada como seminal.

Segundo a periodização de Marshall, os três elementos da cidadania teriam se constituído ao longo dos séculos XVIII (os direitos civis), XIX (os direitos políticos) e XX (direitos sociais) (Cf. MARSHALL, 1967: 66)<sup>16</sup>. Tais marcos cronológicos não podem ser tomados em sentido estrito; deve-se permitir a flexibilidade necessária às delimitações de períodos históricos.

A cidadania teria se consolidado ao longo de alguns séculos pelo enriquecimento do conjunto de direitos imputado aos indivíduos enquanto partícipes da sociedade. Numa primeira etapa esse enriquecimento não se constituiu de forma alguma como incompatível com o capitalismo e com a propriedade privada, pelo contrário. São indispensáveis para o estabelecimento pleno do sistema de classe próprio do capitalismo.

Os direitos civis, assim como o direito de propriedade, afiguram-se como essenciais para que as pessoas possam se relacionar de forma autônoma num mercado livre. Porém, a emergência e consolidação dos direitos políticos ao longo dos séculos XIX e XX passa a colocar em contradição a cidadania e a classe social. A contradição assenta-

---

<sup>16</sup>. No tocante ao evoluir das funções estatais ao longo dos últimos séculos e sua relação com a sociedade, o trecho abaixo de Claus Offe, embora extenso, parece resumir com extrema adequação tal processo. "*Primeiro, nos estágios iniciais da era moderna, o principal problema funcional do Estado era a garantia da paz (na forma da capacidade de uma comunidade política de se proteger em um ambiente internacional hostil, como foi discutido por Maquiavel, e/ou da capacidade de superar e impedir a guerra civil, que foi a preocupação de Hobbes). Segundo, e paralelamente ao objetivo de paz, a instituição dos direitos de cidadania 'passivos' (habeas-corpus, propriedade privada e separação da autoridade política da paterna) foi acrescentada à lista de critérios normativos de acordo com os quais a legitimidade da autoridade política deveria ser considerada. Ou seja, a autoridade política legítima deveria doravante ser limitada, uma autoridade parcial da qual os cidadãos e, portanto, uma esfera da sociedade civil deveriam estar isentos. Esta segunda série de funções corresponde à noção liberal e 'negativa' de liberdade com respeito à interferência do Estado, defendida por pensadores como Locke e Voltaire. Terceiro, e também acrescentada às duas séries de funções anteriores, a igualdade de direitos, incluindo o direito a participar ativamente no processo pelo qual a autoridade política é constituída, tornou-se o maior fundamento da legitimidade. Este fundamento é defendido por Tocqueville, J. S. Mill e outros através da noção de cidadania 'ativa' - cidadania entendida como o acesso democrático aos direitos políticos. Finalmente, e como consequência direta dessa interpretação democrática da autoridade política, um quarto critério foi acrescentado ao universo das funções legítimas do Estado e das que lhe conferem legitimidade. Este critério está associado à capacidade do Estado em administrar e distribuir os recursos da sociedade de forma a contribuir para a realização e a garantia das noções prevaletentes de justiça, assim como de seus pré-requisitos evidentes, tais como o 'crescimento econômico'. Naturalmente, esse é o Estado do bem-estar keynesiano e de suas diretrizes de políticas sociais, econômicas e industriais, que se tornaram prevaletentes no decorrer do século XX". (OFFE, 1989: 11-2).*

se entre a cidadania, caracterizada como "*um status concedido aqueles que são membros integrais de uma comunidade*"<sup>17</sup> e a classe social, intrinsecamente um sistema de desigualdade. Tais princípios opostos só puderam conviver com a alteração qualitativa emprestada à cidadania ao longo do século XX. A inclusão dos direitos sociais conseguiu diminuir as desigualdades oriundas do sistema de classes; serviu como uma forma de "*tornar o sistema de classes menos vulnerável ao ataque através da eliminação de suas conseqüências menos defensáveis*" (MARSHALL 1967: 75-8)<sup>18</sup>. Ao longo do século XX ocorreu, então, a incorporação dos direitos sociais ao status de cidadania.

O estreito liame entre os direitos sociais e a cidadania pode ser bem aquilatado quando observamos o caso do desenvolvimento do sistema educacional. "*A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como direito da criança freqüentar a escola, mas como direito do cidadão adulto ter sido educado. E, nesse ponto, não há nenhum conflito com os direitos civis do modo pelo qual são interpretados numa época de individualismos. Pois os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil*" (MARSHALL, 1967: 73).

Assim, mesmo no auge do liberalismo inglês, no final do século XIX, a educação primária foi não só gratuita mas também obrigatória. O argumento empregado baseava-se na falta de condições da criança em optar pelo melhor para si de forma autônoma. Logo, fazia-se necessária a imposição por parte do Estado do interesse geral da sociedade, passando inclusive por cima da autoridade paterna<sup>19</sup>. Isto se torna ainda mais evidente

---

<sup>17</sup>. "*Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status*". MARSHALL (1967: 75).

<sup>18</sup>. As conquistas dos trabalhadores no tocante à luta distributiva foram, segundo Bowles e Gintis, muito mais significativas no confronto com o Estado do que na disputa com os capitalistas. Assim, nos Estados Unidos, no período do pós-guerra até meados da década de 70, enquanto o crescimento médio dos salários alcançou cerca de 1,5% ao ano, as despesas estimadas com benefícios sociais, incluindo saúde, educação, moradia, nutrição e transferências promovidas pela seguridade social, cresceram a uma taxa anual média de 5,6%. Em 1977, segundo a estimativa dos autores supracitados, as despesas com benefícios sociais representaram cerca de 75% da renda de um trabalhador simples com três dependentes. BOWLES, Samuel & GINTIS, Herbert. "The Crisis of Liberal Democratic Capitalism: The Case of the United States". In *Politics and Society*, 11 (1):51-93. Apud CARNOY (1986: 305-6).

<sup>19</sup>. "*Ao direito veio corresponder uma obrigação, não apenas porque o cidadão tem uma obrigação para consigo mesmo, assim como um direito, de desenvolver o que se encontra latente dentro de si - um dever que nem a criança nem o pai pode apreciar em toda sua extensão - mas*

pela indispensabilidade posta pela democracia política e pelas novas técnicas de produção quanto a um mínimo de qualificação necessária. O fortalecimento da educação pública ainda na Inglaterra Vitoriana constituiu, assim, um referencial fundamental para o desenvolvimento da política social no século XX.

O desenvolvimento inicial do aparato educacional público brasileiro no século XIX e mesmo nas primeiras décadas do século XX encontra-se amparado muito mais em considerações desse tipo do que "em necessidades do processo de acumulação" ou mesmo "demandas por parte da sociedade". A restrita oferta educacional pública encontrava-se circunscrita à própria limitação do conceito de cidadania então vigente.

Uma maneira complementar para a observação da relação entre cidadania e direitos sociais consiste em examinar a forma de acesso aos serviços sociais ao longo do tempo. Na Inglaterra do século XIX, a assistência aos pobres implicava o tratamento destes como indigentes. O *status* dessas pessoas tornava-se nitidamente inferior ao dos demais indivíduos, podendo até mesmo virem a perder a liberdade pessoal e o direito ao voto. Quando da instalação do Estado do Bem-estar Social ao longo do século XX, tal concepção passa por radical mudança tendo em vista a ampliação dos direitos sociais a toda a população. Os direitos civis e políticos passaram a se relacionar de forma íntima e complementar aos direitos sociais e não mais contraditoriamente como antes (Cf. MARSHALL, 1967: 194).

O caminho percorrido entre a situação do século XIX e o entendimento atual acerca dos direitos sociais pode ser dividido em três "fases". A primeira delas corresponde ao reconhecimento de que pelo menos parcela das pessoas em situação econômica difícil não tem responsabilidade por seu apuro, devendo, portanto, serem assistidos pelo poder público. Na etapa seguinte, passa-se a admitir a obrigação da sociedade em solidarizar-se para com os idosos, os quais trabalharam uma grande parte da vida e agora não têm como sustentar-se.

A terceira "fase" vem com a aceitação dos fracassos do livre mercado e a necessidade de garantir a sobrevivência daqueles atingidos pelo funcionamento deficiente da economia. Inicia-se, a partir de então, o estabelecimento do seguro social como

---

*porque a sociedade reconheceu que ela necessitava de uma população educada". MARSHALL (1967: 99). Note-se a importância do argumento do ponto de vista liberal pois argumentação semelhante é utilizada por Milton Friedman em sua obra mais famosa, para demonstrar a existência de externalidades positivas no "consumo" da educação. "Uma sociedade democrática e estável é impossível sem um grau mínimo de alfabetização e conhecimento por parte da maioria dos cidadãos e sem a ampla aceitação de algum conjunto de valores. A educação pode contribuir para esses dois objetivos. Em consequência, o ganho com a educação de uma criança não é desfrutado apenas pela criança ou por seus pais mas também pelos outros membros da sociedade". FRIEDMAN (1988: 81-2).*

modernamente o conhecemos<sup>20</sup>. Já estamos aqui às vésperas da crise da ideologia liberal, para a qual tal idéia era inconcebível. O Relatório Beveridge, surgido ainda durante a II Guerra Mundial, tratou de dispor em outro nível a discussão acerca da política social, assentando em primeiro plano não mais a questão da sobrevivência, mas sim os princípios de generalidade e universalidade<sup>21</sup>.

A política social, entendida como uma obrigação do Estado em orientar-se para a satisfação de certas necessidades sociais e como um direito do indivíduo enquanto cidadão, só tomou corpo com o abandono da idéia de que a pobreza era resultante de disfunções pessoais. Vale dizer, quando perdeu força a idéia liberal: o mercado como regulador ideal e exclusivo da economia<sup>22</sup>. Apenas com o fortalecimento de concepção diversa, na qual as situações de carência material emergem como resultado de todo o contexto sócio-econômico vigente, torna-se possível ao indivíduo deixar de ser amparado em ocasiões de necessidade como um pedinte - como se fosse apenas uma benesse do governo ou de entidades filantrópicas - e passar a reivindicar o acesso aos serviços e benefícios sociais como um direito seu e dever do Estado. Em outras palavras, o dimensionamento político das questões afetas à área social só alcançou expressão significativa ao longo do século XX com a negação do juízo até então vigente acerca da pobreza. Neste juízo, se asseverava a correspondência entre pobreza e disfunção pessoal dos indivíduos. A realidade cruel das duas guerras, entremeadas pela grande depressão da década de 30, fez ver até aos mais empedernidos liberais o enraizamento profundo da pobreza no contexto social<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup>. "Invoca-se a solidariedade para proteger uma classe da sociedade contra os perigos que ameaçam aquela classe apenas, os quais são inerentes à ordem social e não podem, aparentemente, ser eliminados dela". MARSHALL (1967: 197).

<sup>21</sup>. O sucesso alcançado quando da divulgação do Plano Beveridge foi muito grande. Tornou-se um símbolo para as tropas inglesas na 2ª Guerra daquilo pelo qual lutavam, sendo também considerado um dos principais fatores pelo qual Churchill perdeu as eleições logo após o final da guerra. Cf. MARSHALL (1967: 198). Para mais detalhes acerca do Relatório Beveridge vide: BEVERIDGE (1946 e S/D) e COSTA (1943).

<sup>22</sup>. Não pode ser tomado como simples coincidência o fato de que, entre os países desenvolvidos, aqueles com maior tradição liberal, Estados Unidos e Inglaterra, apresentarem menor proporção de gastos sociais e maior volume de despesas militares se comparados, por exemplo, com os países da Comunidade Econômica Européia, embora no final do século XX houvesse uma nítida tendência à convergência da estrutura dos gastos sociais entre esses países. Cf. GOUGH (1990: 243-4).

<sup>23</sup>. As primeiras manifestações constitucionais assegurando aos seus cidadãos alguma proteção social podem ser encontradas na Constituição mexicana de Querétaro, de 1917 e na Constituição da República de Weimar, de 1919. (Cf. COTARELO, 1988: 20). No entanto, foi apenas com os sofrimentos impostos pela Grande Depressão na década de 30 e pela Guerra na primeira metade da década seguinte e a alteração substancial na gestão da política econômica propiciada pela "revolução keynesiana" que a legislação relativa à política social se desenvolveu. Nesse desenvolvimento, papel de destaque coube ao Plano Beveridge pela influência exercida na configuração do corpo legislativo inglês quanto às questões sociais.

Nesse contexto, podemos assinalar dois posicionamentos distintos do Estado quanto à política social. Um primeiro, paternalista, no qual a preocupação social do Estado restringe-se a um atendimento emergencial aos pobres, uma ajuda motivada por razões humanitárias, dentro de uma concepção religiosa-caritativa. O Estado aparece como um benfeitor da sociedade, arvorando-se o direito de eleger os grupos sociais passíveis de usufruírem dos serviços públicos. De acordo com este entendimento, a noção de cidadania, quando existente, restringe-se à cidadania política restrita; não atinge a noção de igualdade de oportunidades para todos os indivíduos, livres de quaisquer outras considerações, como ocorre no *Welfare State*.

No Estado de Bem-Estar, os direitos sociais (direito à saúde, à educação, à moradia, à assistência em situações de infortúnio etc.) são assumidos como independentes de considerações humanitárias e encontram-se intimamente associados à cidadania política. Esses dois posicionamentos distintos encontram expressão no discurso político e, sobretudo, guardada junto à legislação de cada país<sup>24</sup>.

O entendimento da cidadania como componente fundamental da política social constituiu-se como uma das idéias mais importantes e influentes entre os autores hodiernos. Assim, o liame estreito entre a consolidação do conceito de cidadania e o progresso quantitativo e qualitativo da intervenção estatal na área social constitui uma de nossas hipóteses de trabalho centrais. Os avanços da sociedade no campo dos direitos civis e políticos – tornando estes mais abrangentes e conscientemente exercidos –, teriam, assim, um papel fundamental a exercer no tocante a um desempenho mais favorável da política social.

O desenvolvimento da sociedade civil nos países hoje desenvolvidos permitiu estabelecer limites precisos à intervenção do Estado no campo dos direitos individuais e conduzi-lo a uma participação maior no campo social. A reduzida importância da sociedade civil nos demais países pode ser considerada como uma das principais responsáveis pela pouca eficácia das políticas públicas na área social. A parca significância das instituições e movimentos representativos da sociedade deveu-se a todo um conjunto específico de condicionantes históricos.

Uma linha de raciocínio semelhante, mas com uma abrangência maior e direcionada para o entrelaçamento com os fatores econômicos – aspecto pouco realçado na análise de Marshall –, constitui objeto de análise no próximo tópico. Trata-se do desenvolvimento da social-democracia na Europa e a importância, nesse contexto, das idéias keynesianas. Acreditamos que o exame de tal processo pode ajudar na interpretação da política social brasileira, ainda que o seja por servir como contraponto.

---

<sup>24</sup>. "Así, la ciudadanía en el Estado social, no sólo implicaba el disfrute de los derechos políticos de la democracia liberal, sino que se extendía a la igualdad de derecho a la satisfacción de necesidades por los servicios públicos, que no estaban disponibles en el mercado (por lo menos no a precios razonables)". PREUSS (1988: 79).

#### 4. Keynes e a teoria política da social-democracia

Como consequência da Primeira Guerra Mundial e da crise econômica posterior, emergiram três correntes políticas principais no mundo: o comunismo soviético, o nazi-fascismo, característico de Itália, Alemanha, Espanha e Portugal, e o reformismo social-democrata. Apenas este último preocupou-se em dar continuidade à herança dos movimentos burgueses do século passado, o Estado constitucional democrático.

A vitória desta terceira corrente parece ter sido significativa nos países ocidentais após a Segunda Guerra Mundial, pois "*todos os partidos dirigentes alcançaram maioria, de forma mais ou menos acentuada, sob a insígnia dos objetivos sócio-estatais*" (HABERMAS, 1987: 106). A idéia, hoje diríamos, um tanto utópica, de manutenção de uma sociedade na qual a economia se mantivesse em constante crescimento, com altas taxas de emprego e uma boa distribuição de renda, embalou as massas e conformou o Estado capitalista em grande parte dos países ocidentais nas décadas seguintes à II Guerra.

A política social constituiu, sem sombra de dúvida, um dos eixos principais de articulação do projeto social-democrata, absorvendo, nesses países, parcela significativa do excedente global gerado.

Quando observamos a política social com seu amplo espectro e significativo volume de gastos, uma questão a se impor desde logo se refere à funcionalidade desses gastos com um dos problemas básicos do capitalismo: a manutenção de um alto nível de emprego.

Embora tal problema já sobrevivesse "nos subterrâneos do mundo de Marx", e tenha obtido uma formulação em muitos pontos semelhantes de Kalecki quase simultaneamente, a discussão acerca do desemprego como tendência inerente do sistema de mercado instalou-se solidamente no debate acadêmico apenas a partir da publicação da "*General Theory of Employment, Interest and Money*", em 1936. A crise econômica deflagrada com a quebra da Bolsa de Nova York em 1929 – e cuja repercussão faz-se sentir por toda a década de 30 sob a forma de uma depressão profunda e generalizada em todo o mundo capitalista –, contribuiu muito para a aceitação das idéias de intervenção do Estado na economia. A publicação da principal obra de Keynes conferiu, de certa forma, respaldo teórico e reforçou as experiências de intervenção estatal já em curso, como a do Estado Nazista e do *New Deal*. No Brasil, com a derrocada da economia cafeeira, tivemos, segundo Furtado (Cf. FURTADO, 1986: 192-3), uma experiência keynesiana bem antes do surgimento acabado das idéias do economista inglês.

Os pontos de vista interpretativos acerca da obra de Keynes são bastante amplos. Há "keynesianos" para todos os gostos e tipos. A larga diversidade de versões para "o que Keynes realmente queria dizer" tornou-se fonte de razoável bibliografia sobre o tema. Sem entrarmos nessa discussão, pretendemos aqui tão somente abordar algumas idéias

básicas propostas na "Teoria Geral", e que findaram por servir como importante elemento para a justificação e conseqüente consolidação dos gastos governamentais na área social.

O ponto de partida da crítica keynesiana à teoria econômica então hegemônica, a qual denomina de clássica, é o funcionamento do mercado de trabalho e a validade irrestrita da Lei de Say. Tendo demonstrado, em seus termos, a impossibilidade da determinação do equilíbrio no mercado de trabalho e a não validade da Lei de Say num contexto no qual a moeda possa servir também como reserva de valor, Keynes passa a expor o seu entendimento acerca do funcionamento de uma economia capitalista. Em suma, e para o que nos interessa no momento, Keynes observa que, sendo a economia capitalista obrigatoriamente uma economia monetária, surge daí a possibilidade/tendência de que uma parcela da renda recebida pelos agentes econômicos não seja despendida na compra de bens e serviços e sim "entesourada" sob a forma de moeda. Nas épocas de crise econômica tal tendência torna-se mais atuante, aprofundando ainda mais o ciclo depressivo. Nesse contexto faz-se necessária a atuação estatal para, mediante o aumento de suas despesas e por meio de uma política monetária mais frouxa – esta última com limitações bem maiores e eficácia menor –, contrabalançar o declínio dos gastos do setor privado.

A questão decisiva posta pelo economista inglês centra-se na capacidade de a economia capitalista caminhar autonomamente numa trajetória de razoável equilíbrio, de manter um grau elevado de utilização dos fatores produtivos, sem a interferência de um agente movido por uma racionalidade externa à lógica da empresa ou do indivíduo no capitalismo, isto é, diversa daquela do lucro ou da maximização da renda e utilidade.

Operando nos limites da economia de mercado, a capacidade de manobra do Estado poderia servir como elemento fundamental para estabilizar o nível de atividade econômica com taxas de desemprego reduzidas. A eficiência do Estado para alcançar tal intento seria maior quanto mais constante essa participação, diminuindo-se as possibilidades de êxito com intervenções esporádicas. A grande contribuição a ser dada pelo Estado para a manutenção da sociedade capitalista é justamente o seu "comportamento não-capitalista". O Estado, por não depender diretamente da produção da mais-valia, ou melhor, por não ser o responsável pela produção da mais-valia – se bem dependa de sua magnitude para sua existência –, não precisa ter o mesmo comportamento das empresas privadas para geração de mais-valia, passando por cima de qualquer consideração política ou social para aumentar ao máximo a taxa de lucro. Assim, o Estado imprime ao sistema produtivo uma racionalidade extra-capitalista imprescindível para a manutenção do capitalismo.

Basta agora um passo muito pequeno para contemplarmos as políticas sociais apoiadas aconchegadamente nos braços da teoria keynesiana.

A revolução keynesiana trouxe para os partidos social-democratas europeus, estabelecidos no poder ou em disputa, *"uma política econômica precisa para a gestão de*



*economias capitalistas*" (PRZEWORSKI, 1989: 51). Até então, as políticas redistributivas postas em prática por estes partidos quando no poder não tinham qualquer esteio teórico. A teoria econômica até então adotada de forma exclusiva pelos partidos de esquerda, o marxismo, tem como eixo basilar a crítica ao capitalismo, pautando-se suas propostas pela estatização dos meios de produção e o advento de uma forma superior de organização econômica, o socialismo. Pouco tem a oferecer sobre como administrar uma economia baseada na propriedade privada e no sistema de mercado. Essa notória insuficiência do marxismo tem a ver com os próprios objetivos de Marx ao elaborar todo seu corpo teórico. Ele estava preocupado em fazer a revolução e não em fornecer material analítico para a gestão do capitalismo.

Ora, para os social-democratas, os quais já haviam exercido o poder ou ainda o faziam quando da publicação da "Teoria Geral", e que assentavam parte substantiva de sua administração na ampliação dos gastos na área social, o novo corpo teórico caiu como uma luva. Doravante, justificava-se plenamente o aumento dos dispêndios governamentais com seguro-desemprego, saúde, educação, habitação etc., como política anti-cíclica eficiente e socialmente desejável.

Segundo a teoria neoclássica – até aquele momento dominante e à qual, por exemplo, o Partido Trabalhista inglês ainda se aferrava em 1929 –, a solução para a crise econômica deveria advir, obrigatoriamente, de uma política rigorosa de contenção de gastos e custos. Em síntese, equilíbrio das contas públicas, com cortes de despesas e redução de salários. Nessa perspectiva, os interesses dos trabalhadores, as reivindicações por melhores salários e aumento do consumo do setor público colidiam de forma irretorquível com o interesse geral.

A perspectiva essencialmente diversa fornecida pela teoria keynesiana tem como conseqüência mais importante permitir colocar na ordem do dia os interesses dos trabalhadores como coincidentes com o interesse geral dentro de uma sociedade capitalista. Justificava-se, assim, a intervenção estatal e os gastos públicos na área social<sup>25</sup>. Isto permitiu à social-democracia alicerçar com maior propriedade sua proposta reformista. Tornou-se exequível legitimar a tese da necessidade de participação dos partidos de esquerda no poder em um Estado capitalista e, ao mesmo tempo, evidenciar a possibilidade de conciliar os interesses materiais dos trabalhadores numa economia baseada na propriedade privada dos meios de produção, por meio da manutenção de um alto nível de emprego e políticas redistributivas.

---

<sup>25</sup>. "Com uma elegância quase Hegeliana, a dialética do individualismo e do coletivismo, do capitalismo e da democracia, haviam se combinado numa nova síntese, denominada *'Welfare State'*, onde os recursos para os necessitados eram essenciais à reativação do capitalismo, e não uma ameaça à sua sobrevivência". MYLES, John. *Old age in the Welfare State: the political economy of public pensions*. Boston, Little, 1984. Apud DAIN (1989: 54).

A utilização de políticas keynesianas para manter a demanda elevada, permitiria a "*solução social-democrata de redistribuição sem dor, usando a expansão para financiar o Estado do Bem-estar*"<sup>26</sup>. A relação íntima existente entre a política econômica e a política social não é fortuita. Os períodos de expansão econômica e do *Welfare State* no pós-guerra coincidiram de forma bastante nítida. Entre a política keynesiana de manutenção de um nível de emprego elevado e o Estado do Bem-Estar existe uma simbiose quase perfeita<sup>27</sup>. Este estreito liame entre o desempenho econômico satisfatório e o consenso sobre as linhas principais do *Welfare State* tem justificativas muito fáceis de perceber.

A primeira delas refere-se à própria questão do financiamento das políticas sociais. Uma economia em crise afeta duplamente as bases de sustentação financeira da política social. Por um lado, influi negativamente no valor percebido do lado das receitas, e, ao mesmo tempo, por outro, faz crescer as despesas. Ademais, ao se tomar em conta um contexto mais amplo, observamos um acirramento menor da luta distributiva numa economia em crescimento. Abrem-se, dessa forma, maior espaço para o estabelecimento de consensos políticos a respeito dos processos redistributivos embutidos nas políticas sociais. A transformação da "*mão invisível em visível aperto de mãos*" (PREUSS, 1988: 76) proporcionada pela política keynesiana só se configurava como possível por estarmos a tratar de um jogo de soma positiva; a disputa restringia-se ao rateio dos ganhos de produtividade alcançados.

Tal formulação deixa por suposto a necessidade constante do progresso técnico, do aumento da produtividade do trabalho como fator de manutenção e expansão das políticas sociais. Estas, por sua vez, têm impacto não desprezível sobre a produtividade, tanto no tocante à melhoria do "capital humano", quanto em relação às empresas, impelindo-as para a busca de ampliação da margem de lucro por meio de mudanças tecnológicas<sup>28</sup>.

O projeto social-democrata, a partir de meados da década de 30, é redimensionado. Significou, doravante, direcionar o Estado para uma intervenção mais categórica na economia, influenciando de forma decisiva as empresas privadas e encaminhando o gasto público na direção do *Welfare State*, deixando em segundo plano a

---

<sup>26</sup>. TAYLOR-GOUBY, P. "Legitimation Deficit, Public Opinion and the Welfare State" in *Sociology* 17 (1983), nº 2, p. 171. Apud OFFE (1989: 308-9).

<sup>27</sup>. Não é a toa que a crise das políticas sociais nos países desenvolvidos tenha se acirrado a partir do processo de estagnação e crise vivenciados pelas economias desenvolvidas a partir da primeira metade da década de 70.

<sup>28</sup>. "*La dinámica del Estado social está marcada por la sinergia de la continua innovación tecnológica y económica y el aumento de la productividad del sistema de empresa privada*". (PREUSS, 1988: 82).

preocupação com a estatização dos meios de produção<sup>29</sup>. Na visão de Przeworski, o Estado deixou de ser um organizador da classe e dos interesses capitalistas, visando sua hegemonia a longo prazo para ser o resultado de um compromisso de classes, incluindo agora também os trabalhadores. "*O novo projeto, na verdade, implicava um compromisso fundamental com aqueles que ainda eram denunciados como exploradores, mas era economicamente viável, socialmente benéfico e, talvez mais importante, politicamente praticável sob as condições democráticas*" (PRZEWORSKI, 1989: 55).

### Considerações Finais

Deixemos de lado, nas linhas acima, a consideração normativa ("socialmente benéfico") e atenhamo-nos às ponderações objetivas: "economicamente viável" e "politicamente praticável sob as condições democráticas". Perguntemo-nos: qual o significado preciso destes termos? O exame das semelhanças e diferenças principais entre o ocorrido na Europa e no Brasil pode contribuir para o entendimento melhor da política social brasileira.

À primeira vista, por "economicamente viável", poderíamos entender que, se os gastos governamentais constituem-se como importante elemento para regular a economia e manter um razoável nível de utilização da capacidade produtiva, não haveria porque deixar de utilizar esse dispêndio para melhorar as condições de vida dos trabalhadores. As despesas sociais substituiriam, com evidentes vantagens, a política de "enterrar garrafas ou construir pirâmides". Não obstante, o "economicamente viável" não pode ficar restrito a esta interpretação, sob pena de deixarmos de lado um dos problemas básicos da teoria econômica e de nosso cotidiano: a questão da escassez de recursos.

Uma versão ingênua e incompleta da teoria keynesiana pode, numa aproximação distorcida da realidade, trazer a impressão de que o acréscimo no volume de gastos governamentais e as políticas redistributivas são, em qualquer situação, bem-vindas. Emprestar validade geral às proposições keynesianas sem atentar para o contexto econômico específico de sua aplicação significa empobrecer em demasia as idéias de Keynes. Em primeiro lugar, o caráter salutar de acréscimos nos gastos públicos para a economia como um todo só se faz sentir num contexto de subemprego dos fatores produtivos. Caso contrário, os efeitos tenderão a se concentrar no patamar de preços e não

---

<sup>29</sup>. Já nos primórdios das formulações das propostas social-democratas podemos encontrar um contexto reformista no campo social promovido por Bismarck – modesto para os padrões atuais, mas substancial para os coetâneos –, capaz de sustentar o otimismo de Bernstein quanto às possibilidades de reforma do sistema capitalista. "*En realidad, es difícil concebir la obra de Bernstein si no es sobre el transfondo de ese incipiente Estado alemán que, entre otras cosas, venía a probar con hechos una de la tesis más calurosamente defendidas por Bernstein, la que el capitalismo posee una notable capacidad de cambio, adaptación y reforma*". COTARELO (1988: 19).

na quantidade produzida. Trata-se do caso particular da teoria "geral" keynesiana, no qual, segundo o próprio Keynes, a "teoria clássica" se aplica. Supõe-se, portanto, uma absorção apenas parcial do volume de poupança pelo investimento, fazendo-se necessária a intervenção estatal para cobrir esta diferença.

As circunstâncias peculiares dos países subdesenvolvidos, nos quais as deficiências na oferta de bens e serviços fazem antever a necessidade de pesados investimentos na ampliação da infra-estrutura básica e na capacidade produtiva em geral, promoveu visão bastante distinta relativamente ao papel das políticas públicas nesse contexto. A primazia da política social no rol das políticas governamentais cedeu lugar, assim, a intervenções do setor público visando a estimular o crescimento econômico com investimentos diretos, subsídios ao setor privado etc. As demandas de natureza econômica da política social visando a manter a demanda agregada não se somaram aqui, como ocorreu nos países desenvolvidos, aos requerimentos derivados da necessidade de se manter condições mínimas de sobrevivência e reprodução da força de trabalho.

A questão de como financiar os gastos públicos adquire maior relevância no contexto de níveis de atividade próximos ao pleno emprego. Entretanto, mesmo quando existe capacidade ociosa, constitui-se no mínimo uma temeridade assumir a inexistência de qualquer impacto sobre preços quando ocorrem acréscimos nos gastos públicos. Portanto, a capacidade de manobra do Estado para operar políticas redistributivas numa economia capitalista, mantendo-a "economicamente viável", atende a limites muito precisos dados pelo processo de acumulação de capital. Isto é, se se pretende manter certa taxa de crescimento do produto numa economia na qual prevalece a propriedade particular dos instrumentos de produção, não há como deixar de garantir certo nível de rentabilidade mínima para o capital empregado, abaixo do qual cessa o incentivo para a continuidade da acumulação. Este limite demarcaria o máximo de participação do trabalho no produto total.

Todavia, mesmo num governo social-democrata, tal limite dificilmente foi ou será atingido. A parcela dos trabalhadores na renda total, a qual inclui as despesas apropriadas sob a forma de gastos governamentais na área social, fica aquém desse limite. E aí entra o "politicamente viável".

Consideramos de crucial importância ter em conta o amplo espectro de soluções possíveis quando tratamos com a política social. Conquanto tenhamos presente as limitações impostas pelo nível de desenvolvimento econômico alcançado, bem como as flutuações conjunturais, não podemos, de forma alguma, cair no fatalismo. Acreditar numa determinação absoluta da política social pelos fatores econômicos significaria restringir erroneamente seus condicionantes, com graves prejuízos à análise.

Há que se ter claro a ampla variedade de alternativas possíveis à conformação da política social, embora esta encontre seus limites nas condições econômicas. As medidas públicas na área social efetivam-se, uma vez fixados os contornos econômicos, a partir de

opções mediadas pela atuação política dos diversos grupos interessados e incorporados à política pública por um Estado capaz de alguma margem de manobra frente aos interesses mais imediatos do capital. Ou, como nos dizeres precisos de Abranches, Santos e Coimbra (1987, p. 11):

*"história e circunstância encontram-se na determinação da extensão das carências sociais e da urgência com que devem ser enfrentadas. O padrão de acumulação impõe restrições à política social, desenhando caprichosamente o perfil da escassez e o limite das possibilidades de mudança. Mas é a ordem política que define as opções disponíveis de ação e as direções plausíveis de intervenção estatal".*

Seria incorrer em grave erro considerar a configuração atual do Estado capitalista como resultante exclusivo dos interesses capitalistas. A luta de classes traz para o palco os interesses da classe trabalhadora, os quais também se fazem sentir na conformação do Estado. Constitui-se, assim, o Estado possível aos capitalistas tendo em vista a resistência operada pelas classes dominadas. Na atuação do Estado está sempre presente – ainda que em proporções distintas, conforme o contexto histórico e social específico –, restrições dispostas pela estrutura econômica e social, assim como uma certa autonomia de decisão dos dirigentes políticos.

A instância política de embate entre as forças sociais diversas responsabiliza-se por fixar a partição da renda entre os vários agentes sociais dentro dos limites fixados, de um lado pela sobrevivência dos trabalhadores - a partir de certos padrões mínimos exigidos pelo próprio capital -, e de outro pelas necessidades de manter a acumulação de capital, ou seja, pelos condicionantes econômicos.

*"As respostas emergem, assim, de um processo de escolhas sucessivas, que envolve confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões. São muitas as forças envolvidas: os segmentos sociais, os estamentos tecnoburocráticos do Estado, o Congresso, a presidência, os partidos, os sindicatos, os movimentos sociais, os especialistas e, não raro, suas corporações. É esse processo que define, em cada momento, como será a política social, que prioridade elegerá, qual será sua relação com a política econômica, qual a amplitude de seu alcance" (ABRANCHES, SANTOS & COIMBRA, 1987: 11).*

Os gastos sociais inserem-se nesse contexto como componente do salário indireto a ser percebido pelos trabalhadores dentro desse "acordo" mais amplo. A política social emerge, assim, como um dos resultados da disputa na arena política entre as classes sociais, tendo como balizamentos a base econômica. Sua conformação estrutural, bem como suas peculiaridades conjunturais estão umbilicalmente relacionadas a esse processo.

Por terem raiz comum, observamos com frequência a íntima relação existente entre a taxa de salário direto e o salário indireto propiciado pela política social, embora o bom senso ditasse outro procedimento como estratégia de compensação. Todavia, a mesma força a pôr em marcha dois processos com características semelhantes, conquanto distintos, não pode imprimir direções e velocidades diferentes a cada um deles.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, S. H. & SANTOS, W. G. & COIMBRA, M. A. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- AURELIANO, Liana & DRAIBE, Sonia Miriam. "A especificidade do *Welfare State* brasileiro". In MPAS/CEPAL. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília, 1989, vol. I, pp. 85-178.
- BEHRING, Elaine Rosseti. *Política social e capitalismo contemporâneo*. Dissertação de Mestrado. ESS/UFRJ, 1993. (mimeo).
- BEVERIDGE, William H. *Las bases de la seguridad social*. 2ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1946.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Campinas: Papirus, 1986.
- COSTA, F. Ramos da. *O Plano Beveridge criticado*. Lisboa: Serra Nova, 1943.
- COTARELO, Ramón García. "Crisis y reformulación del Estado del bienestar". In ATIENZA, Javier Corcuera & HERRERA, Miguel Angel Garcia. *Derecho y economía en el Estado social*. Madrid: Editorial Tecnos, 1988, pp. 19-37.
- DAIN, Sulamis. "A crise da política social: uma perspectiva comparada" In MPAS/CEPAL. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília, 1989, vol. I, pp. 19-56.
- DRAIBE, Sônia Miriam & HENRIQUE, Wilnês. "*Welfare State*, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 6, vol. 3, fev./1988, pp. 53-78.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 21ª ed. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1986.
- GIAMBIAGI, Fabio & ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- GOUGH, Ian. "Gastos del Estado en el capitalismo avanzado". In SONNTAG, Heinz Rudolf & VALECILLOS, Héctor. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. 9ª ed. México, Siglo Veintiuno Editores, 1990, pp. 224-302.

- HABERMAS, Jürgen. "A nova intransparência. A crise do Estado de Bem-Estar e o esgotamento das energias utópicas" in *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, Nº 18, set./1987, pp. 103-14.
- HÖFLING, Eloísa de Mattos. "Estado e políticas (públicas) sociais" in *Cadernos CEDES* vol. 21, n. 55, p. 30-41. Campinas, nov./2001.
- MARSHALL, T. H. *Política Social*. São Paulo: Zahar, 1967.
- MELLO, Carlos Gentile de. *Saúde e assistência médica no Brasil*. São Paulo: CEBES-Hucitec, 1977.
- MONTORO FILHO, André Franco & PORTO, Cornélia Nogueira. *Previdência social e previdência complementar*. São Paulo: IPE, 1982.
- MUSGRAVE, Richard A. & MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.
- OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- PREUSS, Ulrich K. "La crisis del mercado de trabajo y las consecuencias para el Estado social" in ATIENZA, Javier Corcuera & HERRERA, Miguel Angel Garcia. *Derecho y economía en el Estado social*. Madrid: Editorial Tecnos, 1988, pp. 71-94.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SOUZA, Isabel R. O. Gomez de. *Referencial teórico para a análise da política social*. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, Texto para discussão n. 116, 1987.
- VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck & SILVA, Beatriz Azeredo da. "Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada". In MPAS/CEPAL. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília, 1989, vol. III, pp. 109-275.
- VIEIRA, Edvaldo. *Estado e políticas sociais no Brasil*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.
- VOGT, Winfried. "Do desenvolvimento econômico a longo prazo de um sistema capitalista" in VOGT, Winfried, FRANK, Jürgen & OFFE, Claus. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980a, pp. 7-48.
- VOGT, Winfried. "Do desenvolvimento econômico a longo prazo de um sistema capitalista - uma formulação mais precisa" in VOGT, Winfried, FRANK, Jürgen & OFFE, Claus. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980b, pp. 49-78.