

## Teoria política e políticas sociais: notas para uma investigação

Jaime A. Oliveira\*

*Este artigo parte de uma classificação, realizada por outro autor, das principais matrizes teóricas desde as quais costuma ser abordado o fenômeno das chamadas "Políticas Sociais" na literatura internacional sobre o tema. Refletindo sobre esta classificação, busca-se decompor alguns de seus elementos, precisar o sentido de outros, acrescentar matrizes que parecem ter sido desconsideradas no texto inicial, e, finalmente, distinguir: correntes de intenção mais bem normativa elou descritiva, de outras caracterizadas por preocupações de natureza mais marcadamente analítica ou interpretativa.*

*A seguir, o texto, detendo-se nestas últimas, procura considerar, mais detalhadamente, as seguintes matrizes de abordagem do tema em questão: a "leitura" estruturalista do marxismo; o elitismo; o pluralismo; e correntes marxistas não estruturalistas contemporâneas*

*O artigo termina com indicações para o desenvolvimento da discussão nele iniciada.*

### PRINCIPAIS CORRENTES CONTEMPORÂNEAS SIGNIFICATIVAS NA INTERPRETAÇÃO DO TEMA DAS POLÍTICAS SOCIAIS: DELIMITANDO O CAMPO DE DISCUSSÃO

Um texto recente, que busca rever e sistematizar a literatura internacional sobre Políticas Sociais (Coimbra, 1987 a), aponta para a existência, neste campo, daquilo que o autor vê como correspondendo a sete grandes paradigmas de abordagem do tema, descritos por ele através das seguintes (e, como veremos, por vezes problemáticas) expressões: a "Perspectiva do Serviço Social"; a "Teoria da Cidadania"; o "Marxismo"; o "Funcionalismo"; a "Teoria da Convergência"; o "Pluralismo"; e as "Teorias Econômicas da Política Social" (COIMBRA, 1987 a, pag. 75).

Mas, neste mesmo texto e num artigo seguinte publicado na mesma coletânea (COIMBRA, 1987 b), o autor chama a atenção para o fato de que a maior parte destas correntes de abordagem do tema em questão é marcada mais bem por preocupação de caráter

normativo (a defesa ou o ataque às políticas sociais) ou descritivo (a quantificação e as comparações cronológicas e/ou internacionais), do que propriamente por uma intenção analítica ou interpretativa voltada para a compreensão das origens e das transformações sofridas pelas referidas políticas (para não empregarmos aqui também problemática noção de "causalidade", perseguida por Coimbra ao longo dos dois textos citados).

Tal constatação faz com que o autor, no segundo texto referido, deixe de lado cinco daqueles sete paradigmas, concentrando-se na consideração dos restantes, a saber: o *Pluralismo* e o *Marxismo*.

No que tange a este último, no entanto, Coimbra assinala — a nosso ver acertadamente (v. OLIVEIRA, 1987) — a coexistência, aí, a rigor, de diferentes tendências interpretativas. Deixando de lado a polêmica "periodização" promovida pelo autor (que procura distinguir: o tratamento da questão na obra do próprio Marx; da literatura com esta inspiração que vai daí "até a década de 1970"; e ambas da "produção dos últimos anos"), o que, sim, importa chamar a atenção é para o fato da existência, ao interior deste campo, de uma produção relativamente abundante (inclusive entre nós) que pretendendo-se filiada à tradição marxista e empregando categorias caras a esta matriz de pensamento, aproxima-se, no entanto, perigosamente — para dizer o mínimo — de interpretações de tipo funcionalista. O que leva Coimbra a cunhar a expressão "*Marxismo Funcionalista*". Expressão provocativa, aparentemente paradoxal, mas a meu ver (v. OLIVEIRA, 1987) absolutamente adequada e oportuna.

E no segundo texto de Coimbra, acima referido, apesar da amplitude sugerida pelo título ("Será que o *Marxismo* Responde à Pergunta de Como Surgem as Políticas Sociais?"), o autor, nomeadamente, concentrará a crítica aí desenvolvida neste tipo de produção, (1), distinguindo-se do que chama de "*marxismo mais contemporâneo*".

Mas, infelizmente, quanto a este último (o "*Marxismo mais Contemporâneo*"), as referências de Coimbra, em ambos os artigos citados, (2) restringem-se, praticamente, a uma listagem de autores e títulos.

De qualquer forma, dada a sua radicalidade, a distinção apontada por Coimbra, no interior do campo "marxista", sugere a conveniência de ampliar a tipologia de correntes relevantes na interpretação das Políticas Sociais, de duas para três direções. A saber, e nos termos do autor: o "*Pluralismo*", o "*Marxismo Funcionalista*" e o "*Marxismo mais Contemporâneo*".

A nosso ver, no entanto, os artigos citados de Coimbra e a classificação a que chegamos, no parágrafo anterior, deixam de incluir pelo menos uma corrente

contemporânea significativa de interpretação do tema em análise. Corrente representada, por exemplo, pela obra de um autor como *Hughes Hecló* (v. HECLÓ, 1974) a qual — para associá-la também, a exemplo das anteriores, a uma das grandes matrizes de pensamento político deste século — poderíamos designar como “*Elitista*”.

Chegamos, desta forma, a uma classificação daquilo que nos parece corresponder a pelo menos algumas das principais correntes relevantes de interpretação contemporânea do fenômeno “Políticas Sociais”: o “Pluralismo”, o “Elitismo”, o “Marxismo Funcionalista” e o “Marxismo mais Contemporâneo”. Na seção seguinte desenvolveremos alguns breves comentários sobre cada uma destas quatro correntes, e suas relações recíprocas, na direção que importa a este projeto.

Para concluir, no entanto, esta primeira seção do texto, que visa demarcar nosso campo de discussão, caberia assinalar o fato de que alguns dos demais paradigmas recortados por Coimbra, e que *não* serão considerados adiante, vinculam-se, igualmente, em nossa opinião, a tendências significativas do pensamento político contemporâneo. Assim, por exemplo, a corrente que Coimbra designa por “Teoria da Cidadania” (representada, obviamente, pela obra de Marshall) (v. MARSHALL, 1963; e 1967); e talvez também aquela descrita, de forma a nosso ver pouco feliz (3), como “*Perspectiva do Serviço Social*” (que teria TITMUS como expressão maior) são, em nossa opinião, facilmente associáveis ao *neocontratualismo* de um Rawls (v. RAWLS, 1981; GOROWITZ, 1969) ou ao neokantismo de um DWORKIN (v. CHACON, 1981). Enquanto que uma dentre as (na verdade também heterogêneas) correntes descritas por Coimbra como “*Teorias Econômicas da Política Social*” — mais precisamente aquela ilustrada pela obra de Friedman (v. FRIEDMAN, 1980) — é claramente vinculada ao *neoutilitarismo* de um Hayek (v. BUTLER, 1987; CRESPIGNY, 1979) ou de um Nozick (v. NOZICK, 1974), e do qual o próprio MILTON FRIEDMAN é, como se sabe, um dos expoentes mais significativos.

Trata-se, desta forma, de correntes expressivas de opinião sobre um dos temas sabidamente mais polêmicos da atualidade: as políticas sociais e, por extensão, o chamado “WELFARE STATE”.

Apesar disso, não as incluiremos, no entanto, em nossa discussão posterior. E não o faremos por um motivo já assinalado anteriormente. Ou seja: pelo fato de se tratar, aqui, mais bem de *prescrições normativas* quanto à *desejabilidade ou não* da expansão, e até, no limite, da própria existência das políticas sociais (pensar, por exemplo, no “Estado ultramínimo” dos sonhos anarco-conservadores de NOZICK), do que

de preocupações de caráter mais analítico, voltadas ao entendimento das origens e do desenvolvimento do fenômeno em consideração.

Pelo que, na seqüência deste texto, restringiremos nossa discussão aos quatro paradigmas anteriormente recortados. Passemos, então, a eles.

### O “MARXISMO FUNCIONALISTA”, O “ELITISMO”, O “PLURALISMO”, E A “TEORIA POLÍTICA MARXISTA CONTEMPORÂNEA”

#### *a) O “Marxismo Funcionalista”, ou: a “leitura” estruturalista do Marxismo*

Embora a nosso ver, e como já foi assinalado, acertada no essencial, a crítica de Coimbra ao que ele designa por “Marxismo Funcionalista” deixa de lado uma questão importante, qual seja: a discussão sobre as *bases teóricas* desta corrente interpretativa, e, como conseqüência, sobre sua (polêmica) inserção no campo do “marxismo”.

Creio que é pouco frutífero neste sentido o tratamento “cronológico” dado ao tema por Coimbra. Que, como vimos, opõe, por um lado a produção propriamente marxiana, e uma imprecisa mas redentora literatura “contemporânea”, a, por outro lado, toda a produção de inspiração marxista de um século “intermediário” (homogeneizando assim, e passando por cima da reconhecida — e até esperável — heterogeneidade desta última).

Parece-me que, ao invés disso, uma abordagem mais fecunda da questão seria aquela que vinculasse esta discussão a um problema teórico, epistemológico (mas também prático, político) mais geral, que, como se sabe, acompanha o marxismo ao longo de sua história (4). A saber: as periódicas releituras “externas” desta matriz de pensamento, desde outras perspectivas teóricas. Onde, como também se sabe, ressalta em importância e influência o *positivismo*, desde o próprio Engels, passando pelos teóricos da II Internacional, da passagem do século, e as “vulgatas” stalinistas, até a “leitura” estruturalista francesa dos anos 60/70 (colocando-se como tema para discussão posterior a eventual inclusão aqui, dos representantes da chamada “Teoria Derivacional” alemã contemporânea ou “*Escola da Lógica do Capital*”, como ALTVATER ou W. Müller e C. Neusüss (v. ALTVATER, 1978; MÜLLER e NEUSÜSS, 1978; HOLLOWAY e PICCIOTTO, 1978; JESSOP, 1982 a).

Se opomos estas “releituras” ao eixo da tradição hegel-marxista, do marxismo “ortodoxo” (no “bom

sentido”, Lukácsiano, do termo), a questão que vínhamos tratando fica deslocada, então, de uma problemática “cronológica”, para outra mais bem teórica.

Isso feito, cabe, em primeiro lugar, *reconhecer as críticas formuladas por Coimbra ao que ele chama de “Marxismo Funcionalista”*. Cabe reconhecer, em síntese, *o caráter esquematizador e simplificador da complexidade da vida social, presente nesta tendência à reificação das “funções”*; nesta redução das políticas sociais (ou, mais amplamente, do conjunto das políticas públicas e, portanto, de toda a atividade governamental) a um mero “papel” de “reprodução do modo de produção” nos “níveis” “econômico” e/ou “superestrutural”, etc. (5)

Mas, em segundo lugar, cabe *perguntar-se em que medida este tipo de literatura pode ser considerada “marxista”*.

Se não quisermos repetir aqui o velho vício dos “expurgos” (infelizmente não apenas teóricos...) que marca este campo, a resposta à questão formulada talvez tenha que ser *matizada, para além de um mero sim ou não*.

Neste sentido, o forte viés funcionalista do tipo de literatura que ora estamos considerando a afasta, sem dúvida, da tradição hegeliano-marxista, *do ponto de vista metodológico*. Com o esforço da apreensão pelo pensamento da complexidade dialética do real, que caracteriza esta última, sendo substituído pelo reducionismo das “funções” abstratas simples e universais.

Mas, por outro lado, este tipo de literatura *preserva (diversamente das duas correntes interpretativas que consideraremos a seguir) algo que é, sem dúvida, nuclear ao pensamento político de inspiração marxista*. Ou seja: a pressuposição de um vínculo (qualquer que seja sua natureza, e este sim é o ponto crítico da questão), entre por um lado a atuação estatal e, por outro, a preservação de uma dada forma de organização da vida social, na qual interesses constituídos no plano da sociedade civil são privilegiados. Em outros termos: ao contrário das duas correntes que se seguem, esta tendência interpretativa preserva a clássica noção marxista da existência de um vínculo, de qualquer natureza, entre Estado (qualquer Estado) e *interesses de classe*. Ou (para dizê-lo mais sinteticamente, e empregando um jargão que hoje tende a ser considerado “demodé” e não de “bom tom” no mundo acadêmico das ciências sociais): preserva a velha temática marxista da *“natureza de classe” do Estado*.

E, para reduzir o argumento, parece-me no mínimo ingênuo, não apenas desde Marx mas pelo menos desde a Economia Política Clássica, não *considerar* pelo menos este tema (se não tomá-lo como central,

como o é ou deveria sê-lo para qualquer marxista) na abordagem de uma questão como a que estamos tratando, ou seja, a atuação governamental em uma de suas áreas-chave. Mas isso nos remete à discussão das demais correntes significativas que listamos mais acima.

*b) O "Elitismo" à Hecló (ou, a criança e a água do banho...)*

Coerentemente com o que nos parece ser, como veremos adiante, sua matriz teórica de referência principal, o livro já citado de H. Hecló (v. HECLÓ, 1974) pode ser lido como promovendo uma acurada crítica das interpretações reificadoras de "funções", que caracterizam a literatura funcionalista de qualquer natureza (pretensamente "marxista" ou não), e que acabamos de discutir há pouco.

Mas, uma vez realizada esta crítica — com a qual, insisto, concordamos — o trabalho de Hecló propõe, em seu lugar, formulações que também me parecem problemáticas e redutoras, embora com o sinal trocado.

Quero me referir à noção — central no texto em questão — de "*Political Learning*".

Com ela um historicismo de corte Weberiano, que me parece estar subjacente ao livro do referido autor, termina por reduzir a complexa problemática das Políticas Sociais no mundo "moderno" (sua expansão, seu desenvolvimento, suas proposições, suas modificações etc.) a algo como uma não problematizada e consensual busca de "*ações racionais voltadas a fins*" (para usar a clássica, e hoje de volta à moda, fórmula Weberiana) (v. WEBER, 1969) (5a), promovida por "elites técnicas" crescentemente internacionalizadas, "racionalizadoras" e "neutras" frente ao complexo de interesses obviamente subjacentes ao tema em questão. (6).

Ocorre que esta opção, a meu ver, tipicamente Weberiana, e hoje "em moda" (6a), pela "compreensão" no lugar da "explicação" de fenômenos sociais, acaba caindo nos problemas de há muito gerados por uma tal dicotomia. Dicotomia que, como em outras ocasiões análogas (pensar, por exemplo, no debate de Weber com o "Marxismo" de viés positivista da II Internacional), termina por jogar fora a criança com a água do banho da acertada crítica que promove à visão-de-mundo funcionalista.

Assim, em trabalhos com essa orientação "elitista", a detalhada exploração, que promovem, do processo pelo qual "elites técnicas" formulam e desenvolvem proposições de Políticas Públicas, acaba por dei-

xar de lado a questão crucial de *como e por que estas proposições se tornam "vitoriosas" frente a outras alternativas, e encontram condições políticas de implementação*, enquanto outras proposições, por vezes igualmente formuladas por "Elites Técnicas" fracasam, são abandonadas e esquecidas.

É interessante observar, além do mais — e restringindo-nos, por ora, ao campo do chamado pensamento "elitista" — que nem ao menos a frutífera noção de "afinidades eletivas" que, em Weber, busca enfrentar o problema, acima sugerido, da *relação entre idéias e interesses*, encontra lugar no citado trabalho de Heclo. O qual, com isso, embora possa sugerir uma interessante linha de investigação (sobre as "elites técnicas" em si mesmas), me parece apresentar, no entanto, uma visão também restritiva da temática das políticas sociais.

Ainda no campo do "elitismo", um autor como Schumpeter (v. SCHUMPETER, 1943) poderia, igualmente, aportar um instrumental analítico útil, com sua interpretação do "mercado político" como mecanismo de seleção de formulações das distintas "Elites Técnicas". Mas a análise de Heclo, ao apontar para uma não vinculação entre a implementação de determinadas proposições de política social e os partidos e grupos políticos eventualmente no governo (no caso da Grã-Bretanha e da Suécia das últimas décadas), fecha a porta a um tal tipo de interpretação.

De qualquer forma, a referência a Schumpeter nos coloca na fronteira entre o "Elitismo" e o "Pluralismo", de que passaremos a tratar em seguida.

### c) O Avanço Pluralista

O pensamento político de tipo pluralista (v. BENTLEY, 1967; DAHL, 1956 e 1982; NICHOLLS, 1974; MACPHERSON, 1978) me parece conseguir contornar as objeções que formulamos a pouco ao elitismo à Heclo.

E o faz, em síntese, ao explorar de forma mais rica a clássica questão da relação Estado/Sociedade Civil. Ou, para empregar os conceitos próprios desta corrente de pensamento, a relação entre os grupos governamentais e os "grupos de interesse", ou "de pressão", societários.

Assim, de uma perspectiva pluralista, os grupos que ocupam o poder de Estado (a burocracia, os políticos profissionais) são vistos como movidos, basicamente, por uma lógica de automanutenção no poder e, por esta via, de realização de seus próprios interesses (materiais e simbólicos) de grupo. Mas, pelo menos

numa ordenação política de tipo liberal ou liberal-democrático (7), esta preservação no controle dos instrumentos estatais de poder depende, basicamente, da capacidade que os grupos governamentais (ou aqueles que visam sucedê-los) tenham, de satisfazer, minimamente, a algo como a média dos interesses dos diversos “grupos de pressão”, que compõem a sociedade civil. Os quais, em troca, sustentam politicamente os grupos governantes. Que, ademais, situam-se como “*tertius*” na disputa entre os “grupos de pressão” societários, ou seja, como uma alternativa desejável, para qualquer um deles, à posse direta do poder por qualquer dos demais.

Desta forma, a interpretação pluralista da vida política (e de aspectos particulares desta como o que nos interessa neste texto: as “Políticas Sociais”) se torna capaz, a nosso ver, de *incorporar* a temática elitista à Heclo (o indiscutível papel da “elites técnicas” na formulação de políticas públicas), e de *superá-la*, ao apontar para os mecanismos políticos *através dos quais estas formulações alcançam condições de viabilização*: em síntese, a complexa articulação, pela “média”, de interesses dos diversos “grupos” societários. (7a)

Mas se a interpretação pluralista possibilita assim, pelo menos a nosso ver, um avanço (e por superação) em relação ao que designamos anteriormente como interpretações “elitistas” (pelo menos ao estilo de Heclo), ela deixa, no entanto, de dar conta daquilo que apontamos, mais acima, como um pressuposto do pensamento político de orientação marxista (em qualquer de seus matizes). Queremos nos referir à noção, nuclear a esta última corrente, de que a atuação estatal termina sempre, de alguma forma, e em síntese, por auxiliar na constituição e preservação de privilégios (“de classe”) que estruturam intimamente a organização da sociedade civil.

É claro que esta é uma crítica “externa” à visão-de-mundo pluralista, uma vez que esta última, como se sabe, rejeita explicitamente a questão que acabamos de suscitar, ou seja, a questão da relação entre o jogo político e interesses de classe (substituídos, aqui, de forma empiricista, estes últimos, por interesses de “grupos”, diversificados, heterogêneos, superpostos etc.).

Mas, se consideramos restritiva, na crítica ao “marxismo funcionalista” desenvolvida mais acima, a *mera pressuposição* de uma “lógica” de interesses de classe para a interpretação “lógica”; parece-nos também sê-lo (e mais do que analiticamente restritiva, abertamente ideologizada), no outro extremo, uma interpretação que simplesmente descarte “*a priori*” a temática classista como variável analítica significativa.

Estas considerações nos remetem, finalmente, à última corrente de abordagem do tema em questão que nos propusemos a considerar.

*d) A Teoria Política Marxista Contemporânea e as Políticas Sociais*

O que foi exposto até aqui nos permite perceber que a polêmica que se estabelece entre as principais tendências presentes na literatura de preocupação mais analítica sobre o tema da política social, a rigor transcende de muito o objeto central da discussão, remetendo-nos, na verdade, a um velho e nuclear tema da teoria política desde há séculos. Qual seja: o tema das relações entre o *Estado* (o aparelho de Estado, a burocracia governamental, sua ação na formulação e implementação de "Políticas Públicas"), e o complexo de interesses que marca a "*Sociedade Civil*".

Embora com o risco evidente de esquematismo que envolve uma formulação como a que se segue, poderíamos, a nosso ver, dizer que este tema é representado, na história do pensamento político moderno, por pelo menos três grandes tradições.

Em primeiro lugar uma tradição cara ao *pensamento autoritário e organicista* (mas que se estende para além dele), e que tende a ver a burocracia governamental, os atores que ocupam o aparato estatal como, de alguma forma, expressão e veículo de realização do "interesse geral" da sociedade (de Hobbes, e seu *Leviatã*, à "classe universal" hegeliana; dos portadores da "ciência positiva" da sociedade em Comte, ao stalinismo e o "Socialismo de Estado"; do fascismo aos autoritarismos militares contemporâneos; etc.).

Em segundo lugar, e opondo-se à anterior, a *tradição liberal*, com sua desconfiança intrínseca do Estado e da burocracia governamental. Esta última sendo vista, em síntese, desde esta perspectiva, *como voltada sempre, centralmente, para a busca da satisfação de seus próprios interesses enquanto grupo*, derivando-se daí, para sermos breves, a preocupação central desta tradição com o tema do controle do Estado (de Locke, Montesquieu e Burke, passando pelos utilitaristas dos séculos XVIII e XIX, aos pluralistas e elitistas deste século e, mais modernamente, os neocontratualistas, neo-utilitaristas etc).

E, finalmente, em terceiro lugar, a *tradição marxista*, que tem a unificar seus diferentes matizes a idéia central de que o Estado e a burocracia governamental expressam sempre, predominantemente, de alguma forma, "em última instância" etc. (e acrescenta-se aqui todas as demais precisões que se queira,

e que geram as disputas internas deste campo) *os interesses básicos dos setores economicamente dominantes da sociedade civil*.

Voltando ao nosso tema central, o que parece ser possível perceber, agora, na revisão a que procedemos mais acima, é como:

1. O que chamamos de "*elitismo à Hecló*" termina por aproximar-se da concepção da tecnoburocracia governamental como expressão de "*interesses gerais*", com sua visão das "*elites técnicas*" meramente desenvolvendo e disseminando, através dos mecanismos de "*aprendizado político*", os instrumentos capazes de satisfazer aspirações societárias "*evidentes*", pretensamente óbvias e consensuais.

2. Como o pluralismo é capaz de desenvolver uma análise mais elaborada e ampla do que esta, *que incorpora e articula duas das questões há pouco suscitadas, dando conta da sua relação*, ao ver a burocracia governamental como em busca, centralmente, da satisfação de seus próprios interesses de grupo, mas, para tanto, necessitando esta última dar conta de um espectro mais largo de interesses societários.

3. Como o que designamos, com Coimbra, "*marxismo funcionalista*", por seu turno, introduz na discussão um terceiro elemento: a temática dos *interesses de classe*. Mas o faz de uma forma abstrata, onde o caráter heurístico e potencialmente fértil desta introdução se transforma num postulado dogmático fechado e "*a priori*".

O que queremos introduzir, agora, para a continuidade da nossa discussão, é a idéia de que o que caracteriza aquilo que poderíamos chamar de "*Teoria Política Marxista Contemporânea*" e sua aplicação ao tema das Políticas Sociais, é o esforço de, mais do que antepor-se, *integrar o conjunto de questões suscitadas até aqui*.

Assim, em autores como, por exemplo, o último Poulantzas (8); OFFE; Hirsch (8a) ou Ingraio (v. POU-LANTZAS, 1980; OFFE, 1984 a e b; HIRSCH, 1977 e 1978; INGRAO, 1980; JESSOP, 1982 a e b; CARNOY, 1986 a, b e c), e para além das diferenças entre eles (de que, obviamente, teremos que tratar mais tarde, ampliando, além do mais esta lista), parece ser possível perceber:

1: Um esforço de crítica, *simultânea*, das concepções que Poulantzas, por exemplo, descreve pelas expressões "*Estado-Sujeito*" e "*Estado-Coisa*" e que corresponderiam, respectivamente, às interpretações que vimos designando neste texto como o "*elitismo à Hecló*", e o "*marxismo funcionalista*", onde o Estado é visto, ora como um sujeito autônomo no jogo político; ora como uma "*caixa-preta*", ou um "*comitê-executivo*", mero títere da manipulação das "*classes*

dominantes". Derivando desta dupla crítica a tentativa de antepor a estas concepções simplificadoras uma visão mais complexa da atividade governamental.

2: O entendimento da atuação estatal como marcada, em primeiro lugar, pela ação de "grupos governantes" que visam centralmente sua automanutenção no poder (pensar na noção de "interesse na estabilidade dos grupos governantes" em Offe; ou na interpretação que este autor dá aos projetos de "inovação política" setorial, como readaptação do aparelho de Estado a crises, em busca de sua autopreservação).

3: Mas com esta automanutenção dependendo basicamente da capacidade destes grupos de responder a demandas diversificadas da sociedade civil (pensar na definição do Estado como a "condensação material de uma relação de forças", em Poulantzas; e nas fontes desta formulação na obra de Ingrao, com sua valorização das lutas históricas concretas das classes subalternas na constituição do Estado contemporâneo). (8b)

4: Distinguindo-se no entanto da interpretação pluralista, estes autores chamam a atenção para o fato de que a atuação governamental é levada a respeitar "limites estruturais" (Offe, Poulantzas, Hirsch) naquela incorporação de demandas, "limites" que a fazem caracterizar-se como Estado *Capitalista*.

5: Comportamento este que, por sua vez, está inscrito na própria "ossatura institucional" (Poulantzas) do Estado *Capitalista*. Uma observação onde ecoa, de forma evidente, a velha temática marxiana e leninista da "quebra do Estado" como pré-condição da mudança de sua natureza e da transição ao socialismo. E que leva Ingrao (seguindo a fórmula togliattiana da "Democracia Progressiva") a pregar o processo de democratização do Estado, rumo a uma "Democracia de Massas", como fórmula instrumental essencial para tal transição.

Procuramos demonstrar, assim, como a Teoria Política Marxista Contemporânea parece, em nossa opinião, preocupada em integrar, articulando-as entre si, contribuições de outras correntes de pensamento para a abordagem de temas como o que nos interessa tratar aqui.

Com isso, a nosso ver, esta matriz interpretativa parece buscar uma superação da tendência à reificação das "funções", que caracterizou o que vimos chamando de "Marxismo Funcionalista". Incorporando para tanto uma renascente e fértil preocupação com a ação dos *atores sociais empíricos*. Mas buscando as formas da sua articulação à clássica temática marxista da natureza de classe do Estado, o que representa o seu traço distintivo (e, a nosso ver, seu avanço) em relação a interpretações de outra natureza. (9)

## CONCLUSÕES E PROPOSTA DE TRABALHO

Nas seções anteriores deste texto sugerimos a hipótese de que a literatura de orientação mais analítica sobre o tema das Políticas Sociais parece girar, basicamente, em torno da busca do entendimento de um conjunto de questões, que aparecem, embora com ênfase distintas, nas diversas correntes de abordagem do problema, que consideramos aqui mas que, mais do que antepostas, são na verdade questões *integráveis* entre si. Parecendo, com isso, possibilitar o desenvolvimento de um referencial teórico abrangente, que poderia ser aplicado ao estudo (ou re-estudo) de casos concretos (a origem, o desenvolvimento e os limites de projetos de “Inovação Política” setorial), que, entre nós, vêm sendo tratados, predominantemente, a partir de perspectivas restritivas (como, em especial, o que se designou, mais acima, por “marxismo funcionalista”).

E sugerimos, neste sentido, ao final da última seção, que uma das correntes consideradas — a qual intitulamos, pouco precisamente, de “Teoria Política Marxista Contemporânea” — seria marcada, exatamente, por um tal esforço de integração, como uma de suas características centrais.

Mas tal sugestão, como de resto toda a discussão desenvolvida neste texto, tem um caráter meramente indicativo, um caráter de hipóteses de trabalho a desenvolver. Cabendo considerar, por exemplo, a seu respeito, coisas tais como:

1. A pertinência do recorte desta “corrente” interpretativa como algo dotado de alguma especificidade e unidade interna entre seus componentes;
2. O fato de que ela efetivamente promova a sugerida integração de questões presentes em outras tendências analíticas;
3. O fato de que o faça conseguindo obter uma síntese integradora e não apenas uma mistura eclética e sem consistência interna;
4. O fato de que tal síntese efetivamente se constitua num instrumental fértil para a análise empírica, etc.

Esta listagem de problemas visa apenas indicar, finalmente, o sentido de nossa proposta de trabalho.

Assim, a mais longo prazo nossa intenção é desenvolver uma investigação de caráter mais empírico, explorando um (ou eventualmente mais) “caso(s)” de “Inovação Política” setorial, a definir e recortar, que se mostrem interessantes para uma abordagem na linha das preocupações expostas acima. Eventualmente até retrabalhando temas já analisados, inclusive por nós mesmos, desde perspectivas que no entanto consideramos hoje restritivas.

Mas para que isto possa ser feito é preciso que identifiquemos na literatura — ou, eventualmente, nos esforcemos por desenvolver, a partir dela — um referencial teórico que pareça ser mais fértil e compreensivo.

O exposto mais acima pretendeu apontar nesta direção, atendendo à conclusão de Coimbra (1988, a, p. 100) de que parecem “insatisfatórias todas as abordagens discutidas” na extensa revisão que o autor promove. E onde o “marxismo mais contemporâneo” é sugerido como uma orientação promissora, mas, como vimos, é pouco explorado.

Ocorre que, como já assinalamos, a discussão sugerida nas seções anteriores deste nosso texto foi ali desenvolvida de forma apenas *inicial e tentativa* (como parece caber a um trabalho desta natureza). Ou seja: situou-se no limite de nossa capacidade atual para o tratamento do tema, e tem o caráter de *mera indicação de hipóteses de trabalho a desenvolver*. Tanto no *recorte e identificação* do que chamamos “correntes significativas na interpretação do tema das Políticas Sociais” (e portanto eventualmente deixando de lado outros paradigmas que será necessário considerar mais tarde), quanto na *interpretação* de cada uma delas (interpretação aqui claramente insuficiente e, eventualmente, equivocada).

Boa parte das características que acabamos de apontar no texto acima devem-se, ademais, à utilização de uma bibliografia evidentemente restrita, face ao volume da produção sobre o tema em tela.

Assim, nossa proposta a curto prazo é mais bem de um trabalho de natureza teórica, que consistiria numa continuidade da revisão da literatura sobre o tema da Política Social que iniciamos aqui (obviamente estendida para muito além dos poucos textos ilustrativos citados mais acima, e reconsiderando a estes). Revisão que estaria orientada, como acima, no sentido de promover uma classificação e interpretação, próprias, de correntes de abordagem do tema, tendo como fio condutor as hipóteses aqui suscitadas, e voltada, como dissemos há pouco, para a tentativa de identificar um referencial teórico que nos pareça fértil no sentido de fundamentar um posterior trabalho de investigação empírica sobre o tema.

O paradigma que designamos por “Teoria Política Marxista Contemporânea” nos parece, a princípio, apresentar as vantagens já comentadas. Mas tratar-se-ia, como projeto de trabalho, de aprofundar a sua análise, buscando apreender e caracterizar melhor os elementos que ele parece aportar ao tratamento do tema em questão, discutir sua consistência e suas relações com outras correntes interpretativas.

*This article takes as its starting point a classification designed by another author, of the principal tendencies present in the international literature that discusses "social policy". When one studies this classification, it is possible to analyse some of its elements, sharpen the meaning of others and even add tendencies that seem to have been desconsidered in the original text. Finally, it is possible to distinguish between of thought that tend to be more normative and/or descriptive, and others characterized by more analytical or interpretative preoccupations.*

*In the next moment an effort is made to study in a more detailed form the following theoretical approaches to the theme in question: the structuralist approach to marxism, elitism, pluralism and the contemporary non-structuralist marxist approaches. The article ends with indications of how to develop the discussion presented.*

## NOTAS

- (1) "Antes, devemos esclarecer que o marxismo que estaremos criticando não é exatamente o marxismo mais contemporânea. Conforme se afirma no outro texto citado desta coletânea, o marxismo vem passando por transformações muito profundas nestes últimos anos, não só em geral, mas também no que se refere às suas aplicações ao estudo das políticas sociais. Assim, *nossa crítica se dirige às interpretações marxistas tradicionais*, aquelas que, infelizmente, são ainda as mais freqüentes na bibliografia brasileira.  
(COIMBRA, 1987 b, pag. 109)
- (2) "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 Bucci-Glucksman, que tem trabalhado com o tema da social-democracia; Gösta Esping-Andersen e Göran 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 Sam Bowles e Herbert Gintis, com seus estudos sobre o "Estado Liberal Democrático" e o sistema escolar, entre muitos outros.  
(COIMBRA, 1987 a, pag. 93)

- (3) A designação "*Perspectiva do Serviço Social*" nos parece restritiva, uma vez que é possível enquadrar, mais amplamente, na caracterização que Coimbra dela promove (v. COIMBRA, 1987 a, pags. 76-81) toda a gigantesca produção dos diversos grupos de profissionais (como médicos, educadores, especialistas em transportes, habitação etc) diretamente envolvidos com os problemas "práticos" imediatos das diversas áreas de políticas sociais, e mais voltadas para a identificação de problemas particulares e o desenvolvimento de soluções setoriais para estes problemas do que para os aspectos mais teóricos, mais abstratos e mais generalizantes do tema.
- (4) A este respeito, ver, por exemplo, a portentosa "*História do Marxismo*", organizada por Hobsbawm (HOBSBAWM, 1983), onde a questão que ora suscitamos nos parece funcionar como um dos "eixos" articuladores do conjunto da obra. Mais particularmente, veja-se o artigo de Istvan Meszáros ("*Marx 'Filósofo'*") na citada coletânea (MESZÁROS, 1983).  
Ver também, no mesmo sentido, COUTINHO, 1973.
- (5) A ilustração paradigmática deste tipo de interpretação é dada, como se sabe, por Althusser (v. ALTHUSSER, 1983). Veja-se também, na mesma direção, por exemplo, O'Connor (1977). Sua influência na interpretação das políticas sociais entre nós (que é apenas um aspecto da conhecida influência mais geral do "Marxismo Estruturalista" de Althusser no Brasil dos anos 70) pode ser ilustrada, por exemplo, por um texto de utilização didática muito corrente como o de Faleiros (1980). Veja-se também, no mesmo sentido, Faleiros (1986); Cignoli (1985); ou Teixeira (1984); ou, ainda... nós mesmos (v. por exemplo, OLIVEIRA, 1984).
- (5a) Para uma discussão sobre este conceito, bem como de sua crítica em Marcuse, veja-se: HABERMAS (1987).
- (6) Para um exemplo de utilização deste tipo de abordagem na literatura brasileira sobre políticas sociais, veja-se Hochman (1987).
- (6a) Sobre este "Retorno do Ator" como preocupação temática nas ciências sociais contemporâneas, ver, por exemplo, a resenha do livro de A. Touraine com este nome, em FRIDMAN, Luis - *O Ator no "Tempo das Emoções"*, *Presença*, n.º 11, Janeiro de 1988.
- (7) Aqui, como se sabe, surgem nuances ao interior desta corrente, opondo, por exemplo, Bentley e Dahl (a respeito, ver OLIVEIRA, 1985). Mas esta distinção não tem maior importância para nossa discussão aqui.
- (7a) Talvez - com o inevitável grau de arbitrariedade sempre envolvido no esforço de "classificação" de uma obra singular qualquer, e apenas a título de ilustração - fosse possível tomar como exemplo desta superação pluralista da temática estritamente "elitista", na literatura brasileira sobre políticas sociais, um texto já tornado clássico nesta área\* o "*Cidadania e Justiça*" de Wanderley Guilherme dos Santos (SANTOS, 1979). Veja-se, neste sentido, em especial, o capítulo 3, seção 2 ("*Esquema Geral para Análise de Políticas Públicas*"), onde o autor, partindo do elitismo clássico de Mosca, Pareto e Michels, e problematizando-o, termina por compor um quadro bastante complexo das variáveis envolvidas no processo decisório em Políticas Públicas, no qual assume posição importante o que ele chama de "complexificação social" ou seja, o processo de diferenciação e organização dos grupos societários.
- (8) Para uma diferenciação interna na obra de Poulantzas, ver CARNOY (1986 a); e JESSOP (1982 b).

- (8a) Sobre a posição peculiar de Hirsch ao interior da "Teoria Derivaconal", ver JESSOP (1982a); e CARNOY (1986 c).
- (8b) Sobre a influência de Ingrao nas últimas obras, e na (relativa) "auto-crítica" que este promove, af, ao seu "passado" estruturalista, ver CARNOY (1986 a e b).
- (9) Um último comentário sobre a corrente interpretativa que acabamos de considerar, diz respeito a um problema frequentemente apontado nas discussões sobre políticas sociais, qual seja, o da *ausência de definições* precisas que *delimitam* a própria matéria (v. COIMBRA, 1987 a, pags. 100–102). Definições que, quando não são simplesmente dispensadas, são substituídas por formulações meramente tautológicas, ou por meras listagens de subáreas que compõem o campo.

Assim o "marxismo funcionalista" tende a simplesmente desconsiderar o problema, ao identificar as "Políticas Sociais" com qualquer outro setor de Políticas Públicas (ou até mais do que isto, se incorporar, como em Althusser, uma concepção "ampliada" no Estado), uma vez que todas estas ações são vistas apenas como igualmente voltadas à "reprodução do modo de produção". Já o "elitismo" e o "pluralismo" tendem a assumir definições mais ou menos tautológicas, uma vez que o caráter "*social*" dos problemas enfrentados pelas "elites técnicas", ou reivindicados pelos "grupos de pressão", é tomado como dado.

O enfoque que designamos como "Teoria Política Marxista Contemporânea", por sua vez, se não resolveu o problema que estamos considerando, pelo menos parece apontar uma direção para o seu enfrentamento. Uma vez que, desta perspectiva, *é a própria ação governamental* que transforma um problema amplo em questão específica, adscrita a uma "policy" determinada. Assim, a caracterização teórica mais precisa do campo que costuma ser identificado "naturalmente" (i. e., de forma aparentemente "espontânea", ou "óbvia" como "Políticas Sociais", deveria ser buscada *no tipo de "seleção"* a que são submetidos os problemas subjacentes àquelas "policies". Seleção que transforma *problemas sociais*, no sentido amplo do termo, em *problemas de políticas sociais* (neste sentido, ver a distinção que OSZLACK e O'DONNEL (1976) propõem, entre *histórias dos problemas* e *história das políticas*, ou a noção de "*seletividade estrutural*", em OFFE).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTHUSSER, Louis — *Aparelhos Ideológicos de Estado*, Rio, Graal, 1983.
- ALTVATER, Elmar — *Some Problems State Interventionism*, in Holloway, J. e S. Picciotto (eds.) — *State and Capital: A Marxist Debate*, op. cit.
- BENTLEY, Arthur — *The Process of Government*, Cambridge, Belknap Press, 1967.
- BUTLER, Eamonn — *A Contribuição de Hayek às Idéias Políticas e Econômicas de Nosso Tempo*, Rio, Instituto Liberal/Ed. Nórdica, 1987.
- CARNOY, Martin — *O Estruturalismo e o Estado: Althusser e Poulantzas*, in *Estado e Teoria Política*, Campinas, Papyrus, 1986.  
— *Estado, Democracia e Transição ao Socialismo*, Ibid.  
— *O Debate Alemão*, Ibid.
- CHACON, Vamireh — *Uma Teoria Liberal da Justiça*, in Rawls, J. — *Uma Teoria da Justiça*, op. cit.

- CIGNOLI, Alberto — *Estado e Força de Trabalho: Introdução à Política Social no Brasil*, S. Paulo, Brasiliense, 1985.
- COIMBRA, Marcos S. — *Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais*, in Branches, Sérgio e outros — *Política Social e Combate à Pobreza*, Rio, Jorge Zahar, 1987.  
— *Será Que o Marxismo Responde à Pergunta de como Surgem as Políticas Sociais?*, *Ibid.*
- COUTINHO, Carlos Nelson — *El Estructuralismo y La Miseria de La Razón*, México, Ed. Era, 1973.
- CRESPIGNY, Anthony de — F. A. Hayek: *Liberdade Para o Progresso*, in Crespigny, A. e K. R. Minogue (orgs.) — *Filosofia Política Contemporânea*, Brasília, Ed. Univ. de Brasília, 1979.
- DAHL, Robert — *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, Univ. of Chicago Press, 1956.  
— *Dilemmas of Pluralistic Democracy*, New Haven, Yale Univ. Press, 1982.
- FALEIROS, Vicente P. — *A Política Social do Estado Capitalista*, S. Paulo, Cortez, 1980.  
— *O Que é Política Social*, S. Paulo, Brasiliense, 1986.
- FRIEDMAN, Milton e Rose Friedman — *Liberdade de Escolher: O Novo Liberalismo Econômico*, Rio, Record, 1980.
- GOROWITZ, Samuel — John Rawls: *Uma Teoria da justiça*, in Crespigny, A. e K. R. Minogue — *Filosofia Política Contemporânea*, op. cit.
- HECLO, Hughes — *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- HABERMAS, Jürgen — *Técnica e Ciência como "Ideologia"*, in *Técnica e Ciência como "Ideologia" (e outros ensaios)*, Lisboa, Edições 70, 1987.
- HIRSCH, Joachim — *Observações Teóricas Sobre o Estado Burguês e sua Crise*, in Poulantzas, Nicos (org.) — *O Estado em Crise*, Rio, Graal, 1977.  
— *The State Apparatus and Social Reproduction: Elements of a Theory of the Burgeois State*, in Holloway, J. e S. Picciotto — *State and Capital: A Marxist Debate*, op. cit., 1978.
- HOBSBAWN, Eric J. — *História do Marxismo*, Rio, Paz e Terra, 12 vols. 1983 (início da edição).
- HOCHMAN, Gilberto — *Aprendizado e Difusão na Constituição de Políticas: a Previdência Social e seus Técnicos (1940-1960)*, IUPERJ, *Série Estudos*, n: 55, Março de 1987, Mimeo.
- HOLLOWAY, John e Sol Picciotto (eds.) — *State and Capital: A Marxist Debate*, London, Edward Arnold, 1978.
- INGRAO, Pietro — *As Massas e o Poder*, Rio, Civilização Brasileira, 1980.
- JESSOP, Bob — *Form and Functions of the State*, in *The Capitalist State: Marxist theories and Methods*, Oxford, Martin Robertson, 1982.  
— *Hegemony, Force and State Power*, in *The Capitalist State*, op. cit., 1982.
- MACPHERSON, Crawford B. — *Modelo 3: Democracia de Equilíbrio*, in *A Democracia Liberal: Origens e Evolução*, Rio, Zahar, 1978, cap. 4.
- MARSHALL, T. H. — *Cidadania, Classe Social e Status*, Rio, Zahar, 1963.  
— *Política Social*, Rio, Zahar, 1967.
- MÉSZÁROS, Istvan — *Marx "Filósofo"*, in Hobsbawn, op. cit., Vol. 1.
- MÜLLER, Wolfgang, e NEUSSÜS, Christel — *The "Welfare State Illusion" and the Contradiction Between Wage Labour and Capital: a Marxist Debate*, op. cit.
- NICHOLLS, David — *Three Varieties of Pluralism*, Plymouth, Bowering Press, 1974.
- NOZICK, Robert — *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books, 1974.
- O'CONNOR, James — *USA: A Crise do Estado Capitalista*, Rio, Paz e Terra, 1977.

- OFFE, Claus e Gero Lenhardt — *Teoria do Estado e Política Social*, in Offe, Claus e outros — *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio, Tempo Brasileiro, 1984.
- e Volker Ronge — *Teses sobre a Fundamentação do Conceito de "Estado Capitalista" e sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista*, in *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, op. cit.
- *Política Social, Acumulação e Legitimação*, *Revista de Administração Pública*, FGV, Vol. 18, n: 02, Abril/Junho de 1984.
- OLIVEIRA, Jaime A. — *Entre o Elitismo e o Pluralismo: uma Introdução à Teoria Liberal-Democrática Contemporânea*, IUPERJ, 1985, Mimeo.
- OLIVEIRA, Jaime A. — *Reformas e Reformismo: "Democracia Progressiva" e Políticas Sociais*, *Cadernos de Saúde Pública*, ENSP, Vol. 2, n: 4, Outubro/Dezembro de 1987.
- OSZLAK, Oscar e O'DONNELL, Guillermo — *Estado y Políticas Estatales en America Latina: hacia una Estrategia de Investigación*, Doc. CEDES GE, Clacso, n: 4, 1976.
- POULANTZAS, Nicos — *O Estado, O Poder, O Socialismo*, Rio, Graal, 1980.
- RAWLS, John — *Uma Teoria da Justiça*, Brasília, Ed. Univ. Brasília, 1981.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos — *Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira*, Rio, Campus, 1979.
- SCHUMPETER, Joseph — *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Rio, Fundo de Cultura, sem data (1: ed.: 1943).
- TEIXEIRA, Sônia M. Fleury — *Políticas Sociais*, in *Estado Capitalista e Políticas Sociais*, EPAB/FGV, Mimeo, sem data (1984).
- WEBER, Max — *Economia y Sociedad*, México, Fundo de Cultura, 1969, Parte I.