



1290000142



FE

TCC/UNICAMP L476i

MARIA LUCIA DA ROCHA LEITE

UMA INTRODUÇÃO AO ESTUDO DO CONCEITO DE CIDADANIA

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como exigência parcial para o curso de Pedagogia, com habilitação em Administração Escolar da Faculdade de Educação-UNICAMP, sob a orientação da Profa. Elizabeth de Almeida Silveiras Pompêo de Camargo

Campinas
1998

FOLHA DE APROVAÇÃO

BANCA EXAMINADORA:

Profa.Dra Eloisa de Mattos Höfling

ORIENTADOR:

Profa. Elizabeth de Almeida Silvares Pompêo de Camargo

Campinas, junho de 1998

À Profa. Elizabeth de Almeida Silves Pompêo de Camargo,
minha orientadora, com todo o respeito e admiração.

"A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade, baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum." (Marshall, T.H., 1967).

"Em outros termos: em tais condições, é preciso fazer clientes reais para que se possa esperar vir a ter cidadãos em sentido pleno, capazes não só de expressar a autonomia que diz respeito especialmente aos direitos civis e políticos da cidadania, mas também eventualmente exibir as virtudes cívicas e exercer as responsabilidades que a concepção normativa de cidadania vê como o anverso daqueles direitos." (Reis, F.W., 1990).

"Esta tarefa extremamente difícil coloca a questão da eficácia das políticas de inserção, pois é sobre o sucesso de práticas de inserção que se coloca a possibilidade para as populações em dificuldade de reintegração ao regime comum." (...) "...a luta contra a exclusão é levada também, e sobretudo, pelo modo *preventivo*, quer dizer, esforçando-se em intervir sobretudo em fatores de desregulação da sociedade salarial no coração mesmo dos processos da produção e da distribuição das riquezas sociais." (Castel, R., 1997).

"...os direitos humanos não são apenas os direitos civis e políticos, mas também os direitos econômicos e culturais, tanto dos indivíduos quanto da coletividade. Os direitos humanos deixam de ser limitados aos direitos definidos em constituições e leis nacionais e passam a abranger os direitos definidos em tratados internacionais." (Pinheiro, J.M., 1997).

"Onde deve ser desenvolvida a educação do cidadão? A escola é o *locus* privilegiado, embora sofra, atualmente, a concorrência de outras instituições - como os meios de comunicação de massa. A escola continua sendo a única instituição cuja função oficial e exclusiva é a educação." (Benevides, M.V., 1997).

SUMÁRIO

Introdução.....	6
Capítulo I: Uma introdução ao estudo da idéia de cidadania.....	8
Capítulo II: Ainda em torno do tema da cidadania e a redor do tema: <i>Welfare State</i> , Política Social e Proteção Social.....	66
Considerações finais.....	155
Referências bibliográficas.....	160

INTRODUÇÃO

Objetivo: A minha monografia de conclusão de curso, apresentada como exigência parcial para o Curso de Pedagogia, representa uma tentativa de introdução ao estudo da teoria da cidadania.

Metodologia: Em termos metodológicos, a pesquisa limita-se a uma revisão bibliográfica. No entanto, sendo esta uma bibliografia muito ampla e complexa, com pesquisas em várias áreas de conhecimento no âmbito das ciências humanas, procurei me introduzir, dentro de delineamentos iniciais e gerais, no estudo de alguns textos das ciências sociais, de forma mais forte em alguns estudos da ciência política e da sociologia política.

Apresentação: No Capítulo I, **UMA INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA IDÉIA DE CIDADANIA**, faço um estudo introdutório à concepção de Thomas H. Marshall, através do seu texto **Cidadania, Classe Social e Status** (1967), pela relevância de sua contribuição, considerada clássica, para a teoria da cidadania. Cito, também, sua obra **Política Social** (1965), destacada no capítulo 2. Neste capítulo, estudo, em seguida, a concepção de Reinhard Bendix, em **Construção Nacional e Cidadania** (1996). Encerro o capítulo com um estudo da obra de Eloisa de Mattos Höfling, **O Livro Didático em Estudos Sociais** (1986), trabalho que considero inovador no estudo da cidadania, tanto na área das **Ciências Sociais Aplicadas à Educação**, quanto na área de **Metodologia do Ensino**. A autora introduz-nos, ainda, na leitura de Alessandro Pizzorno, através da obra **Participación y cambio social en la problemática contemporánea** (1975).

No Capítulo II, **AINDA EM TORNO DO TEMA DA CIDADANIA E AO REDOR DO TEMA : WELFARE STATE, POLÍTICA SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL**, dou continuidade ao estudo da teoria da cidadania, com o texto de Fábio Wanderley Reis, **Cidadania, Estado e Mercado - Democracia Social e Democracia Política no Processo de Transformação Capitalista** (1990), em que destaco a sua

leitura sobre a concepção clássica de T.H.Marshall, bem como outras abordagens sobre o tema da cidadania.Neste capítulo, estudo,também, o trabalho da economista Rosa Maria Marques, **A Proteção Social e o Mundo do Trabalho** (1997), que introduz-nos na leitura de Marta Arretche , **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas** (1995) e no trabalho de Marcos A.Coimbra, **Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais** (1987).

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA IDÉIA DE CIDADANIA

O objetivo deste capítulo é apresentar uma introdução ao estudo da idéia de cidadania, focalizando, em diferentes momentos, a análise dos autores: T.H. Marshall, Reinhard Bendix e Eloisa de Mattos Höfling.

T.H. MARSHALL

Catedrático da Universidade de Londres, Marshall é um sociólogo da tradição de Tocqueville, Marx, Engels, Pareto, Michels e Weber.

Cidadania, Classe Social e Status, (1967) é uma coleção de ensaios e conferências do autor. Os primeiros ensaios tratam da Sociologia como disciplina, oferecendo valiosa contribuição para a chamada abordagem por "teorias de médio alcance", uma reflexão sistemática sobre suas bases teóricas e os seus rumos estratégicos. No capítulo III, o autor desenvolve o seu conceito de cidadania em relação a classe social.

O conceito de cidadania: sua evolução do século XII ao século XIX

O autor inicia o estudo da evolução do conceito de cidadania, a partir do século XII, quando surgem os primeiros direitos civis com base no direito consuetudinário do país. Os direitos civis foram sendo agregados a um *status* já existente a que pertenciam todos os adultos da comunidade. Na verdade, estendiam-se a todos os homens, pois as mulheres eram um caso peculiar, principalmente as casadas. Esse caráter democrático ou universal originou-se do *status* da liberdade, pois, na Inglaterra do século XVII, todos os homens eram livres.

instituições. Ainda se pode referir a "*status social*", porém, a diferença de classes emerge, não mais de leis e costumes da sociedade, mas, da combinação de vários fatores relacionados com as instituições da propriedade e da educação e com a estrutura da economia nacional. Os diferentes níveis de bem-estar econômico são medidos pelo padrão de vida comum. A classe trabalhadora faz uma imitação barata de uma civilização que se tornou nacional. No entanto, a classe ainda existe e se considera a desigualdade social como necessária e proposital, podendo tornar-se excessiva.

Eis a concepção de cidadania de Marshall: "A cidadania exige um elo de natureza diferente, um sentimento direto de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum." (Marshall, p.84).

O autor ainda complementa que o desenvolvimento da cidadania é estimulado tanto pela luta para adquiri-los como para conservá-los, uma vez adquiridos. Foi o que ocorreu, a partir do século XVIII, com o surgimento dos direitos civis modernos e também da consciência nacional de nossos dias.

O autor coloca que os instrumentos dessa luta da democracia moderna foram aperfeiçoados pelas classes altas e transmitidos, passo a passo, às mais baixas, pelos jornais, aos que sabiam ler, pelos comícios, campanhas publicitárias e associações em defesa de causas públicas. Mas, apesar do crescimento da consciência nacional, a massa operária ainda não exercia um poder político, no final do século XIX.

Marshall esclarece que, na sua origem, os direitos civis eram acentuadamente individuais e por isso se harmonizavam com o período individualista do capitalismo. Os sindicatos não procuravam obter personalidade jurídica, não buscavam o fortalecimento dos direitos civis, nem dos direitos sociais, como o contrato de mercado livre, o salário mínimo e a previdência social. Os direitos civis foram instrumento para elevar o *status* econômico e social do trabalhador, para firmar a reivindicação de que eles, como cidadãos, tinham certos

direitos sociais. O sindicalismo criou, pois, um sistema secundário de cidadania industrial, de forma paralela e complementar ao sistema de cidadania política. (Cf. Marshall, 1967, p.63-74).

Os elementos da cidadania

O autor deixa claro que o seu objetivo se resume em analisar o desenvolvimento da cidadania, na Inglaterra, até o final do século XIX. Para atingir essa finalidade, ele dividiu a cidadania em três elementos: civil, político e social.

O autor relata que, "quando os três elementos da cidadania se distanciaram uns dos outros, logo passaram a parecer elementos estranhos entre si. O divórcio entre eles era tão completo que é possível dizer, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente - os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade razoável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos."

O autor afirma que 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 o direito da criança frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto de ter sido educado."

A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil. Depreende-se disto que o desenvolvimento da educação primária pública durante o século XIX constituiu o primeiro passo decisivo em prol do restabelecimento dos direitos sociais da cidadania no século XX." (Cf. Marshall, p.73).

Os direitos sociais no século XX

O autor relata que, no final do século XIX, iniciou-se um novo período com avanço no campo dos direitos sociais, em que ocorreram mudanças significativas no princípio igualitário expresso na

cidadania. Os direitos sociais foram sendo incorporados ao *status* de cidadania, criando-se um direito universal. Os direitos sociais têm ainda o objetivo de reduzir as diferenças de classe. O que importa é um mínimo garantido para todos os cidadãos.

Marshall refere que, no início do século XIX, a Inglaterra oferecia educação primária aos trabalhadores, a fim de que estes pudessem servir melhor aos capitalistas. Já no final do século, a educação era um direito individual, tornando-se gratuita e obrigatória.

O autor acredita que, no século XX, a educação se encontra ligada à ocupação e o estudante precisa de qualificação para ocupar uma posição num "nível adequado". Nesse processo de seleção e mobilidade, o direito do cidadão é o direito à igualdade de oportunidades, com o objetivo de eliminar o privilégio hereditário. O jovem desprovido de recursos pode demonstrar que é tão bom quanto o rico.

Marshall adverte, contudo, que o resultado final é uma estrutura de *status* desiguais distribuídos a habilidades desiguais. Através da estrutura educacional, a cidadania torna-se um instrumento de estratificação social, que acompanha o indivíduo pela vida toda, com rótulo de legitimidade, por ter sido conferido por uma instituição destinada a dar aos cidadãos seus justos direitos.

Marshall afirma que, no final do século XX, a cidadania mostra que conseguiu impor modificações no sistema de classes, criando por isso conflitos com o sistema capitalista de classes.

A cidadania, bem como outras forças externas a ela, tem alterado o padrão de desigualdade social.

Os direitos sociais, na sua forma moderna, mostram que o *status* invadiu o contrato, subordinando o preço de mercado à justiça social, a partir da declaração de direitos.

O autor afirma que as desigualdades moldadas pela cidadania constituem, por si sós, distinções de classe, no sentido empregado pelas sociedades passadas.

Marshall conclui que o seu objetivo, neste particular, foi esclarecer "um elemento" (...) "de fundamental importância, ou seja, o impacto de uma noção de cidadania sobre a estrutura da desigualdade social."(Cf.Marshall, p.87-114).

Conclusão

Sociólogo da tradição de Weber, Marshall focaliza os processos da mudança social e as suas conseqüências, especialmente em relação a instituições e valores políticos.Situa esses processos no seu contexto histórico e conceptualiza-os em termos comparativos.

A interação entre inovações tecnológicas e mudanças na estrutura social, o impacto destas últimas sobre as normas e valores sociais, o *feed-back* que os novos valores produzem sobre as instituições existentes, estes os principais focos da análise de Marshall, como de outros sociólogos dessa tradição.

Pela sua posição na bibliografia internacional, *Cidadania, Classe Social e Status* é uma obra clássica, de presença obrigatória nos estudos da teoria da cidadania.

REINHARD BENDIX

Reinhard Bendix, judeu alemão, radicado nos Estados Unidos e professor da Universidade de Bekerley, deu uma contribuição definitiva para o entendimento e a divulgação da obra de Max Weber, na América, segundo afirmação de Roth, seu colaborador direto.

Criador da sociologia histórico-comparada, reforça sua adesão à perspectiva histórica ,sob influência de Max Weber, desde o início de sua carreira.Contudo, seus críticos apontam a teoria sociológica como prioritária sobre a perspectiva histórica, o que faz a "marca registrada

de sua obra". Nesse sentido, *Construção Nacional e Cidadania* (1996) é considerado o seu trabalho mais expressivo.

No referido trabalho, Bendix faz um estudo da mudança social através de comparações e contrastes entre fenômenos semelhantes, numa dada sociedade, num determinado tempo ou em várias sociedades. O tema comum da análise são as relações de autoridade pública e privada, nas sociedades ocidentais, desde os padrões medievais até os do moderno Estado-nação, numa interpretação que levanta um contraste entre esses padrões e os característicos da civilização russa.

A análise da experiência européia é usada como ponto de referência para os estudos comparados sobre a modernização política do Japão e sobre a construção nacional da Índia. Ao realizar sua preocupação específica com a questão da autoridade, e para melhor compreensão, o autor faz uma abordagem da mudança social, mantendo sempre o contexto histórico como pano de fundo.

Estruturas pré-modernas e transformações das sociedades européias ocidentais

Baseando-se em Weber, Bendix inicia o seu trabalho com uma análise das estruturas pré-modernas das sociedades ocidentais, através dos conceitos de patrimonialismo e feudalismo.

Assim, o autor refere que, de forma esquemática, a vida política medieval apresenta um rei e uma nobreza de terras. O *patrimonialismo* (realidade patrimonial ou hereditária), antes de tudo, refere-se à administração da propriedade real e dos domínios reais, feita pelos súditos pessoais do rei, que fazem parte da propriedade real e são recompensados por seus serviços, a critério do rei.

O autor afirma que, no *feudalismo*, o vassalo presta juramento de fidelidade a seu governante e, assim, assume a obrigação de servi-lo. Em troca, o governante garante ao vassalo um feudo, ou o confirma em suas propriedades já existentes como um feudo. As obrigações entre um governante e seus vassalos são consagradas pela afirmação de

direitos e deveres, sob juramento e diante de Deus, num sistema de justiça transcendente.

O autor esclarece que os princípios da estrutura política medieval assentam-se num sistema de leis, mais pessoais do que territoriais e na coexistência de numerosas "comunidades jurídicas", autônomas de qualquer maneira. A vida política consiste em lutas pelo poder entre jurisdições mais ou menos autônomas, cujos membros compartilham imunidades e obrigações, que se baseiam numa hierarquia social estabelecida numa relação de fidelidade com o governante, cuja autoridade é consagrada pela Igreja Universal. Maquiavel descreve o feudalismo e o patrimonialismo, no século XVI.

O autor analisa que, ao longo dos séculos, esse padrão é substituído por um governo absolutista, onde o rei exerce certos poderes nacionais, através de seus funcionários designados e representantes, em Estados privilegiados hereditariamente, numa variedade tão grande quanto na antiga estrutura feudo-patrimonial, como na França, ou numa ascendência de muitos principados, como na Alemanha. No século XVIII, a maioria das sociedades européias caracteriza-se por regimes absolutistas, onde o rei divide o poder com os Estados oligárquicos, representados por "corpos constituídos".

Bendix esclarece que a Revolução Francesa destrói esse sistema de privilégios e dá início à democracia das massas do mundo moderno. Nessa transformação da relação da sociedade com o Estado, o autor destaca, como fundamental, o contraste entre a vida política medieval e a do Estado-nação que emerge das sociedades da civilização ocidental. (Cf. Bendix, p.69-83).

Aspectos da autoridade na "Grande Transformação"

Bendix cita o estudo de Tocqueville, sobre a Revolução Francesa, em que o autor mostra como o *ancien régime* destrói a vida política medieval, centralizando o poder nas mãos do rei e seus funcionários. Nada obstruía o governo central, mas, também, nada podia mantê-lo de pé. A Revolução Francesa resulta num igualitarismo

que nivela as diferenças na hierarquia social e coloca questões para a manutenção da liberdade e da estabilidade política.

Segundo o autor, Tocqueville aponta o contraste entre a França revolucionária e a América democrática. Na América, os criados têm obrigações contratuais e encaram seus patrões como iguais, apesar das suas diferenças sócio-econômicas. Na França, os criados são subordinados pela sua necessidade econômica. Mas, as idéias igualitárias, disseminadas pelos "homens de letras", dão voz às massas, num início da "era da revolução democrática". A "crise do governo doméstico" consiste na fuga dos patrões de sua obrigação de proteger e remunerar.

Bendix distingue o elemento político, em meio à mudança econômica, na Inglaterra, o primeiro país a desenvolver uma indústria moderna. A industrialização veio facilitar a disseminação de direitos para todos os homens. Os trabalhadores aprenderam a ler e tiveram acesso aos panfletos políticos. Reunidos em grandes grupos, sob o mesmo teto, para trabalhar, eles passaram a mudar facilmente de patrão e a buscar participação no governo, pelo voto. Eles não voltariam a se submeter ao sistema patriarcal ou paternalista.

Baseando-se em Mill, o autor destaca que os protestos das classes inferiores parecem objetivar o estabelecimento da cidadania dos trabalhadores, que acreditam no direito de serem ouvidos nos seus conselhos nacionais, já que contribuem para a riqueza do país. Mas essas demandas, na Inglaterra, nunca alcançaram a culminância desenvolvida no continente europeu. Aí, a modernização política ocorreu de uma maneira relativamente pacífica e contínua, pois o país era líder na industrialização e na expansão ultramarina, durante o século XIX. A Inglaterra era, então, a principal nação do mundo e os operários queriam seu lugar na comunidade política. Aproveitando o contexto favorável, o debate procura se assentar na linguagem da religião. Mas, os operários acreditam que a religião está do lado da ordem. Finalmente, a sociedade inglesa conseguiu apaziguar a classe

baixa, permitindo-lhe uma participação relativa na comunidade política nacional, contudo, num processo de gradual evolução.

O autor interpreta esses protestos como movimentos políticos e define seu caráter em termos de contraste entre uma comunidade política pré-moderna e uma comunidade política moderna.

Para Bendix, o século XVIII é um importante hiato na história da Europa ocidental. Antes dessa época, as massas populares eram inteiramente excluídas do exercício dos direitos públicos. Desde então, elas se transformaram em cidadãos e, nesse sentido, são participantes da comunidade política. A "era da revolução democrática" estende-se desde essa época até os nossos dias. Durante esse período, algumas sociedades universalizaram pacificamente a cidadania, enquanto que outras foram incapazes de fazê-lo e conseqüentemente sofreram vários levantes revolucionários.

O autor afirma que o problema das classes inferiores, num Estado-nação moderno, consiste nos processos políticos através dos quais a reciprocidade de direitos e deveres é gradualmente estendida e redefinida ao nível da comunidade nacional. Bendix confirma a tese de Tocqueville. (Cf. Bendix, p.83-109).

A extensão da cidadania às classes inferiores: elementos de cidadania

Bendix assevera que, no Estado-nação, cada cidadão encontra-se numa relação direta com a autoridade soberana do país, em contraste com o Estado medieval onde essa relação é desfrutada apenas pelos grandes homens do reino.

O autor aponta um elemento essencial na construção da nação que é a codificação dos direitos e deveres de todos os adultos que são classificados como cidadãos. Nesse sentido, Bendix analisa o desenvolvimento dos vários direitos de cidadania, baseando-se na tipologia tripartite de T.H. Marshall, formulada em *Citizenship and Social Class*:

"* Direitos *civis* como "liberdade pessoal, liberdade de palavra, pensamento e fé, o direito à propriedade e a concluir contratos válidos, e o direito à justiça".

* Direitos *políticos* tais como o direito de voto e o direito a acesso a cargo público.

* Direitos *sociais* que vão do "direito ao bem-estar econômico e à segurança mínimos ao direito de participar inteiramente na herança social e a viver uma vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões prevaescentes na sociedade." (Bendix, p.111).

O autor esclarece que quatro grupos de instituições públicas correspondem a esses três tipos de direitos:

"* Os *tribunais*, para a salvaguarda dos direitos *civis* e, especificamente, para a proteção de todos os direitos *civis* extensivos aos membros menos articulados da comunidade nacional.

* Os *corpos representativos* locais e nacionais como vias de acesso à participação na tomada de decisão e na legislação.

* Os *serviços sociais*, para garantir um mínimo de proteção contra a pobreza, a doença, e outros infortúnios; e as *escolas*, para possibilitar a todos os membros da comunidade receberem pelo menos os elementos básicos de uma educação." (Bendix, p.111).

Bendix relata que, na Europa ocidental, a extensão da cidadania é mantida isolada do resto do mundo pelas tradições comuns do *Standstätt*. A integração gradual da comunidade nacional, desde a Revolução Francesa, reflete essas tradições, sempre que a extensão da cidadania é discutida em termos do "quarto Estado", isto é, em termos de extensão do princípio de representação funcional àqueles previamente excluídos da cidadania. A Revolução Francesa também fez avançar o princípio plebiscitário, que diz : "todos os poderes que intervêm entre o indivíduo e o Estado (Estados, corporações,etc.)

devem ser destruídos, de modo que todos os cidadãos como indivíduos possuem direitos iguais perante o soberano, autoridade nacional."

Inicialmente, esses direitos de cidadania emergem com o estabelecimento de direitos iguais perante a lei. O indivíduo é livre para concluir contratos válidos, para adquirir e dispor da propriedade. Cada homem tem o direito de agir como uma unidade independente. Mais tarde, os direitos civis são estendidos aos filhos ilegítimos, a estrangeiros e judeus; o princípio de igualdade legal ajuda a eliminar a servidão hereditária, iguala a posição de marido e mulher, circunscreve a extensão do direito dos pais, facilita o divórcio e legaliza o casamento civil.

O direito do indivíduo de defender suas liberdades civis básicas é *formal*, isto é, os poderes legais estão garantidos mas não há assistência ao indivíduo no uso desses poderes. A extensão dos direitos civis beneficia os setores inarticulados da população, num reconhecimento legal da individualidade.

Bendix refere que, no entanto, esse ganho de igualdade legal subsiste ao lado da desigualdade social e econômica. A liberdade do contrato social destrói rapidamente toda a proteção paternalista, como a que existia na sociedade medieval. Nesse sentido, a igualdade de cidadania e as desigualdades de classe social desenvolvem-se juntas.

O autor menciona que a justaposição da igualdade legal e das desigualdades sociais e econômicas inspiram grandes debates políticos que acompanham a construção da nação, na Europa do século XIX. A proteção legislativa da liberdade de contrato repercute na proibição legislativa dos sindicatos. A igualdade é procurada também pelo estabelecimento dos direitos sociais e políticos. A extensão desses direitos às classes baixas constitui um desenvolvimento característico de cada país. As classes baixas procuram ingressar na política nacional, começando pelo direito de formar associações e de receber um mínimo de educação básica. Em seguida, vêm os direitos de participação real, como a extensão do direito de voto e o voto

secreto.No conjunto, a extensão desses direitos indica o que se pode chamar de "incorporação cívica das classes baixas", completa Bendix.

Na opinião do autor, a extensão da cidadania às classes baixas da Europa ocidental pode ser vista sob vários pontos de vista complementares.

Segundo Bendix, a constituição do Estado-moderno é tipicamente a origem dos direitos de cidadania, que são um símbolo de igualdade, em âmbito nacional. A própria política tornou-se de âmbito nacional e as classes baixas têm a oportunidade de participação ativa.(Cf.Bendix, p.112-138).

Autoridade Administrativa do Estado-nação

Bendix afirma que, nos estudos de mudança social, as estruturas sociais são definidas por uma série de atributos distintos. Cada atributo pode ser analisado como uma questão disputada pelos homens e sobre a qual chegam a um acordo, depois de um certo tempo.Os historiadores lidam com contendas e acordos, com seqüências de acontecimentos.Os sociólogos analisam seu denominador comum, ou padrão comum, esclarece o autor.

O autor analisa que, no caso da mudança da administração patrimonial para a burocracia, há tensões características que se refletem nas condições de emprego, que distinguem a administração burocrática da patrimonial.Nessa análise, o Estado-nação e sua burocracia são considerados como dados mais do que emergentes.Aí, destaca-se a destruição do privilégio herdado conduzindo a uma jurisdição de âmbito nacional.A administração dessa jurisdição está nas mãos de funcionários, cujo trabalho é vedado às lealdades de parentesco e interesses de propriedade. Então, verifica-se que o passado de um país afeta a posição legal e política dos servidores públicos,de modo que um atributo da burocracia - como a neutralidade política - pode ter implicações totalmente diferentes, como na Alemanha e nos Estados Unidos.

Bendix afirma que essa análise contextual da burocracia, também revela mudanças nas relações entre Estado e sociedade. O crescente acesso ao emprego público e a influência sobre a implementação administrativa de políticas são uma contrapartida para a extensão da cidadania. Onde todos os adultos gozam de direitos de cidadania, o acesso ao emprego público será irrestrito, exceto por qualificações educacionais. De modo semelhante, o crescimento da política plebiscitária dará origem à proliferação de tentativas de influenciar a administração e a regularização de contratos entre administradores e o "público". Nas sociedades ocidentais, forma-se um grande número de "interesses organizados", numa base impessoal de interesses comuns. Eles foram encorajados pelo direito de formar associações, pelo uso administrativo da representação de grupo, pelos grandes recursos disponíveis ao nível nacional e pelo grau com que a política se tornou uma luta pela distribuição do produto nacional. Conseqüentemente, a atenção é focalizada no nível governamental e nacional, enquanto o sentimento de grupo ou fraternidade está em declínio, apesar dos "interesses organizados".(Cf.Bendix, p.139-175).

Autoridade pública e privada na Europa ocidental e na Rússia

Na segunda parte da sua obra, Bendix faz um estudo sobre a autoridade pública e privada, na Europa ocidental e na Rússia.

Na introdução, o autor esclarece que explora outro significado do termo "modernização", com relação à Rússia, Japão e Índia, países escolhidos para comparação com a Europa ocidental. Por outro lado, o autor deixa claro que não faz nenhuma "tentativa artificial", no sentido de uma unidade de apresentação, pois, pelo contrário, considera a modernização daqueles países, em termos de comparação isolada com a experiência da Europa ocidental e com propósitos distintos.

Iniciando o estudo da autoridade, na Rússia, Bendix afirma que o sistema soviético de dominação herdou uma importante tradição política da Europa ocidental. Com exceção da Espanha, o plebiscitarianismo veio a prevalecer praticamente em todas as

sociedades européias ocidentais. Difundida pelo mundo, essa ideologia alimentou uma demanda pela independência e pelo "governo popular", em todas as partes. A intenção plebiscitária é aumentar a igualdade do *status*, mas sua implementação ocorre através da discriminação em favor do desfavorecido, fortalecendo involuntariamente o princípio funcional de direitos e deveres de grupos específicos.

Bendix afirma que a característica distintiva do totalitarismo soviético é que ele não deseja tolerar essas brechas do princípio plebiscitário. Sob o sistema soviético, todos os indivíduos partilham igualmente da obrigação dominante para a causa da revolução proletária e da comunidade nacional que personifica essa causa. Assim, todos os poderes intermediários são destruídos como centros de ação autônomos: eles são "coordenados", através do Partido, como a única corporação representativa do povo como um todo, enquanto todos os setores não organizados da população são identificados como os elementos criminosos da sociedade. A sociedade, em última análise, é corporificada pelo Partido. A nível ideológico, o sistema de dominação soviético recebeu impulsos plebiscitários da tradição ocidental, mas a implementação organizacional dessas idéias representa um fenômeno histórico.

O autor analisa que esse sistema alcançou um rápido crescimento econômico, na base da tecnologia moderna, através da organização do partido totalitário dirigente e por toda a gama de incentivos materiais e dispositivos de tirania, modernos e antigos. Sob esse aspecto, bem como em sua atomização na sociedade civil, ele difere fundamentalmente do despotismo patriarcal do mundo antigo e oriental. Até hoje, os princípios do regime totalitário são exemplificados mais claramente pelo sistema soviético. A novidade deste sistema é reduzida se ele é considerado no contexto da civilização russa.

Bendix esclarece que há uma diferenciação entre a Europa ocidental e a oriental, que remonta aos efeitos diretos e indiretos do sistema mongol (1240-1452). Os mongóis destruíram a antiga independência

dos aristocratas proprietários de terras e de municipalidades, apesar de permitirem a ambos uma margem de ação suficiente para lutarem entre si. Enquanto o governo mongol declina e a luta contra ele favorece uma unidade interna temporária, os grão-duques de Moscou alcançam ascendência sobre seus rivais, atingindo finalmente uma supremacia que se igualou ou superou a dos mongóis.

O autor relata que, durante dois séculos, antes da industrialização e da democratização da Europa ocidental, os czares russos conseguiram subordinar todos os níveis da sociedade a seu comando autocrático. A aristocracia era obrigada a prestar serviço militar, sendo compensada por sua submissão, pela possibilidade de atingir posição na corte e conseguir a servidão de seus camponeses, além do direito a um sistema completamente autocrático sobre suas propriedades. O símbolo dessa estrutura social era a sujeição ao castigo corporal de todos os setores da população, de um lado, e a lendária santificação de muitos czares como uma legitimação retrospectiva no final de seus reinados, de outro. Comparados a seus pares da Europa ocidental, os aristocratas russos assumiam cada vez mais obrigações pessoais. As cidades russas não conseguiam nenhuma autonomia municipal comparável à alcançada nas revoluções urbanas do século XI, na Renânia, no nordeste da França e nos Países Baixos.

O autor esclarece que a santificação do sistema czarista simboliza a ausência, na civilização russa, do conflito entre a Igreja e a autoridade secular que, na Europa ocidental, serviu de base para o desenvolvimento das instituições representativas. Esses atributos da estrutura social russa indicam uma subordinação da sociedade ao governo aristocrático, que, embora de uma forma significativamente alterada, durou até a presente data. Na era moderna, a partir do reinado de Catarina II (1762-1796), a Rússia ficou sob a influência cultural da Europa ocidental, provavelmente mais do que em qualquer outra época, desde a conquista mongol, no século XII.

Analisando o sistema de dominação soviético, Bendix preocupa-se com as conseqüências organizacionais da instabilidade normativa do exercício da autoridade pública.

Autoridade privada e hábitos de trabalho

Bendix afirma que, na Europa ocidental, os hábitos de trabalho eram fortemente influenciados pela ética protestante. Apoiando-se em Weber, o autor esclarece que as religiões sectárias fornecem sanções bem como incentivos destinados a inculcar hábitos metódicos de trabalho. Através da prestação social, o indivíduo é forçado a conformar-se aos padrões da comunidade. Bendix percebe que Weber não investiga a difusão de idéias que eram inculcadas dessa maneira, pois, este autor se limita a declarar que elas mantiveram sua influência muito tempo depois de terem desaparecido as condições de sua origem.

Continuando sua análise, o autor mostra que as ideologias empresariais, com sua ênfase nas virtudes do trabalho árduo e na ordenação sistemática das atividades diárias, fornecem um código de conduta totalmente destacado da crença religiosa. Assim, os trabalhadores devem estar dispostos a fazer o trabalho atribuído com uma intensidade regular, uma precisão e um cuidado razoáveis no manejo de ferramentas e maquinaria. Essas condições devem estar coordenadas com a programação da produção, dentro do bom senso do trabalhador em submeter-se às regras gerais e às instruções específicas. Bendix considera que, provavelmente, essa ética de desempenho do trabalho desenvolveu-se entre as massas de trabalhadores ingleses fora da ética puritana e da emergente ideologia do esforço e do sucesso individual, "anterior ao nascimento da moderna indústria em larga escala".

O autor esclarece que o significado e o *timing* de ocorrência dessa experiência da Europa ocidental foram apreciados, considerando-se o contraste com o seu desenvolvimento na Rússia czarista e soviética. No governo autocrático, a corrupção total dos trabalhadores e serviços parece ter sido um artigo de fé. Uma ética de desempenho não

é esperada das massas de trabalhadores; presume-se, antes, que eles devem os maiores esforços a seus amos e que precisam ser punidos, severamente, se faltarem com suas obrigações. A subordinação de seu próprio amo ou empregador é apenas um exemplo da submissão do trabalhador à autoridade máxima; a submissão ao governo é a principal regra de conduta. Bendix refere que, desta forma, o exercício da autoridade privada usa uma interpretação política a fim de assegurar o cumprimento de suas ordens, uma abordagem que impede apelos ideológicos relativos à inculcação de hábitos de trabalho. Na Inglaterra, faz-se pouca distinção entre submissão à autoridade do governo e desempenho do trabalhador ideal. O trabalho árduo já é um exemplo de boa cidadania. Na Rússia czarista, essas presunções não são aplicadas. Confiando no medo e na coerção, os empregadores deixam de apelar à consciência ou à auto-estima dos trabalhadores; há pouca ou nenhuma idealização de uma ética internalizada do desempenho do trabalho. A exigência da submissão inquestionável é um dever que se tornou sagrado em relação a Deus e ao czar, mas não está relacionado com nenhum outro aspecto da conduta pessoal. Por sua vez, os proprietários de terras e empregadores agem autocraticamente, provavelmente porque sua auto-estima dependa de um exercício de autoridade privada, modelada segundo a do czar e seus funcionários. O czar, por sua vez, preocupa-se com a conduta do público, apenas na medida em que a manutenção da ordem pública torna essa preocupação imperativa. Está fora da rotina estabelecida pelo governo autocrático, ir além dessa preocupação ou estabelecer um padrão de educação para o povo, pois, a submissão incondicional à sua autoridade suprema é um axioma inquestionável.

O autor relata que, nessas circunstâncias, uma ética do desempenho no trabalho não constitui um problema gerencial, na Rússia, até depois da Revolução de 1917, quando a industrialização se torna sinônimo do desenvolvimento de empresas de larga escala.

Bendix cita Lenin, que considera o russo um mau trabalhador, em comparação com trabalhadores de países adiantados, em que o sistema Taylor é a última palavra do progresso capitalista. Desejando adotar o

sistema Taylor, sem os abusos capitalistas, Lenin está claramente tomando de empréstimo técnicas e idéias associadas com a industrialização ocidental e derivadas em parte da herança puritana, assevera o autor. O autor destaca diferenças marcantes que podem ser observadas entre a Europa ocidental e o "caso" russo, a começar pelo pano de fundo.

A revolução puritana ocorreu ao lado de muitos desenvolvimentos, que reforçavam hábitos sistemáticos e contínuos de trabalho. Ela era uma manifestação do racionalismo ético, que tinha suas raízes nos profetas do Velho Testamento e na mensagem de Jesus. Já, a Revolução russa não tinha nenhum pano de fundo comparável, embora um recente estudo sugira que haja raízes numa tradição messiânica antiocidental.

Em segundo lugar, afirma Bendix, há uma diferença de *timing*. Na Europa ocidental, a ética puritana do trabalho desenvolveu-se e difundiu-se (na forma secularizada) dois séculos antes que essa ética fosse utilizada na racionalização dos métodos de desempenho de trabalho e na estrutura organizacional da empresa moderna.

Na Rússia, uma ética do trabalho e da industrialização desenvolve-se simultaneamente, quer tomemos como data inicial a rápida expansão das ferrovias, nos anos de 1880, ou a revolução russa de 1917.

Essa diferença de *timing* pode significar que a racionalidade econômica foi firmemente estabelecida na Europa ocidental, muito antes do surgimento das modernas exigências da organização industrial. E mais de um século se interpõe entre Adam Smith e Frederic Taylor, diz o autor. Na Rússia, o desenvolvimento da indústria coincidiu diretamente com a exigência de uma organização racional do trabalho. Em terceiro lugar, observa o autor, há uma grande diferença de idéia entre utopia secular ligada aos contrastes hostis entre a Mãe Rússia e um inimigo universal, por um lado, e uma concepção transcendental de relação de Deus com uma comunidade de crentes, de outro. Em quarto lugar, há uma diferença entre inculcação de hábitos de

trabalho, que ocorre através da interação entre membros de uma comunidade religiosa e dela se difunde, e uma comparável inculcação, que ocorre através de toda a nação (mais do que dentro da comunidade) e através do impulso organizado de um partido totalitário.

Bendix analisa que essa "instabilidade de expectativas" tem suporte em outro aspecto da racionalidade econômica. Na experiência da Europa ocidental, os homens aumentaram o zelo (intensidade) e a racionalidade (método) do seu esforço de trabalho, enquanto em suas relações econômicas com o governo, eles passaram, ao menos, a saber o que esperar, em certos aspectos. Mas, o estudo do governo totalitário demonstra que, hoje, os homens podem aumentar o zelo e a racionalidade do seu esforço de trabalhar, enquanto são levados a desconfiar uns dos outros.

A autoridade pública e a estabilidade de expectativas

Bendix comenta que Max Weber, em seu estudo da racionalidade econômica, analisa o puritanismo com uma série de estudos afins. Estes tratam do racionalismo ético dos profetas do Velho Testamento, do declínio dos laços de parentesco nas comunidades urbanas devido à igualdade dos cidadãos como crentes cristãos e como defensores armados de sua cidade, e da emergência da racionalidade legal e administrativa na Igreja católica, nas monarquias absolutas e na religião leiga da Europa ocidental. Esses desenvolvimentos tinham em comum a tendência a promover expectativas estáveis nas transações econômicas. Apoiando-se em Weber, em sua sociologia do direito e em seu estudo da dominação, Bendix afirma que certos desenvolvimentos legais e administrativos favoreceram esse aspecto de racionalismo na cultura ocidental. Sob o sistema de dominação tradicional, as expectativas estáveis nos negócios econômicos não podem desenvolver-se prontamente. A crença em normas sagradas que sustenta esse sistema combina-se geralmente com a defesa da autoridade paterna, que é essencialmente arbitrária, e que conduz à resolução dos conflitos pelo compromisso ou pelo estabelecimento forçado, na ausência de um corpo de leis nacionalmente válido e

codificado. Na visão de Weber, o desenvolvimento do processo legal e da organização administrativa torna possíveis as expectativas estáveis.

O autor destaca que, no regime totalitário, o problema do controle político é essencialmente diferente. Mesmo na hipótese de os funcionários serem altamente qualificados, incorruptíveis e movidos por um alto senso de dever, não podemos presumir que seu comprometimento com o Estado de direito assegure normas e expectativas estáveis, uma vez que as leis e regulamentos estarão mudando rapidamente para adaptar-se à lógica do Partido. Como em todas as burocracias, os funcionários praticarão a arte do sigilo, mas o Partido deseja mais do que controlar o funcionário da cúpula. Devido, pois, ao andamento forçado e às frequentes mudanças de política, os processos de industrialização, na União Soviética, refletem uma autoridade pública adaptada à instabilidade de normas e expectativas.

Prosseguindo, o autor refere que, no regime totalitário, todas as atividades organizadas são consideradas politicamente significativas e estão sujeitas, em princípio, a duas hierarquias de autoridade. Uma delas é sempre o Partido; a outra varia de acordo com o campo de atividade. Uma hierarquia de autoridade se estende do *Praesidium* (ou *Politburo*) do governo até o diretor da empresa individual, através de níveis sucessivos de planejamento. A outra hierarquia de autoridade também provém do *Praesidium* do Partido e percorre os secretariados do Partido, nos vários níveis geográficos, até a secretaria do Partido, na fábrica. A organização básica da unidade do Partido é formada por membros da plebe, recrutados na fábrica, onde se destacam os líderes da célula do Partido, isto é, seus ativistas; o secretário do Partido é nomeado pelas mais altas autoridades do Partido e trabalha em tempo integral. No entanto, as funções desses líderes são descritas como "gerais" dentro da organização industrial. Ou seja, a célula do Partido deve apoiar a autoridade absoluta do diretor da fábrica, para o cumprimento dos planos da produção e o fortalecimento das massas nas lutas contra o burocratismo e a conduta hostil em relação ao

Estado. A interpretação oficial nega qualquer conflito entre a autoridade absoluta do diretor e as funções da célula do Partido.

Bendix acrescenta que esse princípio de um duplo governo, analisado no exemplo da fábrica, aplica-se a toda a sociedade. Cada fábrica, cada repartição do governo, cada unidade do exército e da polícia secreta, bem como cada organização cultural ou social está sujeita a duas autoridades, pois o trabalho de cada unidade é programado, coordenado e supervisionado por alguma agência do governo. À primeira vista, esse arranjo pode reforçar a opinião comum de que as ditaduras desenvolvem inevitavelmente uma superburocracia ineficiente e confusa, comenta o autor. Mas, em virtude do êxito da industrialização soviética, uma análise do regime totalitário deve observar a lógica que conseguiu tal êxito. Baseando-se em Weber, Bendix aponta que essa lógica funciona para tarefas em larga escala sob a administração pública, ordenada sob o Estado de direito.

Bendix considera que, no entanto, tal burocracia pode não funcionar adequadamente quando a tarefa é a rápida industrialização. E apoia sua crítica em Veblen, que vê uma sigilosa "retirada da eficiência", diante de tanta pressão, no sentido de prodígios de realização. Berliner dá sustentação a Bendix, em sua análise da "teia de envolvimento mútuo", entre os funcionários do Partido e os empresários industriais, que se apoiam uns aos outros, em práticas ilegais, porque seu desempenho é julgado pelos mesmos critérios. Os trabalhadores, além de subordinados, são obrigados a criticar o trabalho técnico e administrativo, ajudando a corrigir eventuais falhas, sob a orientação do Partido. As diferenças sociais entre administradores e trabalhadores são, desse modo, disfarçadas simbolicamente pela subordinação de superiores e pela "superiorização" de subordinados. Diferenças de *status* e recompensa podem ser tão grandes, sob esse sistema, quanto em qualquer "sociedade de classes", mas, essas alterações são impedidas de ter expressão política. Ao invés disso, o trabalho de cada indivíduo é transformado num teste de lealdade aos interesses de todos, conforme representados pelo Partido.

Bendix menciona que, sob o regime soviético, o princípio do plebiscitarianismo é institucionalizado. Nenhum corpo representativo

pode intervir entre o indivíduo e a suprema autoridade do Partido, pois isso exige um monopólio na representação dos interesses do povo. Todas as políticas da mais alta autoridade do Partido são justificadas em termos de ortodoxia doutrinária, enquanto interpretada por essa autoridade. A ideologia universal justifica cada linha sucessiva do Partido, em termos absolutos. Quanto mais disciplinados e unidos são os membros do Partido, tanto mais problemática se torna sua relação com o povo. Assim, declarações de que o Partido é a vanguarda do proletariado se alternam com exigências de que a distância resultante deve ser preenchida, de que o Partido deve fortalecer seu contato com as massas. Nessa alternância, notam-se as repercussões da proteção do Partido a um monopólio de representação, com a conseqüente supressão de todos os poderes intermediários concorrentes. Esta posição plebiscitária é a característica distintiva do sistema soviético em sua relação com a tradição da Europa ocidental. É também um exemplo de industrialização massificada numa sociedade inteira, por meios políticos, finaliza Bendix. (Cf. Bendix, p.181-209).

Uma comparação entre Japão e Alemanha

Em outro momento, Bendix faz um estudo de mudança social através da comparação entre o Japão e a Alemanha.

Na introdução, o autor destaca que se trata de duas aristocracias, em que se pode distinguir os diferentes tipos de "desenvolvimento parcial". No caso da Alemanha e do Japão, isso pode ser tentado por comparações entre os samurais e os *junkers*, dois grupos dirigentes tradicionais que exemplificam de que maneira formações passadas da estrutura social podem facilitar ou obstruir o processo de modernização.

Baseando-se em Smith, Bendix refere-se, primeiramente, às condições ideológicas do xogunato Tokugawa, colocando a questão hipotética de que a aristocracia podia não ter iniciado uma transformação completa em sua própria posição na sociedade, se seus privilégios jamais tivessem sido ameaçados pelo crescente movimento "democrático". Eles podiam ser revolucionários apenas porque não

havia revolução democrática no Japão. Por que os cidadãos japoneses não conseguiram iniciar esse desafio? O autor levanta esta questão, pois , acredita que nem a inferioridade numérica, nem a pobreza, nem o analfabetismo , nem a inocência política, nem a falta de um ressentimento podem oferecer uma explicação adequada. Por alguma razão, o ressentimento nunca atingiu o clímax da ideologia.

Examinando a Prússia e a Alemanha , no final do século XVIII, Bendix destaca que, de modo semelhante ao Japão, a aristocracia não foi desafiada em sua posição privilegiada. O quietismo e o pietismo do burguês alemão são proverbiais. As tendências liberais eram forçadas ao "sigilo" pela polícia. As assembleias dos Maçons tornaram-se o foro para as expressões de opinião suavemente liberais, freqüentemente místicas. A clássica dramaturgia alemã de Lessing, Schiller, Goethe e outros, difunde a mensagem do iluminismo francês, de liberdade e dos invioláveis direitos da personalidade individual. Dessa maneira, era atingida a audiência mais ampla possível, numa sociedade em que a vida pública, a publicidade, a expressão de opiniões políticas eram virtualmente inexistentes. Portanto, na Alemanha, os líderes de opinião eram influenciados diretamente por idéias liberais, vindas de fora, ainda que houvesse poucos estímulos internos nesse sentido.

Bendix afirma que o inverso se deu no Japão, onde a ausência de uma polarização ideológica comparável pode ser atribuída ao efetivo isolamento do país.

O autor deixa claro a dificuldade de se explicar de maneira convincente a ausência de um fenômeno, mesmo com um desenvolvimento frontalmente contrastante , como no caso do Japão e da Alemanha.

A relação com a terra e suas implicações

Apoiando-se no estudo de Smith, Bendix afirma que, após a Restauração de 1806, os samurais japoneses não estavam em condições de resistir à transformação de sua posição na sociedade porque eles tinham sido removidos da terra, por volta de três séculos

antes, onde eram chefes supremos de aldeias, arrecadavam impostos, distribuíam a justiça e mantinham a paz. No decorrer de guerras civis, que precederam o xogunato Tokugawa, os grandes senhores restringiram o poder desses vassallos sobre seus feudos, que, por volta de 1560, se consolidaram em grandes extensões de terra e direitos senhoriais, nas mãos de uns 200 daimios, cada qual com uma população média de 100 mil pessoas. Os samurais expropriados foram residir como funcionários e secretários de seus amos, nas cidades fortificadas que foram construídas. No nível nacional, a batalha de Sakigahara, de 1600, estabeleceu a supremacia da família Tokugawa, que consolidou seu poder exigindo que cada família de daimio ou membro de sua família lhe prestasse lealdade (sistema sankin-sotai).

O autor relata que, nos anos de 1620, as missões cristãs foram suprimidas com ferocidade e a política de isolamento foi introduzida. Essa política foi incitada, em grande parte, pelo medo específico de que o contato continuado com o Ocidente induzisse os guerreiros a organizar uma resistência mais concertada contra a consolidação do daimio e do poder Tokugawa. A segregação isolou as lutas da aristocracia guerreira japonesa o suficiente para reabilitá-la a decidir as questões por si mesma, e o isolamento continuado foi usado pelos vitoriosos para estabilizar as relações de poder resultantes.

Bendix refere que, no caso da Prússia, a luta entre os estratos dirigentes do país culminaram na supremacia de uma família governante, a dinastia Hohenzollern. Mas, a unificação política foi obtida como resultado secundário de um rápido declínio das cidades, a ascendência política e econômica da nobreza e uma vitória final do governo sobre os Estados, com base na mobilização militar e nos envoltimentos estrangeiros. No final do século XVI, os governantes Hohenzollern, cujo centro de poder ficava na província de Brandenburg, uniam apenas nominalmente alguns territórios dispersos, no nordeste da Alemanha e alhures. Mas, a guerra dos trinta anos (1618-1648) engoliu todas as suas propriedades.

Segundo Bendix, a história social japonesa e prussiana, nos séculos XVI e XVII, oferecem contrastes marcantes. No Japão, a centralização

do poder ocorreu durante as prolongadas guerras civis, em condições de crescente isolamento. Na Prússia, ela ocorreu em relação com acontecimentos fora do país que alteraram o equilíbrio interno do poder. O Japão experimentou um rápido crescimento da urbanização, a Prússia, um rápido declínio. No Japão, a aristocracia guerreira era separada da terra (equivalente à sua concentração urbana, sua tendência anti-ruralista, sua relativa desmilitarização, sua crescente burocratização). Na Prússia, a aristocracia fortaleceu seus vínculos com a terra, devido à ampliação das oportunidades econômicas que resultaram da destruição dos monopólios urbanos. A unidade alemã foi alcançada pela vitória militar sobre a França.

O autor esclarece que o xogunato Tokugawa, visto como um todo, é um período de militarismo declinante ou tranqüilo. Em termos de sua educação, conduta e idéias, o samurai permaneceu ligado à sua tradição de proezas físicas e honra cavalheiresca, um militarismo sem guerra, numa posição individualizada. O Japão entrou no mundo moderno, em 1868, sob a liderança de uma democracia desmilitarizada que voltava sua atenção à educação e à empresa econômica, como condição ao renascimento político e militar do país. A Alemanha fez o mesmo sob a liderança do rei prussiano, do exército prussiano e da burocracia prussiana, que lhe forneceram condições para a resolução de conflitos internos.

Tradições e desenvolvimento das classes dirigentes

Bendix relata que a colonização Tokugawa resultou numa divisão de classes dentro da aristocracia. Milhares de famílias, de linhagem superior monopolizavam os cargos importantes no governo, enquanto centenas de milhares de famílias samurais eram privadas de todas as oportunidades de colocação. No final do século XVIII, alguns samurais anteriormente removidos de suas terras podiam exercer autoridade maior, pelo seu mérito pessoal, embora não se saiba como isso era aplicado. Foi moldada uma "ideologia do mérito" que satisfazia o orgulho e as aspirações do samurai. Baseando-se em Smith, o autor aponta que o ideal do guerreiro era gradualmente substituído pela conduta pessoal do burocrata. Desde que foi removido de suas terras e

que o país foi pacificado, o vassalo passou a ter relações mais impessoais com o seu amo. A administração dos daimios consolidados tornou-se burocrática e desenvolveu-se entre os samurais mais humildes uma "ideologia de aspiração". Após 1868, houve uma expansão de oportunidades para os samurais educados sob o regime Tokugawa e que estavam preparados para uma carreira burocrática por características tradicionais: culto da ação, hábitos de frugalidade, aversão aristocrática a ganhar dinheiro e "ideologia de ambição". Numa sociedade de grandes diferenças de posição social, o samurai podia aspirar às mais elevadas posições. Combinada com o ideal coletivista de avanço nacional, essa ambição superava as privações a que foram expostos, ainda mais que os líderes da Restauração propagavam que as obrigações do governo com o ex-samurai eram levadas a sério.

Bendix faz comparações e estabelece contrastes com a Prússia e a Alemanha. A consolidação de Tokugawa e o poder Hohenzollern foram semelhantes em um aspecto: os daimios e os *junkers* ou os samurais e a baixa nobreza territorial da Prússia, que não eram aristocratas do mesmo tipo, tanto em relação com o governo local quanto em seu papel militar, ou em suas maneiras e cultura geral.

As duas aristocracias desempenharam papéis diversos no desenvolvimento de seus países. No Japão, os samurais tomaram a iniciativa e, no início, forneceram a maioria das figuras-chaves nos campos econômico e político. Entre os samurais, havia uma forte tendência anti-rural e muita inveja dos abastados comerciantes, de sorte que o preconceito contra o materialismo e contra ganhar dinheiro desapareceu, depois de 1868, quando o desenvolvimento do país tornou-se nacional.

Entre os *junkers*, prevalecia um preconceito anti-urbano e contra os comerciantes e o comércio, gerando conflitos entre o leste agrário e o oeste industrial da Alemanha. Tudo isso não impediu um interesse profundo em ganhar dinheiro. Assim, na Alemanha, a iniciativa pela reforma partiu dos funcionários de um regime absolutista e não da aristocracia territorial. O século XIX foi marcado por uma divisão básica entre defensores da tradição e defensores da reforma.

No Japão, afirma o autor, também havia uma tensão entre a tradição e a modernidade, mas não havia divisão radical por ideologia. Na Alemanha, os ideais da Revolução Francesa foram levados ao confronto direto com conceitos de autoridade militar e virtudes militares, como modelos para a vida civil, em geral. No Japão, a ausência de uma luta revolucionária contra a desigualdade significa que a consciência de classe permanece relativamente fraca, mesmo que a consciência de posição social seja forte.

Fundamentando-se em Smith, Bendix analisa que a preocupação japonesa com a posição social é relativamente independente do sentimento de classe, pois, as pessoas da classe mais elevada são vistas como extensões da própria pessoa. Este é um traço característico de sociedades que dão como certa a existência da desigualdade. Essa questão talvez seja bastante aceita até hoje.

Na Alemanha, a desigualdade torna-se controvertida, no início do século XIX, quando as diferenças de posição social são desafiadas e a consciência de classe se eleva. Na Alemanha, as relações interpessoais tendem a ser marcadas por fortes sentimentos de classe, até hoje.

No Japão, tais relações parecem caracterizadas por uma aceitação de diferenças de posição social, abrandadas por simulações parentais e um elaborado ritual de colaboração, entre posições sociais iguais, que não encontram equivalência na Alemanha, pelo que se saiba.

O desenvolvimento como problema político

Bendix observa que os líderes da restauração Meiji procuravam fazer seu país avançar economicamente, contendo as conseqüências políticas desse avanço. A tentativa do governo Meiji de promover a indústria, mas, conter ou suprimir a democratização, tem notáveis paralelos na Europa do século XIX.

O autor refere que, na Rússia, a autocracia czarista, sob o conde Witte e na Alemanha, a autocracia Guilherme, sob Bismarck, tentavam algo parecido. Comparativamente, o caso japonês é notável porque ali uma "autocracia modernizante" obteve êxito, por um período significativo, fazendo o país progredir economicamente e contendo conflitos políticos.

No entanto, esclarece o autor, se comparados com a Inglaterra, a França e os Estados Unidos, tanto o Japão quanto a Alemanha são retardatários na industrialização e na modernização. A industrialização inglesa e a francesa ocorreram no fim do século XVIII e início do século XIX, com ênfase na iniciativa privada e diminuição dos controles políticos sobre a economia, considerando-se que a industrialização dos retardatários envolve geralmente um grau relativamente alto de iniciativa política.

O Japão e a Alemanha são, portanto, exemplos primitivos dessa difusão do "desenvolvimento", não só porque tomaram emprestado uma tecnologia já pronta dos países industrialmente mais adiantados, mas, também, porque ambos os países testemunharam a importância da iniciativa política, em tentativas de promover a mudança econômica e enfrentar as intensificadas divisões da população. Bendix afirma que, no Japão e na Alemanha, o governo e as idéias políticas eram considerados fatores importantes no desenvolvimento desses países. Em ambos os casos, o governo monárquico ou imperial é o fiador da ordem e, com esse objetivo, a autoridade inviolável do imperador (ou kaiser) deve ser garantida como esteio da nação.

Nos anos subsequentes à Restauração, o Japão se beneficia do fato de que a promoção da indústria era a pré-condição para uma preparação militar posterior. A situação alemã é totalmente inversa. A ascendência da Prússia não foi acompanhada por nenhuma transformação significativa dos grupos dirigentes, que simplesmente ampliaram seu domínio social e político, culminando na unificação do Reich alemão, em 1870, como resultado de uma guerra vitoriosa sobre a França.

Implicações teóricas

Bendix acredita que o êxito evidente da mudança social administrada no Japão pode ser atribuído ao longo isolamento, à homogeneidade cultural e à larga aceitação da hierarquia política e do avanço nacional.

Por outro lado, o manifesto fracasso da administração política, na Alemanha imperial, pode ser atribuído à constante exposição do país a idéias radicais, vindas de fora, às duradouras divisões nas linhas

religiosas e econômicas e à ausência de um consenso sobre as orientações políticas e os objetivos nacionais.(Cf.Bendix, p.211-244).

Autoridade pública numa comunidade política em desenvolvimento: o caso da Índia

No estudo do caso da Índia, Bendix focaliza o desenvolvimento da comunidade como um esforço para organizar o suporte de massa para o programa de modernização.

Governo e comunidade local: *background* histórico

Bendix relata que, durante toda a sua história, através de séculos, a sociedade indiana foi dividida entre centros de regime político secular e povoações, rurais mais ou menos autônomas, habitadas pela grande massa da população.

Bendix baseia-se num estudo de A.L.Basham sobre a realeza, com suas práticas de regime patrimonial, e o governo concebido como uma extensão da família real.

O autor refere que, na prática, a autoridade do rei não se estendia aos negócios internos da aldeia ou às suas unidades constituintes, as comunidades de casta. E a menos que os impostos estivessem em atraso, a ordem civil não era posta em risco, nem os aldeões apelavam diretamente ao rei. Os brâmanes eram sacerdotes domésticos de todas as famílias reais e nobres, os professores de todos os meninos brâmanes, os sacerdotes nas cerimônias de todas as castas reencarnadas, e portanto, influentes no ápice da sociedade indiana, bem como em todas as aldeias. Os sacerdotes brâmanes ajudaram a sustentar a capacidade de as castas locais poderem regular seus próprios negócios e arbitrar suas disputas. A auto-regulação efetiva, ao nível local, habilitava os líderes das aldeias a prevenir ou frustrar o exercício da autoridade secular sobre os negócios da aldeia.

O autor esclarece que, na Índia, a relativa autonomia da "jurisdição separada" está relacionada com a casta, diante das pretensões das autoridades fora da aldeia. As castas podem ser definidas como comunidades endógamas de pessoas, cuja posição social é indicada por

seu nascimento. As castas mantêm ou melhoram sua posição observando práticas rituais baseadas em crenças religiosas e envolvendo idéias de contaminação, que servem para regular as relações de cada comunidade com outras castas de posição inferior ou superior. Embora as crenças e interesses comuns possam apoiar a coesão interna de uma casta, essa coesão baseia-se acima de tudo nas relações de vizinhança, em que a alta visibilidade social de práticas rituais reforça diariamente a associação do indivíduo com seu nascimento. Conseqüentemente, as castas podem prescindir de uma organização formal, sem que perca sua capacidade de reação coletiva. As castas são guardiãs de suas próprias regras, uma vez que a posição de todos os membros é por ela afetada. Elas disciplinam o indivíduo transgressor, expulsam-no, readmitem-no, depois de lhe aplicarem penalidades, e negociam com outras castas, quando questões de posição puderem ser resolvidas mais pela discussão do que pela força.

Bendix afirma que, neste contexto, pode-se ver o isolamento das aldeias, em relação à autoridade governamental, como um sub-produto do domínio de casta. As imagens contemporâneas da antiga comunidade aldeã assemelham-se à idealização das sociedades tradicionais, que acompanhou a modernização da Europa ocidental. Todavia, a predominância de uma casta pode significar a opressão de toda a aldeia. Os aldeões, sendo dependentes de membros da casta dominante, são forçados a realizar "obras públicas", como o reparo de uma rua, a manutenção de tanques e poços e assim por diante.

O autor menciona que alguns elementos de separação entre a aldeia e os centros do governo secular são encontrados, sempre que as comunidades locais entram em contato com o governo metropolitano. Esta é uma reação arquetípica, denominada provincialismo, ou regionalismo ou tradicionalismo, etc. e muitas vezes associada com "atrazo", refere Bendix. Os nativos de uma comunidade ou de uma região defendem seu modo de vida contra as intrusões e especialmente contra a tributação e a conscrição que emanam do governo.

Baseando-se em Henry Maine, Bendix afirma que a Índia é um caso à parte: essa diferença se devia à ausência, na Índia, do Estado de direito, no sentido em que é compreendido na tradição ocidental. A lei,

para nós, são comandos que os soberanos políticos dirigem aos súditos do seu país. Como cidadãos, temos a obrigação de respeitar as leis do nosso país e somos ameaçados por sanções, quando não o fazemos. O autor acrescenta que Maine observara a impossibilidade de se aplicar esses termos à lei consuetudinária, sob a qual as aldeias indianas tiveram de viver durante séculos, e sua interpretação é confirmada pelas análises mais recentes dos efeitos que o sistema jurídico inglês acarretou na Índia.

Prosseguindo, o autor mostra que as diferenças entre a jurisprudência ocidental e a lei consuetudinária tornaram-se bastante claras, pela exploração das cortes britânicas com objetivos "estranhos" junto à sociedade nativa, gerando disputas entre castas. O declínio dos *panchayats* (conselhos) de aldeias é considerado uma consequência do regime britânico, tanto quanto o declínio de certas práticas de casta. O chefe de uma aldeia indiana é dependente do seu amo e controla os aldeões, obtendo imunidade por sua lealdade ao seu senhor. A aldeia é parte de uma jurisdição maior, que freqüentemente pertence a uma ordem jurídica ainda maior sob o governante soberano. É semelhante ao sistema medieval europeu. Para a estrutura social indiana, o conceito-chave é *dharma*. Cada casta tem seu dever. O homem que age, que cumpre os deveres de sua casta sem hesitação é considerado justo. Os guerreiros têm o dever supremo, com sua casta de se esmerar nas virtudes da força e da coragem. No clássico *Baghavad-Gita*, o guerreiro Arjuna deve combater as fileiras dos seus inimigos, mesmo que constituídas por parentes e amigos, pois ele deve ser fiel à sua casta. Sua vida e a vida deles são meras estações secundárias, enquanto a obediência sem o desejo traz a felicidade. Na Europa, essas idéias estão subordinadas à lealdade feudal e fé cristã, como relata Maquiavel, em *O Príncipe*.

Bendix esclarece que a história indiana não conta com o legado de um princípio abstrato de justiça ou de ordem política soberana, que pudesse integrar os vários Estados e comunidades locais, através de um sistema de representação. Essa ausência coloca a Índia moderna diante de problemas de integração entre as unidades constituintes de sua sociedade e os líderes governamentais. Ali, o contraste com a construção da nação nas sociedades européias ocidentais, não é tão

digno de nota quanto a semelhança com países que ficaram, como a Índia, sob a influência de idéias e instituições ocidentais

Os problemas emergentes de representação

Bendix observa que, na Índia, o problema de representação era fundamentalmente diferente. Durante o século XIX, a educação tornou-se mais importante do que a classe ou a riqueza, na determinação da entrada na elite indiana, sempre que esta fosse definida em relação com a lei e a administração britânicas. Portanto, a elite instruída é que estava à frente do movimento pela independência, mais do que os homens de negócios da Índia ou seus tradicionais líderes comunitários. Essa elite tem uma habilidade especulativa para falar por uma opinião pública incipiente ou para representar os interesses do povo indiano, a longo prazo.

O autor relata que o regime britânico rompeu a sociedade indiana, apesar do esforço de manter os costumes nativos, pois que os instrumentos legais e administrativos britânicos introduziram uma falta de flexibilidade pouco familiar, um tratamento impessoal; os britânicos não podiam ser assimilados à sociedade hindu. Outro motivo era a educação ocidental que recebiam todos os líderes da oposição ao regime britânico, na sua maioria recrutados entre as castas brâmanes mais elevadas. Mas, as tendências "ocidentalizantes" dos líderes (adaptação à língua, roupas e maneiras ocidentais) tendiam a aliená-los do povo em geral. Bendix cita a observação de Ranade quanto ao reformador social, que é forçado a viver uma "vida dupla", no meio de duas civilizações, duas formas de fé e dois ideais de conduta de vida. Essa ambivalência deu origem a agudas desavenças ideológicas que preocupavam os funcionários do governo. Mas, esse tipo de agitação, muito mais do que a última, pela oposição popular ao governo britânico, é que iria, finalmente, fornecer a base para a comunidade política de uma Índia independente. Esse era o relacionamento entre a minoria instruída dos líderes indianos e as massas do povo, que estes procuravam "representar".

Bendix destaca, nesse contexto, a dramática influência de Mahatma Gandhi que, pelo seu estilo de vida e pelas reformas que defendia,

podia moderar as correntes ideológicas cruzadas da elite urbanizada. Ele refletia todos os sentimentos e correntes de pensamento indianos, mas não se submetia a nenhum deles. Mediante auto-disciplina, Gandhi deu exemplos, simbolizando uma linha de ação que outras pessoas poderiam seguir. As massas o reverenciavam como homem santo, embora ele se opusesse a isso. Ele se julgava melhor equipado do que qualquer outro indiano para entender os motivos do povo, reunindo-o em torno da causa da reforma e da independência. O legado de Gandhi para a Índia independente foi nos campos da reforma social e do soerguimento rural.

O autor refere que, após a morte do primeiro ministro Nehru, em 1964, os líderes da independência foram gradualmente substituídos por uma nova geração de figuras políticas. Para estas, o desenvolvimento a partir da independência, a ameaça da China e os novos arranjos emergentes entre super-poderes serão a experiência formativa de suas vidas, mais do que a oposição ao governo britânico e às idéias e instituições inglesas.

Bendix enfatiza que o tempo dirá se os alicerces de um Estado-nação foram assentados com firmeza, pois a Índia ainda partilha essa incerteza com um grande número de países, para os quais a independência representa apenas o primeiro passo no caminho da construção da nação. O caso da Índia serve para lembrar-nos que a expansão das idéias e instituições européias colocou a tarefa da construção da nação na agenda de muitos países, estejam ou não preparados para lidar com a empreitada.

Na visão de Bendix, os problemas da Índia são duplicados em muitos países que tentam construir políticas viáveis, em meados do século XX. O resultado dessas tentativas é incerto e exemplo de "fracasso" na construção nacional imediata de um resultado definitivo. (Cf. Bendix, p.245-326)

Conclusão

Reinhard Bendix cumpre o seu programa de trabalho mediante um diálogo erudito e fecundo com a tradição sociológica, particularmente da sociologia política, em que Weber e Tocqueville ganham destaque especial dentre as referências clássicas e contemporâneas. A influência de Weber reflete-se nas preocupações teóricas e existenciais, na

elaboração conceitual e na metodologia., em que se destacam as dimensões da autoridade e da solidariedade, "espinha dorsal" da obra. Sobre a evolução da cidadania, o autor se baseia na clássica análise de Marshall.

Construção Nacional e Cidadania é um relevante estudo sobre a organização da autoridade pública e privada, em regiões contrastantes como a Europa ocidental e a Rússia, e o Japão e a Alemanha. Comparando os caminhos percorridos por essas sociedades, o autor analisa desdobramentos históricos, em busca de respostas para os problemas da mudança social e da modernidade.

Na sua perspectiva histórico-sociológica, Bendix combina individualização e generalização, de modo que, ao analisar as estruturas sociais, não perde de vista o indivíduo, principalmente o oprimido. E acompanha de perto o processo da sua evolução social, que lhe possibilitou sair da condição de escravo explorado para o patamar da liberdade, alcançando, com seus pares, a consolidação da cidadania nacional.

Publicado há mais de três décadas, este trabalho de Bendix, no entanto, é de incontestável atualidade e nos sugere profundas reflexões sobre os padrões universais que permanecem como determinantes do exercício da cidadania. Na opinião dos críticos, esse é o seu trabalho mais expressivo e em que a teoria sociológica ressalta sobre a narrativa histórica, sua "marca registrada".

Sabendo-se que Bendix é bastante conhecido como difusor da obra de Max Weber, no entanto, julgo que ele deveria ser melhor divulgado, por seus próprios méritos. Neste sentido, *Construção Nacional e Cidadania* pode constituir-se em elemento propulsor para uma ampla divulgação do autor, notadamente no meio acadêmico brasileiro.

ELOISA DE MATTOS HÖFLING

Eloisa de Mattos Höfling destaca-se com seu trabalho *O Livro Didático em Estudos Sociais* (1986). Sua pesquisa representa uma notável contribuição para que se amplie a discussão contemporânea, notadamente na escola e no meio acadêmico, em torno da idéia de cidadão e da participação em relação ao exercício da cidadania.

Höfling desenvolveu sua pesquisa sobre o uso do livro didático de Estudos Sociais, nas escolas oficiais da cidade de Piracicaba, no Estado de São Paulo.

Na introdução do seu trabalho, a autora esclarece: "...as questões que nos fizemos frente aos livros e que definem o problema central deste trabalho são:

- o livro didático de Estudos Sociais estaria contribuindo para formar um indivíduo com condições de efetivar o exercício consciente da cidadania?
- Seria um indivíduo com uma visão globalizadora da sociedade ?
- Seria um indivíduo estimulado a tomar decisões?
- Seria um indivíduo estimulado a interferir e criar alternativas para os problemas do seu meio?" (Höfling, p.18-19)

O referencial teórico para o estudo do conceito de cidadania

No capítulo I, Höfling faz uma análise do referencial teórico que adotou para o estudo do conceito de cidadania. Em primeiro lugar, a autora faz um relato sobre o aparecimento de Estudos Sociais nas escolas brasileiras, onde se destaca o elemento cidadania. Em seguida, a autora constroi sua abordagem teórica sobre cidadania, tomando por base Alessandro Pizzorno e T.H.Marshall, que ela considera "clássicos no tratamento dos temas cidadania e participação, apesar das diferenças entre as análises que desenvolvem." (Höfling, p.19).

I. Estudos Sociais

A autora faz uma breve retrospectiva sobre o aparecimento de Estudos Sociais, nas escolas brasileiras, onde se destaca o conceito de cidadania.

A autora relata que, por volta de 1930, Estudos Sociais foram introduzidos no currículo da escola elementar, sendo Anísio Teixeira o então Chefe do Departamento de Educação e Cultura do Distrito Federal. Esse educador havia estado nos Estados Unidos, como discípulo de Dewey, tendo trazido para o nosso país influências importantes, como a necessidade de preparar-se o educando para viver em comunidade, no âmbito da democracia, partilhando dos seus valores. Nos Estados Unidos, Estudos Sociais já faziam parte dos programas de ensino, desde o século XVIII, sendo considerados fundamentais na formação do cidadão. Na educação americana, o campo de Estudos Sociais são as relações humanas.

A autora refere que a responsabilidade cívica, por exemplo, deveria basear-se em: aceitação e desempenho de responsabilidades planejadas em conjunto; apreciar as necessidades e opiniões alheias; prestar assistência aos demais; acatamento à autoridade constituída; respeito às diferenças de opinião; respeito aos padrões estabelecidos pelo grupo. Também deveria tornar-se uma pessoa com comportamento guiado por valores democráticos, leal ao sistema de vida americano e que soubesse apreciar o sacrifício e as contribuições para a vida democrática no país e no mundo. Baseando-se no modelo americano, Anísio Teixeira adaptou um programa de Estudos Sociais para a escola elementar brasileira, publicado em 1934. Em 1962, esse mesmo programa foi reeditado, com ligeiras alterações, pelo Ministério da Educação e Cultura, então, sob a direção do professor Darcy Ribeiro.

A autora esclarece que, pela Lei n. 4024, de 1961 (Lei Diretrizes e Bases da Educação), Estudos Sociais passaram para o ensino médio, como área integradora de História e Geografia. Na época, os Ginásios Vocacionais desenvolveram uma experiência interessante, com base em História e Geografia, articulando-se com outras disciplinas. Essa experiência visava pôr o adolescente em contato com o mundo que o

cercava, desenvolvendo sua capacidade para a discussão e elaboração de trabalhos em equipe; procurava também desenvolver sua capacidade de estudar, interpretar com senso crítico o que viu, leu e ouviu; promovia a valorização do ser humano, com a aceitação das diferentes raças, crenças e nacionalidades, entre outros objetivos.

Höfling menciona a Lei n. 5692, de 1971 (LDB), que fixa Estudos Sociais como integrante do Núcleo Comum para o ensino de primeiro e segundo graus.

Desde então, Estudos Sociais substituiu, na prática, as matérias História e Geografia e provocou, com isso, a crítica dos educadores em geral, resultando na sua exclusão da sétima e oitava séries do primeiro grau, sendo substituído por História e Geografia.

Em 1980, criou-se, nas universidades, o curso de licenciatura plena em Estudos Sociais, englobando História, Geografia, Educação Moral e Cívica e Organização Social e Política do Brasil. Quanto às Ciências Sociais, ficariam estritamente vinculadas à investigação e pesquisa.

Ao encerrar-se a pesquisa (início da década de 80), o debate conduzia-se por esse rumo. (Cf. Höfling, p.21-35).

2. O conceito de cidadania

Höfling baseia-se em T.H.Marshall, *Cidadania, Classe Social e Status* (1967) e em Alessandro Pizzorno, *Participación y cambio social en la problemática contemporánea* (1975), para desenvolver o seu estudo do conceito de cidadania.

a) T.H.Marshall

Segundo Höfling, para Marshall a cidadania "é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes aos *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida." (Cf. Marshall, citado em Höfling, p.35-36).

Neste sentido, a autora acredita que a concepção de cidadania deve ser contextualizada no momento histórico do desenvolvimento da sua pesquisa, ou seja, "a legitimada pela sociedade capitalista de classes", onde se insere o livro didático, objeto de análise, o qual "pode ser considerado um recurso para a difusão da ideologia dominante nesta sociedade, e como elemento desta, uma imagem de cidadão." (Cf.Höfling, p.36)

A autora refere-se à tipologia tripartite de Marshall, quanto à divisão do conceito de cidadania "em três aspectos: elemento civil, elemento político e elemento social", aos quais "estão estreitamente ligadas determinadas instituições sociais".(Cf.Marshall, citado em Höfling, p.37-38).

Com relação ao conceito de cidadania, Höfling afirma que os diferentes autores referem-se a dois pontos que se pode considerar consensuais: **"cidadania corresponde a direito - e dever - à participação, e cidadania diz respeito a um sistema de igualdade."** A autora observa que, em última instância, "esta participação, mesmo que teoricamente apenas - é sempre possível em bases iguais para todos os cidadãos." (Höfling, p.38, grifos meus).

De acordo com a autora, Marshall afirma que a cidadania exige "um sentimento direto de participação numa comunidade baseada numa lealdade a uma civilização que é um patrimônio comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum."(Cf.Marshall, citado em Höfling, p.38-39).

Segundo a autora, Marshall observa que a "igualdade de *status* é mais importante do que a igualdade de renda."(Cf.Marshall, citado em Höfling, p.39).

Baseando-se em Marshall, a autora afirma que "numa sociedade "fundamentalmente igualitária" desigualdades podem continuar existindo desde que consideradas justas, não prejudiciais à "igualdade humana básica" - associada à participação integral na comunidade - que ele admite existir e que estaria acima das desigualdades provenientes da situação econômica.A autora acredita que seja "até mesmo interessante que elas se mantenham para continuar existindo "ambição social" que leve a uma competição sadia a qual, por sua vez, impulsiona o sistema econômico-social.(Cf.Höfling, p.39-40).

b) Alessandro Pizzorno

Höfling afirma que esta "condição de igualdade associada à concepção de cidadania", em Marshall, é relativizada por Pizzorno, que aponta a possibilidade da existência de um "sistema de solidariedade" atuando sobre um "sistema de interesses", formando-se, assim, "áreas de igualdade". No interior do grupo solidário, configura-se uma igualdade que possibilita "uma ampla participação dos elementos grupais", pois, conforme a autora, Pizzorno acredita que "só se participa quando se está entre iguais". (Cf. Pizzorno, citado em Höfling, p.40-41).

Neste particular, a autora levanta diferenças entre Pizzorno e Marshall.

Ela declara que Marshall admite a existência de uma ampla igualdade entre os cidadãos, independentemente de sua posição social.

A autora refere que Pizzorno, no entanto, afirma: "a igualdade aparece nos sistemas de solidariedade, ou seja, em situações formadas em torno de um objetivo comum, onde as desigualdades deixam de existir, pelo menos circunstancialmente. (...) o fato de mais cidadãos terem direito à participação amplia o espectro das desigualdades, pois, cada cidadão participa (...) com suas propriedades, sua renda, seu prestígio, com a cota de poder que sua posição social lhe permite." (Cf. Pizzorno, citado em Höfling, p.41).

Neste ponto, a autora baseia-se em Pizzorno para destacar que "na escala de intensidade de solidariedade que possa existir, a **cidadania** **"pode ser considerada como nível mínimo de igualdade (...)** situada na base dos processos de igualação." (Cf. Pizzorno, citado em Höfling, p.42, grifos meus).

Baseando-se nessa afirmação de Pizzorno, a autora acredita que a igualdade de participação, nesse caso, não estaria diretamente ligada à condição de cidadão, mas, sim, dependeria de "situações geradas no interior de determinados grupos." (Cf. Höfling, p.42, grifos meus).

A tipologia de Pizzorno

Höfling afirma que Pizzorno, através de uma análise histórica, elaborou uma tipologia sobre os modos de participação política, com características e origens diferentes : "profissionalismo político, participação civil na política, movimento social e sub-cultura".

A autora aponta que Pizzorno entende por **participação política** "não somente a participação em partidos, em associações políticas, em órgãos e processos eleitorais, mas **toda a participação de classe, de grupos civis, através de diferentes meios de ação**: "a participação política é uma ação que se cumpre em solidariedade com outros, no âmbito de um Estado ou de uma classe, com vistas a conservar ou modificar a estrutura (e, portanto, os valores) do sistema de interesses dominantes." (Cf.Pizzorno, citado em Höfling, p.42).

Baseando-se em Pizzorno, Höfling assinala que, a partir dessa compreensão, "a participação civil na política pode ser considerada o modo de ação, de participação na sociedade como um todo (...) através de diferentes canais, seja pela criação de grupos, associações, que "atuarão em consonância com a situação vigente; ou através de movimentos externos, fora dos canais de participação normalmente aceitos, dando origem aos "movimentos sociais" e à "sub-cultura." (Cf.Pizzorno, citado em Höfling., p.42-43).

a) Conforme Pizzorno, a autora afirma que o movimento social propõe novos valores, em substituição aos valores vigentes, considerados velhos; surge como "reformador da sociedade civil"; o movimento social "nasce com fins de transformação em momentos em que o estado da sociedade já tende a expressar as premissas da transformação; seus fins são portanto uma resposta a ditas exigências da transformação"; a autora cita o exemplo de "um sistema sócio-econômico, de alcance universal";

(b) Baseando-se em Pizzorno, a autora refere que o movimento sub-cultural aceita (ou "sofre") os valores vigentes da sociedade global, mas, cria outros valores, paralelamente, como forma de saída e impedimento dos seus "efeitos desfavoráveis"; geralmente, o grupo se isola numa área homogênea, onde todos se sentem iguais quanto aos

valores (lingüístico, étnico, de ocupação, etc.), o que os diferencia do conjunto da sociedade. Assim, "a sub-cultura constitui uma participação com fins particularistas": "normalmente, um grupo sub-cultural se sente em posição de inferioridade sem condições de propor valores alternativos aos da sociedade global."

No entanto, refere a autora, esse isolamento é apenas condição para a sua sobrevivência e não representa uma exclusão da sociedade global, da qual o grupo continua fazendo parte, "já que aceita as sentenças emanadas do jogo dominante de interesses; só trata de anular alguns de seus efeitos negativos para si e para os outros ao seu redor." (Cf. Pizzorno, citado em Höfling, p.44).

A autora esclarece que tanto o movimento social quanto o sub-cultural representam ideais de participação e os dois modos de ação podem coexistir num mesmo grupo. Ambos se enquadram na participação "extra-estatal", alheia aos fins do Estado, ao menos na sua origem, porque fora dos canais legais de participação. Porém, podem ser absorvidos pela estrutura global.

A autora refere que Pizzorno vê a participação civil na política como essencial para reforçar a estrutura social existente, através de grupos corporativos, associações voluntárias e clubes de serviço. (Cf. Pizzorno, citado em Höfling, p.44-45).

Os modelos de participação política de Pizzorno

Baseando-se em Pizzorno, Höfling afirma que a participação política pode ser explicada por dois modelos: o "modelo da consciência de classe" e o "modelo da centralidade".

A autora refere que, de acordo com o primeiro modelo, "a participação política é maior quanto maior (mais intensa, mais clara) é a consciência de classe". De acordo com o segundo, "a participação política é maior quanto mais elevada é a posição social de um indivíduo."

A autora afirma que, no "modelo da consciência de classe", a participação é feita pela ação de classe, normalmente precedida de uma fase de "análise da ação". Assim, "quanto mais profunda for a consciência de classe, maior será a participação política, ou seja, maior será a ação da classe; e quanto mais a ação se concretiza, mais

fortalecida será a consciência de classe." (Cf. Pizzorno, citado em Höfling, p.44-45).

Neste ponto, Höfling deixa claro que **o objetivo maior do seu trabalho é chegar à natureza da participação** que é estimulada através de meios "legais", reconhecidamente integrantes do processo de difusão da ideologia dominante." (Cf. Höfling, p.46, grifos meus).

A autora esclarece que não se detém no "modelo da consciência de classe", que diz respeito a "ações que visam à substituição da situação social vigente ou movimentos coletivos de confronto com o sistema."

E explicita seu interesse pelo "modelo de centralidade", que "tem como elemento básico **a posição social do indivíduo** que é medida através de diferentes fatores como renda, profissão, instrução, nível de consumo ou através da composição destes fatores." (Cf. Höfling, p.46, grifos meus).

Baseando-se em Pizzorno, a autora assevera que a hipótese da "centralidade - periféricidade" se refere à posição de que goza um indivíduo em um grupo, através da maior ou menor proximidade em relação a um "centro" desse mesmo grupo".

Os diferentes quesitos de um indivíduo podem ser colocados em um "raio" diferente, graduável desde o centro até a periferia do círculo, que corresponde ao grupo. Assim, por exemplo, quanto maior a renda de um indivíduo, mais próximo do centro ele estará, isto é, mais integrado ao grupo, e maior possibilidade de participação terá. (Cf. Pizzorno, citado em Höfling, p.46-47).

Fundamentando-se em Pizzorno, a autora afirma que "a participação política é um dos tantos atributos das "pertinências civis" que podem ter os indivíduos que participam de uma sociedade (...) Assim, quanto mais elevada a posição social de uma pessoa, maior possibilidade terá de participar em decisões políticas, maior será sua chance de ocupar cargos oficiais, etc.

Neste sentido, esclarece, "quanto mais próximos do centro, (...) os papéis desempenhados por alguém, tendem a juntar-se, a fundir-se como se fosse uma coisa única. (...) Por esta situação favorecida e pela

experiência que acumula, o indivíduo terá maior capacidade e maior interesse em participar politicamente. Maior capacidade, porque suas atividades em cargos "importantes" e o contacto com pessoas igualmente "importantes" permitem-lhe desempenhar com mais facilidade atividades políticas. Maior interesse, "porque as decisões políticas nas quais pode participar estão vinculadas de maneira específica aos problemas de sua posição pessoal dentro de um sistema de interesses privados". (Cf. Pizzorno, citado em Höfling, p.47-48).

A autora destaca que, assim, fica configurada "a estreita correlação existente entre a posição social do indivíduo e as possibilidades que lhe são "dadas" - de certo modo - de participação política.

A autora refere que Pizzorno conclui que "a participação política é expressão de pertinência a um certo grupo social; quanto mais segura é a pertinência, tanto maior será a participação política." E "quanto mais um indivíduo está inserido em um grupo homogêneo, tanto maior, em igualdade de condições, será sua participação política." (Cf. Pizzorno, citado em Höfling, p.48-49).

Höfling destaca como fundamental, para o exercício da cidadania, "a participação dos indivíduos nas decisões políticas entendidas globalmente", nas questões relativas "às necessidades básicas da sociedade, ao bem-estar social, ao rumos políticos."

A autora enfatiza que **o exercício da cidadania** - mesmo com objetivos diferentes, visando à preservação ou transformação de uma situação existente, **diz respeito "à participação do indivíduo no processo de definição dos rumos da sociedade"**. (Höfling, p.49, grifos meus).

Höfling entende que, numa sociedade dividida em classes sociais, a participação está diretamente condicionada à posição que o indivíduo ocupa nessa estrutura social. Numa sociedade capitalista, as decisões são centralizadas na classe dominante, que possui e controla os principais mecanismos de elaboração e difusão. Os que não se encontram nessa posição (ou seja, a maioria dos seus membros) são excluídos do processo. (Cf. Höfling, p.50, grifos meus).

Höfling **faz restrições** ao "modelo da centralidade", de que o indivíduo melhor colocado socialmente teria maior experiência e interesse em participar politicamente". Ela acredita que essa explicação

"não satisfaz plenamente", pois, ela percebe que os "escolhidos" para tomarem decisões pela sociedade encontram-se nas classes dominantes ou com elas têm relação. (Cf.Höfling, p.50).

Assim sendo, a autora considera discutível a questão de que **"os direitos de cidadania - e conseqüentemente de participação"** - sejam ^{extensivos} extensivos a todo cidadão, especialmente numa sociedade capitalista, baseada numa divisão de classes incontestavelmente desigual. (Cf.Höfling, p. 50, grifos meus).

A autora reforça que sua preocupação não é com a definição de um cidadão exato (ou cidadania) , mas com **"o papel que este cidadão possa vir a desempenhar no processo histórico de transformação social, em decorrência do grau e da qualidade da sua participação."** (Cf.Höfling, p.50-51, grifos meus).

Assim, a autora indaga quanto à possibilidade da participação de todos os cidadãos, ou da sua maioria, nas decisões relativas ao processo histórico de transformação da sociedade em que vivem, já que eles se encontram nas camadas sociais mais baixas. (Cf.Höfling, p.51).

METODOLOGIA

No capítulo II, "Metodologia", no sub-título "Considerações sobre a elaboração dos indicadores de análise de livros de Estudos Sociais", Höfling afirma que abordou o termo "cidadania" em estreita correlação com a "noção de participação."

Assim, a autora esclarece que, ao se preocupar com "o que seria o exercício da cidadania" expresso no livro didático de Estudos Sociais, procurou não "deixar de lado qualquer caminho "que dissesse respeito a "formas de participação, entendida de maneira global." (Höfling, p.53-54).

Desta forma, a autora esclarece que os indicadores de análise foram gerados a partir da participação, "dado abrangente subjacente" nos limites de Estudos Sociais através dos livros didáticos, no que diz respeito ao significado de cidadania e cidadão "insistentemente" presente naquele instrumento. A autora completa que, em última instância, estaria buscando detectar se o livro didático - através de diversos caminhos - estimula a participação do aluno no meio em que vive e qual seria a natureza dessa participação - se conservadora, se inovadora, se transformadora, etc." (Cf. Höfling, p.54).

A autora explicita que se utiliza de uma abordagem qualitativa para a análise do conteúdo dos livros didáticos, através de uma leitura atenta de todos os volumes constitutivos do seu universo de pesquisa, no tocante ao quesito "participação", diretamente relacionado com a preocupação da autora "em tornar o mais explícito possível o significado de cidadão e cidadania." (Cf. Höfling, p.54).

Höfling esclarece que os indicadores de análise "são de certo modo a "operacionalização" das suas reflexões para a busca da concepção de cidadania veiculada nos livros didáticos de Estudos Sociais".

A autora afirma que chegou assim, a sete indicadores, a partir de um levantamento inicial de cinquenta itens para a análise dos livros, "envolvendo aspectos relacionados com o conteúdo propriamente dito, com expectativas em relação aos professores, com posturas metodológicas a eles recomendadas, com o "perfil" do aluno, com a relação professor-aluno, " num redimensionamento que situou o seu trabalho nos limites do que lhe pareceu também ser "a preocupação central do livro didático, ou seja, a formação de quem atua e atuará como cidadão na sociedade em que vive, o aluno." (Cf. Höfling, p.54-55).

Quanto à "participação do aluno-leitor durante o desenvolvimento do livro didático", Höfling esclarece que procurou deixar essa questão "subjacente a todas as categorias", na análise daquele material. Assim, a autora procurou ver "como tal participação é encorajada, solicitada, variando os pontos de referência em relação aos quais é focalizada em cada situação diferente, como: colocações feitas no texto de leitura, a abordagem da realidade desenvolvida pelo autor, a natureza das atividades propostas, etc."

A autora declara, também, que os referidos indicadores "foram construídos dinamicamente (...) a partir da complementação entre aspectos já pensados por ela" e a partir da leitura de alguns livros didáticos que lhe forneceram importantes elementos para a construção das referidas categorias. (Cf.Höfling, p.55-56).

Categorias de análise

A autora cita as categorias que elaborou para a análise de livros didáticos de Estudos Sociais, a saber:

- " 1. Nível de abordagem da realidade
2. Valores e opiniões explícitos -ou implícitos - no texto
3. Orientação para o desenvolvimento de atitudes inovadoras, por parte do aluno, no meio em que vive
4. Estimulo à criatividade
5. Valorização da opinião do aluno
6. Valorização do desenvolvimento das capacidades intelectuais do aluno
7. Oportunidades para reformulação de idéias apresentadas no texto a partir de experiências e vocabulário próprios do aluno"

2. Procedimento

A autora esclarece que o universo da sua pesquisa foi composto pelos livros mais usados nas escolas oficiais de primeiro grau do município de Piracicaba, na zona urbana e na zona rural, no ano de 1978, como livros que estavam sendo "de fato lidos pelos alunos, o que confere àqueles amplas possibilidades de influir na formação destes." A autora insiste em que o seu trabalho sobre o livro didático diz respeito a "um dos elementos que compõem o processo de escolarização" (...) dentre "os muitos que influem na formação de um indivíduo vivendo em sociedade." (Cf.Hofing, p.67)

Höfling explica que se decidiu pelas escolas oficiais "por representarem melhor a orientação governamental em termos de ensino."(...) "As escolas não-particulares têm menores chances de

extrapolar ou diversificar as orientações dadas por órgãos ligados ao MEC, em termos de sugestões de currículos, de programas e até mesmo de indicações "indiretas" de livros didáticos; as escolas consideradas carentes recebem do IBEP, no início de cada ano letivo, livros em grande quantidade, fato que praticamente determina a opção pela adoção e uso destes livros." (Cf. Höfling, p.68). "Nas escolas oficiais, os livros didáticos são considerados de grande significação no processo de difusão de influências. Além disso, a maioria da população estudantil passa por essas escolas, e onde os livros didáticos são elementos significativos, atualmente, no processo de difusão de influências." (Cf. Höfling, p.68).

Höfling informa, também, que reside na cidade onde desenvolveu a pesquisa, o que lhe facilitou o acesso aos dados. A pesquisa envolveu os professores de Estudos Sociais, da primeira à sexta séries do primeiro grau. Os de sétima e oitava séries correspondem às disciplinas de História e Geografia. (Cf. Höfling, p.68-69).

2.1 Instrumento para a coleta de dados

Höfling afirma que o instrumento usado para a coleta de dados foi um questionário, aplicado a todos os professores de Estudos Sociais envolvidos e lotados nas 33 escolas oficiais de Piracicaba, o que corresponde à totalidade da rede oficial de ensino de primeiro grau daquela cidade.

O questionário envolvia problemas da área, como "a necessidade do livro didático, a dificuldade de todos os alunos possuírem o material, a "integração" dos conteúdos em Estudos Sociais, problemas de desinteresse por parte dos alunos, etc." A autora esclarece que as questões foram elaboradas no sentido de se conhecer a "posição do professor frente à escolha e adoção do livro didático e à importância que este tem em seu trabalho" e não tanto no sentido "de se obter uma "análise interna" do material didático, "se é completo, se está adequado à realidade da escola, se é adequado à faixa etária dos alunos, etc." (Cf. Höfling, p.69-70).

A autora declara como universo da pesquisa os livros que receberam maior número de referências, através dos referidos questionários, sob a

forma de coleção do mesmo autor, da primeira à quarta séries e, igualmente, da quinta e sexta séries, num total de 8 autores e 30 volumes, que foram submetidos aos indicadores de análise.

3. Aspectos gerais apontados pelas categorias de análise nos livros de 1a. a 6a. séries

No final do capítulo III, Höfling apresenta as conclusões que considerou mais significativas, a partir das observações que lhe foram proporcionadas pelas categorias de análise de livros didáticos de Estudos Sociais, como segue:

1) Nível de abordagem da realidade

A autora indica que o mundo real é apresentado nos livros de maneira estática, estanque. Assim, "o professor ensina", "o aluno aprende", "o servente limpa", numa atuação individual, "não se envolvendo com os problemas "alheios". Não existe uma relação entre a posição que o indivíduo ocupa na estrutura social e a sua atuação na sociedade. A realidade social é mascarada, pois as ilustrações mostram os bairros com residências amplas e bonitas, o lazer desenvolvido em clubes e viagens, itens acessíveis apenas às classes mais altas. De acordo com a autora, o homem do campo e o índio, por exemplo, são tratados de maneira estereotipada, como indivíduos simples, puros, que recebem de volta o que dedicaram à "terra abençoada".

Höfling afirma que a História, especificamente a do Brasil, se desenrola ao "sabor de personagens ilustres que, em si mesmos, carregam a possibilidade de transformações sociais", estando ausentes grupos de pessoas que tiveram atuação política em determinado momento histórico. A autora alerta que o livro didático desvaloriza "a ação de denúncias e posições diferentes frente a uma situação", porque são consideradas "improdutivas", o que pode ser "um desestímulo a possíveis movimentos de transformação social."

2) Valores ou opiniões explícitos ou implícitos no texto

Höfling analisa que os dois blocos de autores, tanto das quatro séries iniciais, quanto da quinta e sexta séries, apresentam noções e valores comuns, facilmente observáveis.

Assim, a autora refere que os padrões de comportamento valorizados são os das classes mais abastadas, como, por exemplo, "o bom menino é o que é comportado em classe, estuda, que faz seus deveres escolares." O trabalho não aparece em nenhum momento da vida da criança, o que foge à realidade da maioria das crianças brasileiras em idade escolar.

Além disso, Höfling diz que há um modelo implícito de família, onde o pai, geralmente, tem uma profissão liberal, está sempre de paletó e gravata, a mãe não trabalha fora e os filhos fazem as lições de casa ou brincam, obedecendo sempre as ordens dos pais. A autora deixa claro que os valores aí subjacentes são a obediência, a preocupação com a harmonia, as virtudes; a pessoa valorizada é a que "não cria problemas".

Esta realidade, destaca a autora, fica ao nível do discurso, pois a sociedade brasileira aparece como homogênea, independente da situação de classe ou da região do país.

3) Orientação para o desenvolvimento de atitudes inovadoras por parte do aluno no meio em que vive

Höfling assevera que os livros apresentam situações acabadas, imutáveis, sem possibilidade de interferência ou transformação. Não são colocadas situações comuns da vida do aluno, que suscitem uma tomada de decisão, a fim de que ele se exercite. Ex: regulamentos da escola, atividades concretas dos habitantes da sua cidade, etc. As situações apresentadas são as vividas por pessoas ilustres, não cidadãos comuns. E quando são abordados temas da sua cidade, o enfoque recai sobre o prefeito, autoridades civis e militares, etc. As pessoas comuns, que contribuem no cotidiano para a construção da sociedade, são desvalorizadas, desestimuladas.

A autora declara que aí fica subjacente a noção de superioridade dos padrões, de quem não se pode discordar, pois que "deles se depende, inclusive quanto ao salário."

4) Estímulo à criatividade

Höfling aponta a rigidez do texto e a mecanização dos exercícios, que impedem qualquer criatividade do aluno. O aluno tem apenas que "preencher lacunas, assinalar alternativas corretas, relacionar colunas, fazer palavras cruzadas". As atividades não solicitam respostas, interpretações, soluções. Os exercícios visam à repetição mecânica dos textos.

"Como se pode pensar em criatividade?", indaga a autora.

5) Valorização da opinião do aluno

Höfling afirma que a opinião do aluno não pode ser sentida, pois ela não é solicitada, em nenhum momento, devido à forma dos exercícios propostos pelo livro didático. Ela declara que, em todo o universo da pesquisa, só conseguiu encontrar alguns exercícios esparsos que valorizavam a opinião do aluno.

6) Valorização do desenvolvimento das capacidades intelectuais do aluno

A autora acredita que o aluno pode desenvolver suas capacidades intelectuais enquanto "observa, compara, analisa, sintetiza, conclui, trabalha sobre o que está lendo".

Assim sendo, Höfling aponta que os livros didáticos analisados não orientam para o desenvolvimento das capacidades intelectuais do aluno, devido à repetição exaustiva do texto e pelo tipo de exercícios e atividades propostos

7) Oportunidades para reformulação de idéias apresentadas no texto a partir de experiências e vocabulário próprios do aluno

A autora declara que o aluno não tem oportunidade para expor o que pensa, muito menos para expressar-se com suas próprias palavras e a partir da sua experiência, sendo-lhe impossível qualquer reformulação das idéias contidas no texto. (Cf. Höfling, p.222-233).

Conclusão da autora

Na conclusão do seu trabalho, a autora afirma: "parece-nos claro que Estudos Sociais estruturado e definido como tem sido na prática, vem de encontro ao esvaziamento da parte destinada à "formação geral" do aluno gerada, de certo modo, pelas reformulações da Lei 5692. A ênfase na profissionalização do ensino, certamente teria como consequência a menor atenção para a parte considerada "não técnica" do currículo escolar, que não teria como objetivos imediatos a instrumentlização do aluno para o desempenho de funções e tarefas práticas, principalmente." (Höfling, p. 236).

A autora prossegue: "O conteúdo que passou a definir Estudos Sociais - configurado nos livros didáticos - são abordagens muito gerais e superficiais dos aspectos históricos, geográficos, sociológicos, econômicos de um tema focalizado. A superficialidade do conteúdo se apresenta associada à forma de abordá-lo configurada fundamentalmente, por um caráter mecânico, repetitivo, exaustivamente presente nas atividades propostas nos livros didáticos analisados. Acreditamos que a análise desenvolvida neste trabalho fornece elementos suficientes para não se duvidar da natureza eminentemente conservadora e estática percebida nos livros de modo geral. Tornam-se visíveis os danos para a formação do aluno." (Höfling p.235-236).

A autora assevera, também, que, neste "contexto, parece-nos compreensível o papel que o livro didático de Estudos sociais vem desempenhando , não contribuindo para o conhecimento e

compreensão da realidade em que vive o aluno - e na qual certamente virá a desempenhar uma atividade produtiva - e muito menos para uma participação efetiva nesta realidade." (Höfling, p.237).

A autora deixa evidente que não considera "que o livro didático possua, por si só, força para determinar a formação de uma pessoa, mas impossível ignorar sua privilegiada posição de transmissor, em todos os níveis de ensino, de determinados conteúdos ideológicos, posição esta reforçada pelo papel que desempenha, atualmente, de determinação da natureza e da qualidade das atividades de aula do docente." "O livro didático é mais um, entre muitos, dos mecanismos usados para reforçar a manutenção de determinada ordem social. Não pode ser pensado isoladamente," (...) "mas como um dos dos elementos que atuam na formação dos indivíduos vivendo em sociedade." (Cf.Höfling, p.237)

A autora afirma que "o discurso presente nos livros é o da igualdade entre todos os homens, o do nivelamento total das diferenças entre os homens, o que tornaria possível uma participação igualitária de todos na sociedade, desfrutando de direitos e deveres idênticos. (...) **Os textos escolares funcionam (...) como mecanismos legitimadores do sistema**, ao reforçar o **mito da participação igualitária na sociedade**, onde todo indivíduo, se quiser, tem possibilidades de "vencer na vida", onde as chances são iguais para todos."(Cf.Höfling, p.237-238, grifos meus).

A autora reforça:"Esta é essencialmente, **a concepção de cidadania veiculada nos livros de Estudos Sociais** analisados: todo cidadão pode e deve participar em condições de igualdade na sociedade em que vive. (...) As relações entre tal participação e a posição de classe que o indivíduo ocupa são sistematicamente ignoradas como se não fossem importantes para o estabelecimento da natureza desta participação. (...) A autora declara que a noção de participação franqueada a todos e, em última instância, a noção de exercício integral e consciente da cidadania, são úteis à formação social que objetiva manter intactas e inatingíveis seus conflitos, suas contradições e as relações de dominação entre as classes sociais."(Höfling, p.240, grifos meus)

A autora aponta uma **contradição básica**: "para existir a participação igualitária tão decantada através de diferentes mecanismos de difusão

ideológica - os livros didáticos inclusive - a estruturação da sociedade precisaria se modificar."(C.Höfling, p.240). "A participação em bases igualitárias seria possível em outro sistema político-econômico-social, onde a participação não estivesse vinculada a um sistema de colocação nas diferentes classes sociais." (Cf.Höfling, p.241).

A autora aponta que o livro didático não só reproduz a ideologia dominante mas também suas contradições, que ele, em particular representa, pela sua colocação como "universal", "como aplicável a todos os alunos, a todas as escolas, a todas as realidades escolares e sociais, dentro de um uso indistinto." A autora acredita que isto faz perder o "impacto de suas mensagens quando estas se contrapõem a uma realidade objetiva diferente, vivida pela alunos que os lêem, dependendo do meio em que vivem."(Cf.Höfling, p.241-242).

"Por outro lado, ao se colocar na escola como um conteúdo aprovado oficialmente, com uma metodologia castradora do aluno, o livro adquire grande importância, reforçada pelo papel quase exclusivo que ocupa atualmente na dinâmica da sala de aula."(Cf.Höfling, p.242).

Höfling esclarece que não busca o aperfeiçoamento isolado do livro didático, mas insiste em que o texto escolar, como prática educativa, "deve dar elementos para que o aluno detecte as contribuições básicas da realidade em que vive, e passe a trabalhar sobre elas, na perspectiva de uma sociedade mais justa. Encobrir estas contradições é mistificar a realidade." (Cf.Höfling, p.243).

Por outro lado, a autora afirma: " Quando desenvolvemos o trabalho de análise do livro didático, nossa perspectiva não foi a de buscar diretamente um aperfeiçoamento dele - apesar de que em vários momentos nossa noção de um livro "melhor" se apresenta - porque não acreditamos que os livros ,na totalidade,possam veicular concepções antagônicas às implícitas nos pressupostos que definem a política educacional de uma sociedade.Nossa intenção foi , através de um instrumento largamente utilizado,explicitar as contribuições dadas pelos Estudos Sociais à preparação do indivíduo para o "exercício consciente da cidadania".(Höfling, p.17-18).

Por outro lado, a autora declara que mesmo um livro didático considerado "bom" ,por permitir ao aluno uma análise mais abrangente da realidade, e utilizado adequadamente, não esgotaria os problemas

educacionais, já que estes não se resumem no livro didático. Pois que, se o sistema educacional reflete, com seus recursos pedagógicos, o sistema político vigente, a reformulação que se torna necessária estaria na dependência das transformações da própria estrutura social, num movimento dialético. (Cf. Höfling, p.243).

Finalizando, Höfling acrescenta, ainda, que esse instrumental, embora divulgue, nas escolas, "mensagens e concepções com uma impunidade invejável", sua análise é procedente, na medida em que "ataca" um elemento e porque representa uma "conquista parcial" que não pode ser negligenciada. (Cf. Höfling, 244.).

Conclusão

A análise que Höfling nos apresenta em torno do pensamento de Marshall e Pizzorno suscita-nos a possibilidade de ampliar a discussão sobre a teoria da cidadania.

Do trabalho de Höfling, destaco, entre outras, a idéia de participação, diretamente ligada à idéia do exercício da cidadania, e que a autora deixou claro, a partir da análise dos livros, onde constatou a falta de estimulação do educando para uma participação da realidade que o rodeia.

O trabalho da autora representa uma relevante contribuição para a minha monografia, principalmente, quanto ao significado de "cidadania e cidadão" e às idéias de "participação" vinculadas ao "exercício da cidadania", a partir da análise dos livros didáticos de Estudos Sociais.

O Livro Didático em Estudos Sociais, como conquista de sua autora, é um exemplo de produção científica socialmente significativa, e nesse sentido, um sólido alicerce para o meu trabalho.

A corajosa posição de Höfling é, também, um convite à reflexão, endereçado, sem dúvida, aos professores de todas as áreas da educação.

Quanto a Estudos Sociais, reportêmo-nos ao relato da autora. Se Estudos Sociais já faziam parte dos programas de ensino americano, desde o século XVIII, sendo considerados "fundamentais na formação do cidadão", é forçoso admitir que estamos numa defazagem de quase três séculos, em relação ao primeiro mundo, quanto à preparação para

a cidadania, se considerarmos a responsabilidade que deveria caber a Estudos Sociais, na educação brasileira, através do seu veículo didático.

Concordo com a autora quanto ao fato de que os problemas da educação não se resumem no livro didático.

No entanto, é preciso que o professor repense quanto à validade desse material, "na forma como se apresenta", para depois tomar uma posição, principalmente no caso em que o governo o distribui na escola, numa sugestão para o seu uso.

É porque se omite e ainda ofende a formação intelectual do aluno, esse livro de Estudos Sociais poderia ser deixado de lado, como um verdadeiro vilão da educação, até que o estado proceda à revisão do conteúdo de Estudos Sociais, que o inspira.

Mas, ele, que tem o poder dentro da sala de aula, pode decidir, se o desejar. O professor tem condições de fazer uma pesquisa e construir, ele mesmo, com criatividade, os conteúdos que se fizerem necessários para a reversão desse quadro a fim de não ser envolvido na farsa que aquele material sugere, juntamente com seus alunos, na sua esmagadora maioria provenientes da classe trabalhadora.

Professor, a educação para a cidadania está pedindo socorro!

Os filhos da classe trabalhadora precisam receber uma educação humanista, crítica e técnica, que os leve a se tornar cidadãos conscientes, capazes de uma análise das transformações ocorridas nas décadas de 80 e 90, nos rumos do capitalismo mundial, com graves conseqüências para o capitalismo no Brasil.

Somente a escola tem condições de ajudá-los a se tornar cidadãos participativos nas soluções para os problemas do seu meio, no contexto do processo histórico de transformação social.

CAPÍTULO II

AINDA EM TORNO DO TEMA DA CIDADANIA E AO REDOR DO TEMA: *WELFARE STATE*, POLÍTICA SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL

Este capítulo faz uma abordagem dos principais condicionantes da criação e desenvolvimento dos sistemas de proteção social, introduzindo o resgate do processo de construção do *Welfare State*, na visão de alguns autores considerados significativos na literatura brasileira, nas décadas de 80 e 90: Fábio Wanderley Reis, Marcos Antônio Coimbra, Marta T.S. Arretche e Rosa Maria Marques.

FÁBIO WANDERLEY REIS

O texto de Reis, *Cidadania, Estado e Mercado* (1990) representa uma importante contribuição para o estudo que envolve as questões da cidadania democrática, do corporativismo e da política social no Brasil.

Inicialmente, o autor afirma que a democracia é normalmente vista como um problema de distribuição de poder e, antes de tudo, como de acesso diferencial à aparelhagem institucional do estado. Mas, o problema da distribuição de poder se coloca igualmente no plano sócio-econômico (ou social ou privado). (Cf. Reis, p.1).

Reis analisa que, no contexto do capitalismo, com sua estrutura de classes, surge, então, a questão das relações entre capital e democracia e o tema das relações entre democracia política e democracia social se manifesta como desdobramento. Assim, no processo geral do desenvolvimento das nações-estado, o problema constitucional básico consiste em articular as diversas faces da democracia com o capitalismo, já que este penetra numa estrutura

social tradicional. Surge, então, a necessidade de reacomodação entre as categorias e grupos sociais importantes, especialmente as classes sociais.

Reis destaca o fato de o capitalismo mostrar-se democratizante quando envolve relações de mercado que se expandem, apesar dos fatores sociais de desigualdade e de rigidez tradicional. O problema da própria democracia social surge com o capitalismo e por isso o tema da democracia política é tão importante nas suas relações com o capitalismo, apontando a necessidade de solução para o problema constitucional básico. Na expansão capitalista, surge a necessidade de se romper a correlação tradicional existente entre o aspecto social e o aspecto político da distribuição do poder reservado aos que desfrutavam de ascendência social. O problema constitucional, assim configurado, é reproduzido em diferentes processos nacionais, inclusive em países da periferia do sistema capitalista mundial.

Reis acredita que a "solução" seria (especialmente nos casos dos países capitalistas menos avançados): 1) o confronto revolucionário e a eventual supressão do capitalismo; 2) a repressão autoritária do aparelho estatal; 3) algum tipo de equilíbrio e de compromisso democrático.

O autor afirma que cada uma dessas soluções pode apresentar maior ou menor eficácia e estabilidade. Destaca-se a instabilidade da solução autoritária pela repressão de interesses e pela presença de forte coerção. As duas outras alternativas tenderiam à instabilidade, seja a revolução anticapitalista bem-sucedida, seja o compromisso democrático estável. Mas, são alternativas que pedem condições especiais, e a ocorrência de ambas seria considerada excepcional. Tais casos aparecem, pois, como exceções e correspondem às idas e vindas do problema constitucional não resolvido, que assume a forma de "pretorianismo", como destaca Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (1968), citado por Reis. (Cf. Reis, p.3).

Reis observa que, no pretorianismo, a ausência de instituições políticas efetivas redundava num vale-tudo em que cada força social se serve dos recursos de que dispõe para lutar na arena política. Nesse ponto, destaca-se o papel dos militares que adotam a coerção física como recurso decisivo. O quadro político oscila, então, entre o controle

ostensivo do processo político, pelos militares, e as formas populistas em que o estado se expõe de um modo fisiológico sob interesses imediatistas e estreitos. Contrastando com a alternativa revolucionária, que elimina o capitalismo, a solução democrática estável supõe um amadurecimento do sistema capitalista, que consegue equacionar o problema constitucional que ele próprio gerou, tal como ocorre nos países ocidentais.

Para o autor, a acomodação democrática estável pode ser considerada excepcional na vigência do capitalismo que o próprio compromisso democrático assume. Por isso, pode-se concordar com certos liberais do século XIX, que compartilhavam com Marx sobre a incompatibilidade entre o capitalismo e a democracia política, em princípio. Para os marxistas (e até não-marxistas, em análises recentes), o traço que distinguiria o sistema capitalista e os arranjos políticos, em qualquer sociedade capitalista, seria a dependência estrutural do estado e da sociedade capitalista perante o capital. Essa dependência expressa que, na vigência do capitalismo e sob qualquer aparelhagem política institucional, os capitalistas mantêm nas suas mãos as decisões relativas a investimentos, que condicionam o nível da atividade econômica e provocam constrangimentos diretos e indiretos que permeiam toda a estrutura econômica e política. (Cf. Reis, p.4).

Reis acredita que, assim, o compromisso democrático faz o papel de "apaziguamento" das conseqüências dessa dependência estrutural. Ele ocorre com a aceitação de padrões de atuação do estado, em que ele se mostra "relativamente autônomo" perante a estrutura de poder social, e pelos mecanismos democrático-eleitorais que neutralizam impulsos reivindicantes e potencialmente revolucionários dos setores populares politicamente mobilizados. Ele se torna, pois, agente decisivo de formas de democracia social que estão longe de corresponder à igualdade prometida nas propostas socialistas. (Cf. Reis, p.4).

Cidadania, direitos do cidadão e virtude cívica

Reis afirma que o *welfare state* é a forma em que se realiza o compromisso democrático de maneira mais cabal, especialmente nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. O *Welfare state* "é uma

espécie de transbordamento do processo de desenvolvimento capitalista": a abundância de recursos produzidos pelo amadurecimento do capitalismo em determinados países geraria um "estado - providência" com preocupações distributivas e de amplo acesso a bens como saúde, educação, etc. (Cf.Reis,p.4).

Reis cita a clássica concepção de cidadania de T.H.Marshall, *Citizenship and Social Class*, (1965) ,em que a consagração dos direitos sociais é a culminância tardia do processo de afirmação dos direitos civis e direitos políticos.Segundo Reis, Marshall vê, no caso inglês, a afirmação desses direitos nos séculos XVIII (civis), XIX (políticos) e XX (sociais), sucessivamente.(Cf.Reis,p.5).

O autor menciona, ainda, os trabalhos de Claus Offe e Karl Polanyi, "A democracia Partidária Competitiva e o *Welfare State*: Fatores de Estabilidade e Desorganização" (1984), que assinalam no *welfare state* o caráter de "necessidade funcional" do próprio capitalismo.Ou seja, as práticas relativas à política social constituem um contraponto "não mercantil" à lógica de mercado.É uma idéia que diz respeito à ligação entre o capitalismo e o aparecimento da democracia social.A questão se articula com outra vertente, que vê o *welfare state* relacionado aos problemas da "legitimação" da organização sócio-política correspondente ao capitalismo avançado, por contraste com outras. (Cf.Reis,p.5).

Reis esclarece que Marshall vê no desenvolvimento da cidadania a culminância do *welfare state*, que, antes de tudo, é um processo de expansão de direitos do cidadão.Mas, a abordagem de Marshall é explicitamente a da cidadania "como um status fundado no reconhecimento de direitos,por contraste com as prestações e contraprestações próprias do mercado", assinala Reis.(Cf.Reis,p.5).

O autor levanta, neste ponto, a questão das "responsabilidades" ou "deveres do cidadão", em conexão com o desenvolvimento da cidadania e diante dos problemas surgidos pela operação do *welfare state*. O autor sente a necessidade de se aprofundar o exame de um fator de natureza ética nas relações do indivíduo com o estado e a coletividade, quanto aos direitos do cidadão, fator esse que "já se encontra em jogo".

O autor considera que, ao se introduzir a noção da responsabilidade do cidadão, introduz-se, também, a noção de civismo ou de virtude cívica, isto é, "certas inclinações subjetivas que caracterizariam o cidadão enquanto membro de uma coletividade", dando-lhe uma "identidade pessoal", a qual não se acha contida na noção de cidadão, como titular de direitos. A postura cívica seria o reconhecimento do indivíduo quanto à legitimidade do estado enquanto suposto agente da coletividade, a quem ele proveria de benefícios. Essa imagem do estado se associa à concepção de cidadania plena de Marshall, completa o autor.

Reis coloca a visão contrastante de autores, como Habermas e Kelly, os quais apontam a crise de legitimidade ocorrida simultaneamente com a expansão do *welfare state*, nos países de capitalismo avançado, onde o *status* e a postura do cidadão são substituídos pela condição do "cliente", numa espécie de "cidadania negativa". Seria como se o êxito do *welfare state* resultasse de um elemento de mercado introduzido na condição de cidadão, "aviltando" o *status* que lhe corresponde. (Cf. Reis, p.6).

Baseando-se em Kelly, *Who needs a Theory of Citizenship?* (1979), Reis define a perspectiva "cívica" por referência ao cidadão da *polis* clássica, onde a reduzida dimensão da coletividade permite a forma de inserção direta e intensa do indivíduo na vida social e política, num vínculo significativo que permite um sentido próprio à identidade pessoal. Supunha-se, assim, que a cidadania fosse favorecida por traços de responsabilidade coletiva, virtude cívica e mesmo heroísmo. Mais tarde, no século XIX, os movimentos nacionalistas tratariam de reproduzir o mesmo *ethos* em grandes dimensões. Mas, a "cidadania negativa", que se acredita ligada ao amadurecimento do *welfare state*, representa, de certa forma, o fracasso daqueles movimentos na construção de uma consciência cívica.

Contudo, afirma o autor, essas contradições estão situadas no contexto internacional da expansão do capitalismo e podem ser questionadas como parcialidade ética, no que diz respeito ao nível nacional. Assim, tomando-se a nação-estado como referência coletiva mais ampla, a virtude cívica da identidade coletiva (nacional) pode mostrar-se nos

possíveis "focos alternativos de definição de identidades coletivas", tais como as classes sociais enquanto grupos virtuais ou "latentes", sob a manipulação e o controle ideológico das categorias ou classes dominantes. Por contraste, a postura do "cliente", referida por Kelly, favorece a disposição à negociação e à tolerância numa espécie de "mercado político", que não prescinde, no entanto, como qualquer mercado, de certo grau de equilíbrio e autocontenção, por parte dos atores envolvidos na afirmação dos seus interesses. Contudo, o jogo de interesses conduzirão ao pretorianismo do problema constitucional não resolvido, seja na sua face populista e "fisiológica" ou no autoritarismo militarista. (Cf. Reis, p.7).

Reis declara que o ideal de cidadania envolve um elemento igualitário e consensualista referente ao *status* da inserção numa comunidade, que corresponde às virtudes solidárias e cívicas e aos deveres ou responsabilidades do cidadão. Mas, ele envolve também certo elemento de afirmação autônoma de cada indivíduo da coletividade. O autor acredita que essa ambivalência é característica da própria política, que envolve a tensão permanente entre a afirmação dos interesses individuais e a definição dos interesses coletivos. Assim, o grande desafio moderno do processo político consistiria na conciliação ou compatibilização das tensões que daí resultam, de forma que a cidadania seja simultaneamente um foco de convivência igualitária dos agentes sociais e uma arena para a afirmação dos interesses de qualquer natureza. (Cf. Reis, p.8).

O corporativismo

Reis introduz a questão do corporativismo, para melhor compreensão das discussões contemporâneas relacionadas com o *welfare state*.

O autor explica que a expansão e o amadurecimento do *welfare state* se dão em conexão com a redefinição das formas de representação dos interesses da "sociedade civil" junto ao estado. Nesse sentido, os padrões "pluralistas" clássicos têm sido substituídos por mecanismos que se articulam com o próprio estado, no arranjo denominado "neocorporativismo". Aí, a burocracia estatal se junta às lideranças de associações empresariais e sindicatos de trabalhadores para deliberar

sobre questões relevantes de política econômica e social. Tal articulação resulta na atribuição de um *status* semipúblico aos sindicatos dos trabalhadores, bem como no monopólio da representação das categorias envolvidas. (Cf. Reis, p.8).

O autor ressalta que a literatura vê o neocorporativismo com reservas, no que diz respeito à democracia. Isto porque há indícios de uma tendência à criação de monopólios, além do caráter semiclandestino das decisões corporativas, o que representa características antidemocráticas, motivo de preocupação.

Reis acredita que, na hipótese de uma atuação revolucionária dos trabalhadores, o objetivo é, sem dúvida, o controle direto e total do aparelho do estado, o que não cabe. No entanto, é preciso penetrá-lo pelo processo de "corporativização". Essa perspectiva, vinculada a Weber, e assinalada por Norberto Bobbio, *O futuro da democracia* (1992), ambos citados pelo autor, trata da lógica em que um "empresariado político" atende aos interesses de diferentes clientelas: o corporativismo e o *welfare state* surgem, então, como consequência da dinâmica da própria democracia e da lógica de mercado político. (Cf. Reis, p.9).

Outro aspecto que o autor ressalta é o fato de o "estado capitalista" estar sempre ligado aos interesses do capital, no contato com os capitalistas, de forma ostensiva ou informal ou semiclandestina. Ou seja, na vigência do capitalismo, ressalta o jogo político, a articulação "corporativa" do empresariado com a burocracia estatal. Essa articulação ocorre pelos "anéis burocráticos", a que se refere Fernando Henrique Cardoso, nos regimes autoritários, como o que vigorou no Brasil até há pouco. Mas, ela ocorre mesmo numa democracia consolidada, pelas formas de contato permanente que existem entre a burocracia estatal e os meios empresariais. (Cf. Reis, p.9-10).

O autor assinala como relevante a articulação "corporativa" com o estado e considera essa condição como necessária para a estabilidade da própria democracia. De fato, a democracia envolvendo-se estruturalmente, como se envolve, com o capital, acaba associada a uma

"hegemonia ideológica" do empresariado junto à sociedade e aos setores populares, o que confere certa ascendência e respeitabilidade aos empresários.(Cf.Reis,p.10).

Mas, para o autor, os efeitos da dependência estrutural podem ser sentidos, independentemente do êxito no plano de atuação eleitoral e partidária, sendo clara a influência do empresariado no processo eleitoral e na arena parlamentar. Contudo, o compromisso democrático se estabiliza pelo envolvimento típico com o êxito eleitoral prolongado de partidos trabalhistas ou populares.Portanto, o acesso do empresariado ao estado, em termos "corporativos", surge através das concessões e contrapartidas que viabilizam o compromisso democrático.

Segundo Reis, o entendimento corporativo das lideranças com o estado representa, do lado empresarial, um resultado natural do processo e, do ponto de vista dos trabalhadores, um viés atenuado da abertura burocrática e informal do estado aos capitalistas, garantindo maior autonomia daquele perante os últimos , e também maior democracia.(Cf.Reis,p.11).

Proteção social no Brasil e as ambigüidades da cidadania

Reis afirma que a literatura dedicada à política social no Brasil serve de base para uma avaliação das confusões anteriormente relacionadas.

Na opinião do autor, o corporativismo é condenado por todos nas discussões ligadas ao Estado no Brasil, pelo fato de ele estar ligado a traços ditatoriais e semifascistas do Estado Novo, de Getúlio Vargas, significando "controle autoritário por parte do estado". Corporativismo, em conotação negativa, significa também "defesa egoísta e míope de interesses estreitos, particularmente de categoria ocupacional".

Com relação à política social, Reis coloca que se pode considerar uma abordagem equivocada o rótulo de "cidadania regulada", cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos,*Cidadania e Justiça* (1979), para referir-se à manipulação e controle do estado, na expansão de cidadania ocorrida no Brasil, na esteira da revolução de 1930.(Cf.Reis,p.11).

Reis assevera que "cidadania regulada" é caracterizada por Santos como "acoplamento da idéia de cidadania a traços relacionados com a ocorrência de corporativismo". É, pois, um conceito de cidadania, cujas raízes se encontram num sistema de estratificação ocupacional definido por norma legal, e em que a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público são "os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania". (Cf. Reis, p. 12).

O autor aponta as confusões dessa abordagem, a começar pela expressão "cidadania regulada", que se associa a idéias de estratificação e desigualdade, sugerindo alternativas como "normal" ou "boa", em que a cidadania estaria livre das "regulações" do estado. Ao contrário, Reis considera que o desenvolvimento da cidadania envolve crescente "regulação", pois, o estado adquire obrigações com o enriquecimento democrático da cidadania, a cada passo. Diante dessa análise, Reis deixa claro que a dimensão básica subjacente às várias perspectivas se vincula à concepção de Marshall, da cidadania como um *status* que garante direitos, por contraste com os mecanismos do mercado. (Cf. Reis, p. 13).

Reis afirma que, à visão equivocada de Wanderley Guilherme dos Santos, somam-se as interpretações de James Malloy ("Previdência Social e Classe Operária no Brasil", 1976), Ernesto Isuani ("Previdência e Assistência Social na América Latina: Limites Estruturais e Mudanças Necessárias", 1984) e Sonia Fleury Teixeira ("Previdência versus Assistência na Política Social Brasileira", 1984), na análise da política social brasileira.

Reis levanta em todos esses autores a mesma ambivalência vinculada à idéia de cidadania, tal como circula, aliás, na literatura sócio-científica e de filosofia política: cidadania real é a condição em que os membros da coletividade se afirmam a si mesmos; e o cidadão por excelência é aquele que "reconhece suas responsabilidades perante a coletividade (em particular perante os membros destituídos da coletividade), dispondo-se a outorgar ao estado os recursos e a autoridade necessários a agir no interesse da coletividade". Contudo, o autor adverte que a literatura em exame não coloca questões em torno das perspectivas doutrinárias do

contratualismo e do utilitarismo, que remetem a difíceis polêmicas. Daí, as confusões em torno de situações concretas, que se pretende analisar, além das denúncias de significação equívoca. (Cf. Reis, p. 14-15).

Cidadãos, "clientes" e democracia

O autor declara que é preciso encarar com lucidez as ambivalências que cercam os problemas colocados pela questão da democracia social, no contexto pretoriano do capitalismo subdesenvolvido.

Com relação à realidade brasileira, o autor considera que é preciso construir um *welfare state* "digno do nome", e portanto, com o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação corporativa entre estado e sociedade. Assim, o estado tem de ser o agente produtor no plano social e o agente produtor de um mercado político, incluindo a dimensão da cidadania.

Reis destaca o aspecto importante da reavaliação político-institucional na idéia de "clientelismo" sobre a qual pesa uma conotação negativa no vocabulário brasileiro. Com base em Habermas e Kelly, o autor aponta para a afinidade existente entre o clientelismo (objeto freqüente de denúncias no processo político brasileiro) e a condição do cidadão como "cliente", em consequência do *welfare state*, nos países capitalistas avançados.

O autor considera impróprio colocar no mesmo plano "o clientelismo pretoriano e populista, tendente à "balcanização" e à apropriação privatizante do estado e o clientelismo institucionalizado do *welfare state*: este último corresponde certamente a uma condição preferível." A afinidade entre os dois não é menos real e indica que é absurdo pretender chegar-se ao *welfare state*, que supõe o cliente na relação do cidadão com o estado, pela condenação e repúdio". No processo brasileiro, os traços de clientelismo são apenas um dado da realidade, considera o autor. (Cf. Reis, p. 16).

Reis vê a implantação da cidadania "cívica" de Kelly (com a incorporação sócio-econômica minimamente adequada à grande maioria

de marginais do sistema) como uma verdadeira ironia na estrutura social brasileira.

O autor acredita que é preciso "fazer clientes reais" para se ter "cidadãos em sentido pleno" ,com os direitos civis e políticos da cidadania, exibindo eventualmente virtudes cívicas e exercendo "as responsabilidades que a concepção normativa de cidadania vê como o universo daqueles direitos".Seria preciso conseguir-se a institucionalização do clientelismo, superando a manipulação com objetivos eleitorais que caracteriza o clientelismo pretoriano brasileiro.A partir daí, a meta seria atingir-se um estado ideal com objetivos "altos", inclusive de política social , para que seja a um só tempo democrático e eficiente, apesar do esforço de se implantá-lo num suposto contexto de modelos negativos: "imediatista, clientelista, "fisiológico". (Cf.Reis,p.17)

Em seguida, Reis assinala um aspecto relevante quanto à política social do estado, apesar do caráter supostamente negativo desse "mercado".Pois, a atuação do estado, nessa área, diz respeito a atender aos interesses negligenciados,às carências urgentes marcadas pelo "fisiológico".A consequência disso é a legitimação de práticas imediatistas, paternalistas e "clientelistas" que, apesar das reservas com que são vistas, acabam atingindo a eficiência.

O autor afirma que mesmo a barganha existente na face negativa desse mercado político deve ser vista sob um prisma realista, pois ela é parte dominante e inevitável do processo, no contexto geral pretoriano.Não se pode abolir a política para fazer democracia, sob risco de se chegar a uma solução autoritária. Por outro lado, é na manipulação desse componente que estão as oportunidades da classe média, no empenho pela reformulação estatal rumo a um *welfare state* real, particularmente pelas oportunidades de emprego que a proteção social representaria.

Quanto à política social, o autor destaca como primeiro aspecto o das ligações potencialmente funcionais entre o desenvolvimento do *welfare state* e a expansão capitalista, na linha de autores,já citados, como Offe e

Polanyi.(Cf.Reis,p.18). Reis destaca a diversidade de graus de "autonomia" em função das vicissitudes do processo político pretoriano. E seja qual for a pressão e a consequência da reivindicação das grandes massas populares, a própria classe média, que tem condições de acesso ao estado, encontra-se dividida em setores e opiniões contrastantes, dentre os quais certamente alguns compatíveis com a perspectiva construtiva e progressista, apontada pelo autor.(Cf.Reis,p.19).

Finalmente, Reis analisa que, em contraste com o esforço de se pensar numa construção institucional, na área estritamente da política, há um consenso no sentido de que é possível realizar avanços substanciais na área da política social, através da racionalização administrativa e da canalização de recursos, a exemplo de êxitos recentes na política previdenciária brasileira. Contudo, o autor não acredita que o estado venha a atuar estavelmente na solução de tais problemas, sem que haja uma melhor articulação dos diversos setores de opinião, no sentido de se alcançar o ideal do estado democrático e eficiente.O equilíbrio estaria em se sensibilizar o estado tanto quanto possível aos diversos interesses da sociedade sem se prender a nenhum deles.Nesse sentido, a articulação corporativa (ou "neocorporativa") deixaria de ser vista como obstáculo à democracia, mas, pelo contrário,como indispensável na articulação geral do estado com a sociedade.

Reis deixa claro que o corporativismo é parte da democracia e, no caso brasileiro, cumpre construí-lo com o necessário equilíbrio, o que significa reconstruir o viciado aparelho estatal.Concluindo, o autor enfatiza que é preciso aproveitar todas as oportunidades que surjam no desenrolar dos processos políticos apontados, quais sejam, o "pantanal pretoriano" e o problema constitucional não resolvido, apesar do círculo vicioso que eles representam,pois, o importante é procurar alternativas.(Cf.Reis,p.20-21).

Pela análise consciente e pela proposta otimista, o recente estudo de Reis é bastante significativo para o meu trabalho.

MARCOS ANTÔNIO COIMBRA

Em dois artigos de inegável relevância, *Política Social e Combate à Pobreza* (1987), Coimbra faz uma avaliação dos principais modelos teóricos sobre a política social, numa visão contextualizada do final dos anos 80.

No primeiro, "Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais" (p.66-103), Coimbra inicia esclarecendo que os cientistas sociais podem adotar perspectivas teóricas peculiares, que variam tanto na ênfase conceitual quanto na maneira de se considerar a evidência empírica, demonstrando diferenças meramente individuais.(p.68).

Por outro lado, o autor esclarece que o seu objetivo é organizar a literatura existente em conjuntos maiores de autores e obras, a partir de suas "grandes concordâncias e convergências teóricas". Assim, o autor explicita que deseja fazer uma discussão em torno das "abordagens" ou "pontos de vista" compartilhados por diversos cientistas sociais, independentemente de sua formação, sejam eles sociólogos, economistas, profissionais do serviço social, cientistas políticos e antropólogos, situando-os mais propriamente no campo teórico.

Assim sendo, o autor observou que diversos trabalhos recentes tem-se organizado em torno de uma bibliografia semelhante, o que sugeria diferentes tipologias, que permitiam classificar a produção intelectual sobre as políticas sociais, embora não haja unanimidade de aprovação quanto aos critérios adotados nessa classificação.

Coimbra aponta três estudos que sugerem *tipologias axiológicas*, ou seja, as que agrupam autores cujo elemento de construção é caracteristicamente valorativo.(p.68).

Coimbra cita, como exemplo, a proposta de Vic George e Paul Wilding, que organizam os autores que tratam das políticas sociais em quatro grandes grupos: os *anticoletivistas*, os *coletivistas relutantes*, os *socialistas fabianos* (ou reformistas) e os *socialistas marxistas*. No primeiro grupo, encontram-se os que se opõem frontalmente a qualquer intervenção estatal, como os neoliberais conservadores da atualidade. No segundo, autores como Beveridge, Keynes e Galbraith, que "se digladiam entre uma atitude de suspeita perante a autoridade centralizada e o reconhecimento da necessidade do planejamento econômico e das reformas sociais". Os demais grupos concordam quanto à desejabilidade da intervenção estatal e do coletivismo, diferindo apenas nas estratégias para alcançar o socialismo. (p.69)

Mas, Coimbra entende que George e Wilding estão propondo, em última análise, apenas dois grupos mais definidos, os *anticoletivistas* e os *coletivistas*, pois que os *coletivistas relutantes* formariam um terceiro pouco mais que transicional. É uma distinção importante, pois destaca um elemento diferenciador de grande significado: de um lado, o pensamento individualista e de outro, o pensamento coletivista, que implicam práticas muito diferentes. O primeiro defende uma política social reduzida e essencialmente residual, enquanto que o segundo propõe a ampliação e a universalização dos instrumentos de política social. (p.69)

Embora considere relevante a sugestão de George e Wilding, Coimbra introduz os reparos que Peter Taylor-Gooby e Jennifer Dale fazem aos primeiros, tanto de detalhe quanto de método. De detalhe: não concordam com a inclusão de Beveridge e Keynes no rol dos "relutantes", apenas por terem defendido ferrenhamente as nacionalizações em curso na Inglaterra do pós-guerra. De método: a relação entre valores e teorias não recebem daqueles autores um tratamento que revele as conexões mais profundas existentes entre elas. (p.69).

Coimbra concorda com tais objeções, mas, deixa claro que as tipologias apresentadas por Taylor-Gooby e Dale dificilmente podem ser

consideradas satisfatórias, além de que ampliam os problemas levantados.

O autor cita Taylor-Gooby e Dale, com uma tipologia de três grupos de autores em torno das chamadas "teorias normativas" da política social: o *individualismo*, o *reformismo* e o *estruturalismo*. Contudo, Coimbra só considera as duas primeiras como orientações normativas, pois o "estruturalismo" nada tem de normatividade. Outro problema é a maneira como os autores tratam a constituição interna dos grupos mencionados. Dos três, apenas o primeiro é simples e homogêneo, nele cabendo autores identificados com o individualismo dos liberais ortodoxos, como Friedman e Hayek. Os outros grupos são extremamente heterogêneos e fracionados em subcategorias e subgrupos. (p.70).

De acordo com Coimbra, Taylor-Gooby e Dale consideram "reformistas" tanto os *intervencionistas relutantes* (como Keynes e Beveridge), quanto os *consensualistas* (como Tawney e Titmuss) e os *socialistas revisionistas* (como Crossland e Donnison), restando o subgrupo de um único autor, John K. Galbraith, com sua "nova economia política crítica". Para os autores, seriam "estruturalistas" as seguintes abordagens da política social: o *materialismo histórico marxista*, o *estrutural-funcionalismo* e a *teoria da convergência societária*. A primeira é de fácil identificação; a segunda é típica de autores como Parsons e a terceira compreende a política social como um elemento indissociável e inevitável da industrialização, transcendendo as determinações do capitalismo e do socialismo. Wilensky e Lebeaux seriam exemplos de autores filiados à terceira perspectiva. (p.70).

Coimbra analisa que o elemento comum entre essas abordagens, é que elas "entendem a sociedade como um todo integrado", nas palavras dos próprios autores.

Coimbra menciona uma terceira tipologia "axiológica", sugerida por Robert Pinker, em 1979, e que propõe "três supostos normativos principais subjacentes às diversas teorias que procuram explicar e avaliar a relação entre ordem social, mudança social e bem-estar social (*social welfare*)". Pinker aponta três modelos teóricos: a *teoria econômica*

clássica, o marxismo ,com suas derivações socialistas e o que ele chama de "tradição do coletivismo mercantil" (Pinker, 1979, citado em Coimbra, p.71).

Coimbra dispensa a identificação dos dois primeiros modelos e acrescenta que,nos termos de Pinker, a "tradição do coletivismo mercantil" seria a principal origem do "coletivismo relutante"e "reformismo".Tal tradição se situaria num terreno intermediário, no meio dos dois grandes pensamentos de nossa época, o liberalismo e o marxismo.Pinker sugere que a "tradição coletivista" toma atualmente corpo nas *teorias pluralistas* do sistema político (como em Dahl e Lindblon) e no *pensamento profissional do serviço social* (como em Titmuss e no próprio Coimbra).(p.71)

Para o autor, seriam esses os modelos que mais se dedicam e que mais têm a dizer a respeito da política social,pois a idéia de "coletivismo mercantil" contém o paradoxo de um mercado solidário e coletivista ,que depende da política social, que tem a missão de conciliar o jogo do mercado com o bem-estar dos cidadãos.Os defensores de tal coletivismo preocupam-se mais com a política social do que os liberais (que a imaginam prejudicial) , ou que os marxistas (que normalmente a vêem apenas como "fenômeno transitório de uma ordem social condenada").

O autor cita o trabalho de Graham Room, publicado no mesmo ano, e que indica uma tipologia muito semelhante à análise de Pinker, a partir de uma dimensão essencialmente política e não propriamente axiológica.(p.72).

Coimbra conclui que há muita discordância de detalhes,mas também algumas concordâncias mais gerais entre as quatro possibilidades de organização das obras que tratam da política social, com base em critérios axiológicos e políticos. E considera que , numa discussão sobre as abordagens teóricas atualmente empregadas no estudo da política social, não basta fazer uma listagem de todas as mais importantes, mas , é preciso hierarquizá-las, identificando as que são efetivamente adotadas.

Desta forma, o autor tenta chegar a uma tipologia mais adequada, fundindo as sugestões de Gough e Mishra, guardando como pano de fundo as discussões dos demais autores mencionados. Assim, ele obteve uma série de sete abordagens diferentes, organizadas em dois subgrupos. No primeiro, as três mais difundidas. No segundo, as quatro restantes, de uso limitado a grupos mais reduzidos de autores. Coimbra propõe a seguinte relação: 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*". (p.75).

Sete abordagens ao estudo das políticas sociais

1) Coimbra afirma que a "*perspectiva do serviço social*" é a mais tradicional e a mais antiga das abordagens, no estudo das políticas sociais. Foi a que em primeiro lugar adotou um estudo sistemático das políticas sociais, à exceção de alguns autores do século XIX, como Marx e os economistas clássicos. É também a mais tradicional porque foi a que menos mudou desde sua formulação inicial.

Segundo Coimbra, essa perspectiva considera que o conceito de política social está pronto no real, confundindo-se com as ações concretas de um determinado governo, num determinado lugar e tempo. Quem define o que é política social não é a teoria, mas a prática governamental. Se uma determinada ação do governo é chamada de "*social*", a perspectiva do serviço social se limita a registrá-la, incluindo-a no seu "*conceito*". Coimbra afirma que derivam daí inúmeros problemas, que podem ser identificados com a expressão "*empirismo ingênuo*", pois que se trata de uma reflexão que se subordina às "*flutuações dos humanos governamentais*", que aceita sem criticar. Contudo, essa perspectiva, mesmo não representando uma teoria, estrito senso, sobre a política social e o bem-estar social, não deixa de ser um marco intelectual e ideológico para muitos estudos sobre o tema (Mishra, 1981, citado em Coimbra, p. 79). Além disso, é "*uma perspectiva preocupada com a sociedade e a mudança social em um sentido direto e imediato*".

Coimbra cita Richard Titmuss, um dos principais autores internacionais identificados com essa perspectiva, que produziu vasta obra sobre questões práticas, mas também sobre ética e filosofia da política social, entre os anos 50 e 60, na Inglaterra do pós-guerra. Seu estudo, intitulado *A distribuição de renda e a mudança social*, causou grande impacto no seu país, pois mostrou que a distribuição inglesa de rendas, no pós-guerra, não tinha se tornado mais igualitária no período, como era crença geral. O livro proporcionou aos defensores da expansão da política social uma base estatística realmente segura, permitindo-lhes justificar a necessidade de se ampliar a cobertura dos programas sociais, mesmo numa época de prosperidade econômica geral. O seu segundo trabalho (*A relação de doação ou generosa*), sua última obra, foi dedicado ao estudo do altruísmo e seu papel na sociedade moderna. Trata-se de um estudo de caso de doação de sangue, em que Titmuss fazia uma apologia das doações estritamente voluntárias, que eram a regra na Inglaterra, em oposição ao sistema comercial vigente nos Estados Unidos. O autor mostrava que o padrão inglês era superior ao americano, em eficiência, defendendo a política social altruísta e generosa, condenando a política social "egoísta" e submetida às regras do mercado econômico (Titmuss, 1973, citado em Coimbra, p.80).

Coimbra menciona também autores contemporâneos, como Pinker (1979) e Donnison (et alii, 1975), na Inglaterra.

O autor esclarece, ainda, que é preciso evitar-se a confusão entre "perspectiva" do serviço social, nos termos discutidos, e a profissão do "serviço social". Outrora, uma e outra achavam-se interligadas. Hoje, depois de sucessivas revisões no ensino e na atuação dos profissionais, tal ligação já não pode ser estabelecida com clareza. Muitos profissionais, além de criticarem a perspectiva, passaram a adotar outros marcos de referência para o seu trabalho. (p.81).

A teoria da cidadania

Coimbra afirma que a "teoria da cidadania" era a principal abordagem teórica, até meados dos anos 70, quando os marxistas começaram a se

interessar pela política social. Ainda mais porque a perspectiva do serviço social não chegava a ser uma "teoria".

A identidade desta abordagem encontra-se na centralidade que o conceito de "cidadania" ocupa no seu interior. Segundo ela, "o entendimento da política social é inseparável da compreensão do processo de expansão e de transformação da cidadania no mundo moderno." (Coimbra, p.81).

Coimbra cita o trabalho de T.H.Marshall (*Classe Social e Cidadania*, 1963), escrito logo após a Segunda Guerra Mundial e que se tornou um clássico, trabalho esse sobre o qual se assenta a identidade própria desta abordagem. O autor refere que Marshall pretendia examinar as diferentes relações existentes entre as noções de classe social e de cidadania. Assim, a classe social se referiria aos elementos de diferenciação e desigualdade característicos das sociedades modernas. A cidadania, ao contrário, afirmaria uma igualdade básica entre as pessoas, em decorrência da participação integral de todas na comunidade nacional (Marshall, citado em Coimbra, p.81).

Coimbra menciona a definição de Marshall: "a cidadania é essencialmente um conjunto de direitos, que se podem subdividir em três blocos: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais." (p.81)

Mas, retoma Coimbra, esses blocos de direitos não surgiram juntos na história, pois, foram necessários alguns séculos até se configurarem em separado, para mais tarde se fundirem. A cidadania integral é típica do século XX. O autor lembra que a análise de Marshall referia-se exclusivamente à Inglaterra. No século XVIII, afirmaram-se os direitos civis; no XIX, generalizaram-se os direitos políticos e no XX, os sociais foram construídos. Em princípio, essa cronologia não se aplica ao processo de expansão da cidadania em outros contextos, adverte Coimbra. (p.82).

Coimbra discorda de Marshall, em primeiro lugar, porque considera que o desenvolvimento da cidadania não obedeceu aquela ordem, como no caso de algumas nações do Terceiro Mundo, em que os direitos civis tiveram períodos muito retardados de afirmação; ou ainda se afirmaram

simultaneamente com os direitos políticos, como no caso dos Estados Unidos. Outro ponto é a seqüência na afirmação dos três direitos, que foi claramente rompida no caso dos países socialistas, onde os direitos sociais vieram antes dos direitos civis e políticos. (p.82)

Outro problema que Coimbra vê no esquema marshalliano é a escassez de explicações referentes "aos processos históricos concretos subjacentes à afirmação de cada tipo de direito", à exceção dos direitos civis, cujo estabelecimento é visto por Marshall "como uma espécie de corolário da generalização das relações de mercado". (p.82).

Na medida em que a nascente economia moderna exigia a liberação da mão-de-obra das amarras da sociedade feudal, permitindo com que os indivíduos pudessem movimentar-se no espaço e nas ocupações, os direitos civis teriam emergido "materialmente". Já os direitos políticos e os sociais acabam sendo vistos como um "processo evolutivo, fundamentalmente linear e incremental". Mishra afirma que "a narrativa de Marshall pode ser lida como a história da afirmação gradual e inevitável de um certo tipo de conceito de cidadania inerente à natureza e ao desenvolvimento da sociedade inglesa". Coimbra, em outras palavras, concorda com Mishra, declarando que o surgimento de instâncias de igualdade, numa sociedade basicamente desigual, é algo essencialmente problemático que, no entanto, acaba sendo "desproblematizado" por Marshall, justamente por ter sido tratado como "a coisa mais natural do mundo". (Mishra, citado em Coimbra, p.83)

Coimbra analisa que, apesar disso, as idéias de Marshall muito contribuíram para a análise dos direitos sociais e da cidadania social correspondente a eles, chegando mesmo a definir toda uma abordagem ao estudo das políticas sociais. Colocando a política social no esquema da evolução da cidadania, Marshall colocou-a no plano das instituições mais valorizadas da sociedade contemporânea. Ele considerava que os serviços educacionais e sociais deveriam ser vistos em pé de igualdade com a imprensa livre, o sistema de justiça, os parlamentos de representação universal. Propunha, assim, que os serviços sociais não fossem tratados como aspectos de importância secundária na sociedade. A partir daí, a política social passou a ser mais respeitada fora dos

círculos imediatamente envolvidos com ela, como os administradores públicos, os sociólogos e os profissionais de serviço social.

Coimbra percebe que o conceito marshalliano de direitos sociais apresenta problemas. Ele definia tais direitos de maneira muito vaga: "tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade". E questiona: "Mas o que seria esse "mínimo" de bem-estar e segurança?" "O que exatamente quer dizer "participar, por completo, na herança social"? O que é a "vida de um ser civilizado"? Segundo que padrões ela é fixada? Quem fixa tais critérios?" (p.84).

Coimbra mostra que Marshall deixou essas questões em aberto, e por isso mesmo expostas ao relativismo absoluto, onde, "*por definição*, teríamos que qualquer sociedade estabelece os direitos e a cidadania social, mesmo quando são tão pequenos que beiram a inexistência.(....) Poderíamos ter cidadãos com acesso tendente a zero às instituições encarregadas de efetivar seus "direitos", mas ainda assim sendo "cidadãos" na acepção da palavra, bastando para isso que reconhecêssemos como válidos os critérios que fixaram determinado conteúdo como "mínimo".(p.84).

Dessa imprecisão a respeito dos "direitos sociais" deriva um grave problema que se manifesta na definição de política social, adotada por Marshall e por seus seguidores, na "teoria da cidadania". De um lado, ela tende a ser basicamente "institucional" porque é atrelada às instituições e serviços sociais em cada contexto. De outro, reencontra o problema de ausência conceitual com relação aos direitos sociais vagamente definidos.

Coimbra considera que a teoria da cidadania, tal como elaborada por Marshall, não explica como se estabelecem concretamente cada um dos direitos inerentes a ela, dizendo bem pouco sobre os processos de definição e redefinição dos direitos sociais, que nos interessam especificamente. Assim sendo, a teoria da cidadania, embora valorize a

política social, não consegue defini-la nem explicá-la. Fica claro, mais uma vez, que a contribuição de Marshall não será encontrada no plano conceitual. Sua maior contribuição foi a introdução do conceito de "igualdade" como inseparável da própria idéia de cidadania. A noção de igualdade, mostrou-se como um critério importantíssimo de avaliação ética da política social de qualquer país ou época e possibilitou o desenvolvimento de debates posteriores.

Coimbra analisa que o conceito de cidadania não se resume, pois, na posse de direitos variáveis de acordo com as diferenças concretas de determinada sociedade. A cidadania "implica possuir os *mesmos* direitos, na esfera do civil, do político e do social. Implica, portanto, que *todos* tenham iguais condições de acesso ao mínimo que a sociedade, no estágio de desenvolvimento em que estiver, aceita como tolerável." (p.85).

O autor cita Júlia Parker: "... defender uma distribuição de serviços e recursos baseada nos princípios da cidadania é afirmar que as condições individuais de vida devem ser *protegidas por decisões políticas* que garantam níveis aceitáveis de cuidados médicos e sociais, de educação, de renda e assim por diante, *independentemente do poder da barganha de cada indivíduo*. Todos teriam de ter os *mesmos direitos de compartilhar de tudo aquilo que fosse fornecido*, nos mesmos termos que qualquer outra pessoa. *Necessidades iguais teriam de receber tratamento igual*, sem nenhuma discriminação a favor ou contra quaisquer grupos sociais, econômicos, políticos e raciais." (Parker, 1979, citada em Coimbra, p.85, ênfase do autor).

Coimbra demonstra que existem elementos muito claros, na teoria da cidadania, que nos permitem avaliar se o conjunto de políticas sociais de um país, em determinada época, está ou não de acordo com a idéia de cidadania.

O autor menciona a observação de Robert Pinker, que considera fundamental a idéia de reciprocidade para que sejam mantidos o auto-respeito e o respeito mútuo num sistema de intercâmbio. (Pinker, 1979, citado em Coimbra, p. 85). Coimbra considera que a noção de

cidadania deve definir um sistema distributivo que não seja conflitante com as práticas de uma economia de mercado, nem com as ideologias que a sustentam.

O autor coloca a idéia de cidadania como uma meta que se pode atingir em nome da justiça social, porém, um ideal difícil de ser alcançado plenamente.(p.85).

Coimbra considera que a "teoria da cidadania" deu à política social uma posição fundamental na sociedade moderna, colocando-a em direção a "formatos universalistas", conferindo-lhe ainda uma expressão de profunda justiça distributiva, o que justifica plenamente os esforços de Marshall, sem dúvida, um dos pensadores que ele considera mais importantes da história das políticas sociais.(p.86)

O marxismo

Coimbra parte do pressuposto de que não existe uma perspectiva unitária e imutável sobre o marxismo, nascido no século XIX e continuado até hoje. No que se refere ao estudo das políticas sociais, o marxismo da atualidade é fundamentalmente diferente do que foi há cem anos.

De acordo com o autor, Marx não apresenta nenhuma teoria explícita e sistemática sobre as questões do bem-estar e da política social, em toda a sua obra. Coimbra supõe que isto se deve ao fato de que ele escreveu numa época em que não havia nenhuma instituição moderna de política social. Na Inglaterra, país que estudou em maior detalhe, vigorava a Lei dos Pobres, uma "política anti-social". Na Alemanha, apenas começava a legislação bismarckiana, que se consolidou somente após a morte de Marx. Mas havia outra forte razão para isso: a concepção que ele tinha da sociedade capitalista, uma organização social oposta à idéia de bem-estar social. Em Marx, o bem-estar social é uma norma baseada nos valores da solidariedade e da cooperação, que se manifestaria no reconhecimento das necessidades humanas e na conseqüente repartição da produção social, de acordo com o critério da necessidade. Naturalmente, trata-se de algo que os valores e as instituições capitalistas repudiariam.

Segundo Coimbra, Mishra afirma que a coerção e a competição estariam no cerne da sociedade capitalista, no lugar da cooperação e da fraternidade. "A propriedade e a herança, a produção para o lucro e a conseqüente exploração do trabalho, a distribuição do produto social pelos mecanismos impessoais do mercado, onde os indivíduos só se relacionam pela intermediação do dinheiro, representariam a negação das necessidades humanas e da solidariedade social." (Mishra, 1981, citado em Coimbra, p.87).

O autor relata que Mishra diz para Marx que a idéia de "bem-estar social somente poderá ser estabelecida como uma norma social central quando o controle comunal sobre as condições de trabalho e de vida fosse afirmado, ou seja, quando o mercado, a propriedade privada e a produção para o lucro fossem abolidas e substituídas por um sistema cooperativo de produção e distribuição". (Mishra, citado em Coimbra, p.87). Portanto, quando o capitalismo desaparecesse, dando lugar para o socialismo e o comunismo, considera Coimbra.

O autor afirma que Marx trabalhava com um conceito totalizante de bem-estar, segundo o qual o bem-estar somente faria sentido na sociedade pós-revolucionária. No "Manifesto do Partido Comunista", em "Trabalho assalariado e capital" e, particularmente, na "Crítica ao programa de Gotha", toma corpo uma "visão brilhante da política social capitalista, que nega sua possibilidade e que ironiza seus defensores". Referindo-se, por exemplo, ao programa de Gotha por uma educação universal e compulsória, Marx enfatizava: "Educação popular igual? Que se entende por isto? (...) Isso de educação popular a cargo do Estado é completamente inadmissível. (Marx e Engels, 1976, citados em Coimbra, p.88)

O autor refere que Marx e Engels trataram de forma semelhante questões como a habitação popular, a saúde pública e a assistência social, que emergiam à medida que avançavam a urbanização e a industrialização capitalistas. Era uma profunda descrença quanto à possibilidade de o estado burguês ser capaz de efetivar políticas sociais que pudessem suprir as necessidades das classes trabalhadoras, por

mínimas que fossem. Por isso, Marx só acreditava em mudança "revolucionária" e de "atacado", ficando as "reformas de varejo" como itens relevantes apenas à luta ideológica. É o que Coimbra vê na análise de Mishra. (Mishra, citado em Coimbra, p.88).

Coimbra afirma que uma outra visão das transformações da sociedade capitalista, onde estava inserida a política social, pode ser encontrada, principalmente em *O capital*, na análise do processo de regulamentação da jornada de trabalho, na Inglaterra de meados do século XIX. O autor acredita que essa análise pode ser considerada um "estudo de caso de uma iniciativa política nitidamente "social", tanto pelo que a limitação da jornada representou de melhoria nas condições de vida dos trabalhadores, quanto pelo impacto que teve no processo de acumulação, freando a "ganância" dos empresários. Podemos, portanto, ver essa regulamentação como exemplo de uma "política social", à qual Marx dedicou atenção, ao invés de relegá-la como coisa irrelevante." Se para Marx o capitalismo era concebido como essencialmente antagônico a uma elevação real das condições de vida dos trabalhadores, no entanto, ele não negava que alguma melhoria pudesse ocorrer no seu interior, inclusive com o estado legislando a favor dos trabalhadores e contra os capitalistas, como no caso em questão. (p.88).

Coimbra destaca que A Lei das Dez Horas pode ser vista como "um grande sucesso político, a vitória de um princípio; pela primeira vez (...) a economia política burguesa sucumbia perante a economia política da classe trabalhadora." Era "o resultado de uma guerra civil prolongada, mais ou menos velada, entre a classe capitalista e a classe trabalhadora." (Marx, 1970, citado em Coimbra, p.89).

Marx acreditava que os ideais pós-capitalistas (socialistas) começassem a ser firmados ainda dentro do capitalismo, mas somente através da ação política e do enfrentamento entre trabalhadores e patrões. Por isso que, para ele, as medidas de proteção social eram problemáticas, ao invés de naturais à sociedade capitalista. Os trabalhadores poderiam encontrar aliados em outras classes, como no caso da redução da jornada de trabalho, em que participaram as classes médias e a aristocracia rural e ainda havia a hipótese de que parcelas da

própria classe burguesa enxergassem as disfunções da "imiserção absoluta", dadas suas seqüelas econômicas e políticas.(p.89-90).

Coimbra aponta que, na passagem para o século XX, os autores marxistas, ao mesmo tempo que preservaram, acabaram modificando as idéias originais de Marx sobre o bem-estar e a política social. O autor faz referências a Nicos Poulantzas e Ralph Milliband, responsáveis pelos dois manuais marxistas mais difundidos nos anos 60 e 70, autores esses que dão ao tema um tratamento ligeiro.(Saville,J., citado em Coimbra, p.90). Trata-se de uma notável revisão das colocações do próprio Marx, pois, o que ele via como artificial e inesperado, torna-se algo natural e previsível, um complemento e não uma contradição, nas mãos dos seus seguidores. Para esses, a funcionalidade resolvia todo o problema da política social, já que essa política existia naturalmente, na sociedade capitalista, "porque servia aos interesses econômicos e/ou políticos do capital", afirma Coimbra.

O autor declara que se generalizou, no interior do marxismo, um conceito de política social inteiramente derivado do raciocínio funcional, segundo o qual ela era percebida através de seus efeitos para a manutenção do capitalismo. Contudo, Coimbra se posiciona de maneira contrária a essa definição, por considerá-la inadequada, seja por não fixar as fronteiras da política social, seja por não identificar claramente o objeto do seu interesse.

O autor prossegue mostrando que, até recentemente, a política social, além de mal "conceitualizada", ainda tornava suas dinâmicas (contração, expansão ou conservação) sujeitas às alterações da sua funcionalidade. Surgida com o capitalismo e a ele acoplada em união funcional, ela era vista, pelos marxistas, como "uma brilhante (porém lamentável), criação da burguesia para melhor dominar e explorar os trabalhadores."(p.91)

Contudo, refere o autor, na segunda metade da década de 80, esses marxistas foram surpreendidos por uma intensa campanha de denúncias e ataques da direita às instituições da política social. Os "representantes políticos e ideológicos da burguesia", ao invés de defenderem a política social, se puseram a desmontá-la. É o caso de neoliberais conservadores,

como Friedman e Hayek, que fizeram parte dos acontecimentos históricos que levaram ao declínio os chamados *welfare states*.(p.92)

Coimbra acredita que o novo interesse dos marxistas pela política social, surgido na última década, pode ser explicado pela necessidade de defendê-la dos ataques da direita e ao mesmo tempo pela certeza de buscar novos modelos teóricos e informações empíricas que pudessem dar conta da sua real complexidade.

Segundo o autor, essa "nova vaga" de estudos marxistas critica não só as antigas teses de Marx como também as revisões que as mesmas sofreram ao longo da história do marxismo. A tese da limitação teve de acomodar a realidade da substancial elevação da qualidade de vida dos grupos populares, especialmente depois da Segunda Grande Guerra, nos países avançados. A problematidade, proposta por Marx como modelo causal para explicar a regulamentação do trabalho, também teve de ser repensada, pois se mostrava simplista como generalização. Na história das políticas sociais, nenhum autor do século XX conseguiu levantar algum outro exemplo de uma política social nascida de uma "guerra civil prolongada". A "imagem da política social como "conquista" passou, portanto, a ter uso quase que exclusivamente retórico".(p.93).

Quanto à revisão funcionalista, Coimbra diz que sua relevância e aplicabilidade passou a ser apenas residual, já que seus resultados eram consensualmente admitidos. Contudo, adverte o autor, isto não significa aceitá-la como explicação das origens da política social.

Coimbra deixa claro que ainda é cedo para se cobrar resultados mais acabados dessa nova vaga, pois inúmeras investigações, ainda em curso, perseguem questões que vão do mais abstrato ao mais concreto, do mais antigo ao mais atual, do mais particular ao mais genérico. Tais são os trabalhos de Claus Offe, Cristine Buci-Gluksman, Gosta Espig-Andersen e Goran Therborn, Ian Gough e Laura Balbo, na Europa. Na Inglaterra, França, Alemanha e Escandinávia, há uma vasta produção emergente. E Sam Bowles e Herbert Gintis, nos Estados Unidos.(p.93).

O autor destaca que o funcionalismo, embora não sugerisse uma teoria explícita sobre a política social, é uma contribuição relevante, pois,

conseguiu desenvolver e difundir uma concepção de sociedade onde se pode identificar a política social. Por outro lado, ele exerceu influência sobre outros modelos de estudo da política social, principalmente sobre a "perspectiva do serviço social".

Coimbra define o funcionalismo, a partir da idéia de Parsons, de que toda sociedade se defronta com alguns "pré-requisitos funcionais" ,de que ela necessita para manter-se enquanto sociedade. Assim, Coimbra acredita que, para os funcionalistas, a política social seja parte do "subsistema integrativo", "o conjunto de instituições e papéis que se destinam a manter a harmonia e a solidariedade." Ela existiria, basicamente, para "aumentar o nível de integração na sociedade, por isto se entendendo tanto a coesão social, quanto a harmonia nas relações entre as pessoas e os grupos."

Coimbra afirma que ela poderia chegar a esse resultado por dois caminhos. Por um lado , mantendo a ordem e a estabilidade, de forma que os padrões vigentes não fossem perturbados. Por outro, a política social poderia contribuir para a integração, ao aproximar a sociedade moderna dos padrões típicos da família e das pequenas comunidades, difundindo "sentimentos de solidariedade", a que se refere Durkheim.(p.94).

Os funcionalistas concordam que essas funções integrativas teriam sido desempenhadas em qualquer sociedade. Na sociedade moderna, a política social estaria suprindo as funções que anteriormente cabiam à família e à religião, duas instituições igualmente integrativas. Sua tarefa consistiria num processo de "diferenciação estrutural", ou seja, na subdivisão de funções antes agrupadas em instituições especializadas. No entanto, isso não implica mudança qualitativa profunda, completa Coimbra.(p.95).

O autor admite que o funcionalismo sugeriria uma concepção das políticas sociais, mesmo que não as explicitasse. E considera que se pode ver algumas semelhanças entre essas idéias e as da perspectiva tradicional do serviço social , que enfatiza as "reformas de varejo" na sociedade, que preserva e mantém as políticas sociais. O autor cita

Richard Titmuss, sobre o campo do serviço social : "as instituições sociais que fomentam e desencorajam a alienação".(Pinker, 1979,citado em Coimbra, p.95)

Coimbra menciona, ainda, a semelhança do funcionalismo com o chamado "marxismo funcional".A única diferença entre ambos é que esses marxistas viam como negativas coisas que os funcionalistas consideravam positivas.Mas, em termos teóricos, o pensamento é o mesmo, quer se considere importante ou não a existência das políticas sociais "para "garantir" a reprodução da sociedade."

A "teoria da convergência"

Coimbra considera a "teoria da convergência"como uma variante de um outro modelo de funcionalismo,em que a política social era discutida "nos pré-requisitos de funcionamento e integração de qualquer sociedade, independentemente de tempo e lugar." Mas,para a "teoria da convergência", a questão é mais específica.O autor menciona Mishra, que considera o desenvolvimento econômico e industrial fundamentais nas sociedades modernas e acredita que é em torno deles que a estrutura social se integra funcionalmente.(Mishra, 1981,citado em Coimbra, p.95)

Em outras palavras, Coimbra vê essa concepção das políticas sociais simultaneamente como "exigência e consequência da economia e da tecnologia industrial".Para ela, o elemento básico da estrutura das sociedades modernas é a tecnologia, que, a longo prazo, é a causa dos problemas e das soluções típicas das sociedades industriais.O autor menciona Galbraith, citado em Mishra:"dada a decisão de possuir a indústria moderna, muito do que acontece depois é inevitável e igual" (Mishra,citado em Coimbra, p.96).

Coimbra explica que o nome "teoria da convergência" vem da idéia de considerar as sociedades, sejam capitalistas ou socialistas, mais ou menos estatizadas, mais ou menos ricas e , acima de tudo, "sociedades que convergiam para uma situação muito parecida, a da industrialização."O autor refere o pensamento de Clark Kerr, que analisa a política social nos diversos estádios da industrialização,em que variam as elites e as ideologias.Porém,na medida em que o processo avança, as exigências funcionais da industrialização vão impondo políticas

semelhantes em todas as sociedades. O resultado é que as diferenças em seus sistemas de política social acabam diminuindo. Assim, nos países capitalistas, "as velhas crenças liberais, a respeito do mercado cedem lugar para a aceitação de crescentes níveis de intervenção governamental. Nos países socialistas, o coletivismo radical termina por admitir a operação dos mecanismos de mercado".

Coimbra considera que a análise de Clark continua sugestiva, principalmente quanto aos processos de industrialização conduzidos pelas "classes médias" (caso dos Estados Unidos), em que as políticas sociais tendem a ser restritas e residuais, enquanto tendem ao paternalismo, nas mãos de grupos "tradicionais" ou "dinásticos" (casos da Alemanha e do Japão, respectivamente) (Mishra, 1981, citado em Coimbra, p.96).

O autor acredita, ainda, na validade do argumento de que determinadas questões tendem a uma generalização em toda nação que se industrialize. Tais são as políticas de treinamento e formação de mão-de-obra, política urbana e políticas de atenção à saúde.

No entanto, Coimbra deixa claro sua principal objeção contra a "teoria da convergência", no que diz respeito a "imaginar que todas as situações geradas pela industrialização têm, necessária e automaticamente, de se transformar em problemas a demandarem resposta da parte do governo." "Para a transposição de uma simples situação em um problema, muitas coisas ocorrem, que dizem respeito à política, aos valores e à cultura." O autor aponta ainda que a teoria, apesar de alguns acertos, é muito limitada como explicação da política social porque ignora todos esses níveis explicativos, além de privilegiar a dimensão tecnológica. (p.97).

O Pluralismo

Coimbra esclarece que o pluralismo é uma perspectiva de análise típica da ciência política contemporânea, tanto nos Estados Unidos, onde se encontram a maioria dos seus autores, quanto na Europa e em outras partes do mundo.

De acordo com o autor, trata-se de uma concepção da política "como uma arena onde uma pluralidade de atores, movida por uma multiplicidade de causas, se encontra para transacionar. Essas interações, por sua vez, são vistas como envolvendo o emprego de recursos de várias ordens, sendo a força apenas um dentre eles." Essa perspectiva entende a política praticamente como autônoma, onde determinações de diversas origens acabam se entrecortando e anulando a exclusividade de uma única. Nessa multiplicidade de espaços, os atores poderiam ser motivados por fatores inteiramente alheios à economia. Trata-se de uma abordagem que pouco se parece com a dos marxistas, que vêem a política como basicamente determinada pela economia.(p.97).

Desta forma, diz Coimbra, onde os marxistas falam do Estado, os pluralistas vêem um "conjunto não articulado de focos de poder e influência, dos quais o Estado é apenas um. Onde os primeiros se referem às classes, os segundos enxergam grupos de pressão e de interesses constituídos de múltiplas maneiras. Onde o marxismo concebe as políticas governamentais como explicáveis, a partir de uma "lógica" imanente ao próprio capitalismo, os pluralistas irão considerá-las como decorrentes de um jogo de causas mais complexo e original, no sentido peculiar a cada uma. Em outras palavras, a explicação de uma política qualquer, somente por acaso seria válida para outra." Coimbra cita Lindblom e Dahl, como autores importantes dessa perspectiva.(Pinker,1979, citado em Coimbra, p. 98). Hall e colaboradores fazem estudos de casos concretos de implantação de programas sociais ingleses, evitando generalizações sobre o conjunto da política social daquele país.(Hall et al., 1975, citados em Coimbra, p. 98).

Coimbra declara que a perspectiva pluralista é uma das mais adequadas ao estudo das políticas sociais, utilizada isoladamente ou em associação com outras abordagens. Contudo, ela tem pouco a oferecer se buscarmos explicações mais generalizantes e mais estruturais para a política social.(p.99).

As "Teorias econômicas da Política Social"

Coimbra se apoia em Gough para definir esta abordagem como constituída por três variantes: a) as aplicações da teoria econômica do bem-estar (*welfare economics*); b) os escritos de "liberais" (como Friedman); c) os estudos macroeconômicos do gasto público. (p.99)

No entanto, Coimbra declara que nenhuma dessas três variantes pode ser considerada uma teoria da política social propriamente. A "teoria econômica do bem-estar" não trata a política social como objeto relevante, estando mais preocupada em explicar como os agentes econômicos tomam suas decisões e como se comportam diante de outros atores. Segundo ele, as obras de Friedman apenas apresentam argumentos favoráveis à drástica redução da política social, quando não defendem seu desaparecimento. Esse autor procura demonstrar que a política social é inócua ou tende a ser prejudicial, nos países industrializados. Hayek e outros seguem essa mesma linha de pensamento. (Friedman, 1962 e Hayek, 1949, citados em Coimbra, p.99).

Quanto aos estudos macroeconômicos do gasto público, Coimbra aponta que só lhes interessa os grandes agregados do gasto público, como eles se relacionam e como podem ser comparados internacionalmente. Contudo, esses estudos produzem informações relevantes que podem servir de base empírica para trabalhos mais interpretativos. É o caso do trabalho de Frederic Pryor e associados sobre os gastos sociais em países capitalistas e socialistas, uma obra pioneira que se destaca pela dificuldade de comparação, devido à maneira diferente de se calcular os gastos sociais nos dois conjuntos de países. (Pryor, 1960, citado em Coimbra, p.100).

Concluindo, Coimbra tece algumas considerações sobre os modelos teóricos apresentados como primeira aproximação ao estudo das políticas sociais. E deixa claro que, nem mesmo as principais abordagens estudadas (a perspectiva do serviço social, a teoria da cidadania e o marxismo) possuem um conceito de política social que seja teórica ou empiricamente consistente. O autor acredita que isto se deve ao

fato de que o estudo sistemático das políticas sociais é ainda muito jovem nas disciplinas acadêmicas, pois é um fenômeno recente na história.

Para o autor, embora as discussões a respeito dessas políticas tenham começado há mais de cem anos, a quase totalidade dessa produção mais antiga raramente pode ser considerada acadêmica. O que as caracteriza é uma vocação para a prática, para os problemas administrativos, financeiros, atuariais e operacionais mais imediatos de programas sociais concretos. Somente nos últimos vinte ou trinta anos é que surgiram estudos mais teóricos e menos voltados para o momento imediato.

Coimbra conclui que o maior problema que ele pode levantar diz respeito à dúvida quanto à existência ou não da "substância" compartilhada pelos serviços sociais e os outros mecanismos mencionados. E cita a marxista Laura Balbo que chegou a um ponto semelhante. A autora considera "preferível utilizar a expressão "política social" apenas como um "conceito guarda-chuva", debaixo do qual coisas muito díspares e até contraditórias podem conviver" (Balbo, 1980, citada em Coimbra, p.102).

No seu segundo texto ("Será que o Marxismo responde à pergunta de como surgem as políticas sociais?", *Política Social e Combate à Pobreza* (1987), Coimbra se concentra no marxismo, que lhe parece uma "abordagem que mais aparência tem de fornecer respostas à pergunta indicada." E ele adianta que suas críticas se dirigem "às interpretações marxistas tradicionais, aquelas que, infelizmente, são ainda as mais frequentes na bibliografia brasileira." (p.109)

De início, o autor considera "simplista" o raciocínio marxista sobre os mecanismos de causação das intervenções sociais do Estado, no plano teórico. Além disso, ele vê como "extremamente ligeiros" os trabalhos que procuram formar modelos, dada à centralidade que o marxismo atribui à história, por paradoxal que pareça. O mesmo pode ser dito de outros, "em que apenas ficam sugeridas as relações causais subjacentes aos fenômenos estudados."

Coimbra afirma que o simplismo se manifesta de duas formas. Por um lado, "na adoção de um esquema bipolar", onde a interação entre dois atores é definida como suficiente para explicar a origem de toda e qualquer política. Por outro, na maneira de conceber tais atores como "entidades essencialmente simples e homogêneas".

O autor considera que a imensa maioria das pesquisas sobre as origens de políticas sociais, inspiradas pelo marxismo, pode ser assim avaliada, com raras exceções.

Conforme Coimbra, o "esquema bipolar" se refere à interação entre os dois atores: de um lado, o Estado e do outro, a classe trabalhadora. É no relacionamento entre esses dois únicos elementos determinantes que se geraria toda a dinâmica das intervenções do Estado. (p. 110).

Numa primeira leitura, Coimbra considera a possibilidade de um movimento que vai do Estado para a classe trabalhadora: ele, exercendo um papel ativo e aquela recebendo passivamente a atuação do outro. É o que se poderia chamar de "hipótese do engodo": por ela, as políticas sociais são determinadas pela lógica do Estado, que reconhece sua conveniência e vê a classe trabalhadora como objeto fundamental. (p. 111).

O autor acredita na possibilidade de duas variantes possíveis nessa hipótese. Na primeira, a "lógica do Estado" emana diretamente dos "requisitos quase que técnicos do processo de acumulação, sendo as políticas sociais exigidas ora por supostos ditames da produção, ora por necessidades da circulação." Tais políticas seriam um simples instrumento para agilizar a acumulação por permitirem "melhorar a rentabilidade do uso da força do trabalho." Mais educado, mais saudável e menos desgastado nos "intervalos improdutivos" (em termos capitalistas) no seu cotidiano, o trabalhador pode ser mais eficientemente explorado pelo capital" (Brunhoff, 1976, citado em Coimbra, p. 111).

Coimbra observa que as políticas sociais cumpririam o papel de "engajarem o manejo da demanda agregada". Nos momentos de queda do ciclo de negócios, elas sustentariam a demanda global, transferindo renda

para as unidades familiares privadas de emprego, o que amorteceria os efeitos das crises sobre a economia como um todo. Em épocas "normais", elas seriam funcionais para a circulação das mercadorias, seja canalizando rendas para os segmentos fora do mercado de trabalho (desempregados, velhos e incapazes, por exemplo), seja representando despesas governamentais com inúmeros programas sociais, de grande significado para os empresários capitalistas. (O'Connor, 1973, introdução, citado em Coimbra, p.111).

Analisando esses dois tratamentos da primeira vertente da "hipótese do engodo", Coimbra afirma que, ao implementar as políticas sociais, o Estado estaria permitindo que a acumulação operasse sem mais sobressaltos que os inevitáveis. "No entanto, para a classe trabalhadora, tais políticas parecem instrumentos "para elevar seu bem-estar e sua qualidade de vida", o que o autor considera "duplo embuste", pois tais interesses só servem à burguesia, que mais aumenta seus ganhos; e os trabalhadores, acreditando em quem os engana, não percebem suas perdas e ainda têm diminuída a possibilidade de um dia transformarem a ordem instaurada pelo capital.

Coimbra assevera que a segunda variante da hipótese explica as políticas sociais como fenômenos políticos, enquanto meios adotados pelo Estado para ganhar a adesão da classe trabalhadora a um sistema social onde ela é sempre prejudicada. Sua idéia central é a da cooptação, processo pelo qual se daria a absorção do potencial transformador e revolucionário dos trabalhadores, que silenciam ao receberem as migalhas dos poderosos. Tais migalhas são precisamente as políticas sociais, moeda pela qual o Estado burguês compra o compromisso da classe trabalhadora, através de uma participação simbólica no consumo social.

Coimbra condena essa "cegueira" da classe trabalhadora, que, afinal, tão explorada, não pode recusar nada, mesmo uma dádiva interesseira. E faz uma crítica moral a essa "categoria histórica essencialmente despida da vontade própria e incapaz de formular e perseguir interesses, ao mesmo tempo que enganável com o mais grosseiro dos logros."

O autor cita o trabalho de Franco Moretti sobre o mito de Frankenstein, o monstro que simboliza "o medo com que a sociedade tradicional enfrentava o novo mundo e seus habitantes, especialmente a figura amorfa, desindividualizada e miserável dos primeiros operários, que produziam e eram produzidos nas "*dark satanics mills*" ("as escuras fábricas satânicas"), de que falava Marx, e era uma criatura embrutecida em duplo sentido, o de só querer ser reconhecida como humana e o de perder-se em violências estéreis se não o conseguisse" (Moretti, 1982, citado em Coimbra, p. 113).

Coimbra considera essas ideologias "rançosas" e se apoia em textos recentes de John Urry e Anthony Giddens para afirmar que a "hipótese do engodo", enquanto explicação causal, comete o "equivoco de inverter a teoria, lendo efeitos e resultados como causas." Assim, "dado que determinados traços têm efeitos funcionais para a preservação da sociedade burguesa, eles foram criados para tanto. As políticas sociais, seja por servirem à acumulação, seja à legitimação, seriam dessa forma explicadas." (Urry, 1981, citado em Coimbra, p. 113).

O autor coloca que as características da hipótese leva a algumas conseqüências. Em primeiro lugar, nos trabalhos de pesquisa informados por ela, quando coloca o tráfego mecânico do plano conceitual para o empírico (apesar dos problemas levantados), sem nenhuma questão teórica. Além disso, a pesquisa pode amontoar dados a esmo, sem mediações teóricas, "no suposto de que todos se ajuntariam sozinhos entre si e com as categorias abstratas. Mudança, diferença, ruptura, transformação, nada é problemático, no plano empírico, pois tudo se inscreveria numa "lógica qualquer".

Para o autor, a segunda conseqüência ocorre com o tratamento dado aos dois planos de análise, o conceitual e o empírico, "na forma de um fosso intransponível entre ambos", seja com "a hiper-simplificação do modelo teórico, seja com prestidigitagens empíricas."

A terceira tem a ver com o tema da mudança nos estudos sobre políticas sociais. As discontinuidades e as inovações, ora são suprimidas,

ora são remetidas a "hipotéticas alterações nos requisitos da acumulação, que também ficam inexplicadas."

Coimbra analisa, a seguir, a segunda hipótese, que ele chama de "hipótese da conquista", que possui duas versões.

Na primeira versão, segundo ele, tem-se "a imagem de um combate entre dois atores perfeitamente informados, um sabedor do que quer e o outro do que não quer. O primeiro, em determinadas condições, pode ter sucesso, sendo o segundo forçado a ceder e a recuar, deixando aberto o espaço onde o outro afirmará sua vontade. Surgem desta forma as políticas sociais, os troféus da guerra social, os símbolos das "conquistas" dos trabalhadores."

Coimbra adverte que essa versão exige o "teste do grau de consciência dos dois atores" para confirmar a busca intencional da classe trabalhadora por um dado resultado, e ao mesmo tempo, a recusa do Estado com igual certeza. O argumento requer, também, a demonstração de ocorrência de situações concretas, episódios, manifestações de avanço ou de retrocesso, numa "luta" de fato, no terreno da história. O autor reconhece esse "notável momento", na regulamentação da jornada de trabalho, na Inglaterra dos anos 50 a 70 do século passado, onde Marx refere que, "depois de uma "guerra civil prolongada", o operariado fez triunfar "os princípios de sua economia política" sobre os da burguesia" (Mishra, 1981, citado em Coimbra, p. 116).

Na segunda versão, o autor aponta que se atribui "maior inteligência aos decisores dentro do Estado", evitando-se a guerra, assegurando-se a paz social e preservando-se as regras de distribuição de poder e riqueza na sociedade. No entanto, a hipótese deixa em aberto se o processo reservará ou não um ganho à classe trabalhadora, pois em alguns momentos, a antecipação significa redistribuição, em outros, não.

Coimbra destaca que essa demonstração se defronta com diversos tipos de problemas. O primeiro é estritamente empírico. São necessários exemplos reais que mostrem consciência e atividade da classe trabalhadora para obter determinadas políticas sociais, mesmo que não belicosas. O segundo é lógico, pois acaba-se adotando noções altamente

questionáveis, como as de "guerra pacífica", "guerra silenciosa" e equivalentes, que abrigam uma contradição interna.

De acordo com o autor, o terceiro tipo de problema é teórico, em que se toma novamente efeitos por causas, no seguinte raciocínio: já que existe o estado artificial da "paz social" e já que este conflita com o estado natural da "guerra civil prolongada", algo se fez para criá-lo. O problema da paz, entendida como não-natural, ao ser transferido para a teoria, termina concebendo a política social como reação antecipatória a algo que não ocorreu, nem ocorreria, e não se destes problemas, não se poderia falar em antecipação, mas num "arrancar" consciente.

Para Coimbra, a primeira consequência destes problemas, e a mais importante para o trabalho empírico, é a "infalsificabilidade" do modelo. Como se conhece o resultado (a paz) e se sabe que ele é um produto de medidas antecipatórias a ações concretas, que terminariam num estado natural de guerra, tem-se *por definição* tais ações. O pesquisador tem apenas que enumerá-las, classificá-las, sem nenhum problema para demonstrá-las.

A segunda consequência, diz o autor, é o envolvimento com diversas formas de "teorias conspiratórias" da história. Para maior clareza, Coimbra cita o ensaio de Francis Piven e Richard Cloward, *Regulating the Poor*, um estudo de caso sobre a expansão da assistência social nos Estados Unidos, durante os anos 60, publicado em 1971, e já um clássico, mas de grande atualidade. Para esses autores, a política social segue um movimento pendular, indo de momentos "expansivos" para outros "restritivos". Ocorre expansão quando o desemprego de massa produz "irrupções ocasionais de desordem civil" e a restrição, quando se estabelece a estabilidade política. Em termos funcionais, ela exerce dois papéis: "manter a ordem e forçar o trabalho"; o primeiro termo surge em resposta a pressões populares e o segundo, depois que cessou a ameaça. Para os autores, "a moral parece clara: um pobre pacífico nada consegue, mas um pobre turbulento algumas vezes consegue alguma coisa". Porém, eles declaram que a luta social seria uma condição necessária, mas não suficiente, exigindo a presença de outros fatores (Piven e Cloward, 1972, citados em Coimbra, p.118).

Coimbra aponta que os autores não enfrentam essa questão, em nenhum momento, ficando o argumento em suspenso. Em outro estudo, os autores apresentam as medidas que se tomaram em Lyon, no século XVI, para coibir a mendicância e fornecer assistência aos pobres. Segundo Coimbra, os autores declaram que, "de fato, a maior parte das características da política social moderna (...) estava presente na nova administração da assistência social em Lyon" (Piven e Cloward, 1972, *idem*, p.120). Tais medidas eram novos métodos de financiamento, distribuição e administração do auxílio aos pobres, especialmente de alimentos, "deslocando as velhas soluções baseadas na caridade privada." Coimbra considera essa análise correta, podendo-se acreditar na interpretação atual e no depoimento dos contemporâneos.

O autor cita o estudo de Lys e Soly, em mais de sessenta cidades, em toda a Europa, entre 1522 e 1545, onde ocorreram mudanças semelhantes e que sugerem causas mais complexas. Lys e Lyon consideram o fato do capitalismo comercial nascente nessas cidades como motivação essencial para a assistência aos pobres. Mais uma vez, aponta Coimbra, não se pode estabelecer com nitidez uma vinculação causal entre "turbulência dos pobres" e política social, pois outros fatores obscurecem a relação. (p.120).

Coimbra acredita que a maneira como é construída a categoria "pobres" acaba sendo motivo desses problemas, pois ela permite a inclusão das várias categorias sociais da classe trabalhadora, além de permitir "voos históricos" maiores, o que torna possível a análise de "turbulências" as mais variadas. O autor menciona o texto de Marx, já discutido, em que o conceito de operariado se circunscreve aos casos em que os atores são os trabalhadores industriais. Tomar o "Estado capitalista" e a "classe trabalhadora" como "monólitos" é um equívoco teórico. Dessa forma, ficamos diante de categorias tão amplas e gerais, que se tornam inúteis à interpretação, negando mesmo a existência da investigação sociológica e historiográfica, destaca o autor. (p.121).

Coimbra observa que o pensamento marxista sobre o Estado tem mostrado que "a cada grande época do capital (concorrencial,

monopolista, imperialista, etc.), corresponde uma estrutura estatal diferente (mais ou menos intervencionista, maior ou menor em seu escopo de atuação, organizada internamente de uma ou outra maneira). "Quanto à análise da classe trabalhadora, os marxistas souberam entendê-la como "um composto formado por partes e segmentos heterogêneos, com interesses e comportamentos nem sempre convergentes." Coimbra não vê novidade na afirmação desses dois pontos. E considera a necessidade de se incorporar essa análise aos modelos causais que explicam a política social na sociedade capitalista. "Enquanto isso não for feito, continuaremos lidando com conceitos e categorias inócuas em termos interpretativos", completa o autor. (p.122).

Nas suas observações finais, Coimbra mostra as direções que devem ser seguidas para se enfrentar tais problemas, que seriam o *simplismo*, a *a-historicidade* e a *compactação*. (p.122).

Segundo o autor, romper com o simplismo implica reconhecer a dinâmica da causação das políticas sociais, que está longe de se restringir às interações entre classe trabalhadora e Estado. É necessário a admissão de pelo menos um terceiro ator nesse campo, que seria o empresariado, cujo papel às vezes chega a ser decisivo, como agente histórico no processo de criação e desenvolvimento das políticas sociais na sociedade capitalista. Coimbra sugere que o modelo bipolar, por ele criticado, deve ser substituído por outro, no mínimo triangular. Assim, as interações entre Estado e empresariado, tanto quanto entre este e os trabalhadores, podem ser decisivas para se entender as políticas sociais.

Coimbra acredita que o segundo problema, o da a-historicidade, tem uma solução simples: basta "historicizar" o a-histórico. Uma das opções da literatura é entender que as políticas sociais guardam "relações específicas" para com o capitalismo cujas mudanças acompanha de perto. Assim, cada forma de desenvolvimento do capitalismo tende a engendrar formas próprias de política social. Coimbra cita a recente sugestão de Gordon, Reich e Edwards, com a noção de "estruturas sociais de acumulação". Os autores acreditam que a história do capitalismo teria

assistido primeiro à experimentação, depois à consolidação e finalmente à decadência de três diferentes "estruturas".(p.123).

Baseando-se em Habermas, Coimbra afirma que, na primeira metade do século XIX e até os anos de 1870, teríamos tido uma estrutura social de acumulação baseada no processo de proletarização, no maquinário de alguns segmentos industriais, na preservação das habilidades artesanais, e onde o Estado se limitava a um papel de "criação de mercados", tanto de trabalho, quanto de produtos e de capitais. Com a grande crise dos anos 70, essa estrutura entrou em decadência e foi substituída pelo que os autores chamam de "homogeneização do trabalho". Esta segunda estrutura foi assentada em firmas maiores e mais densas em tecnologia, que se servia de uma classe trabalhadora sem passado manufatureiro e que era apoiada num Estado que havia crescido para poder "complementar mercados", segundo Habermas. Mas, com a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, deu-se o colapso desta estrutura e surgiu a terceira, que Coimbra chama "keynesiana": quando o mercado de trabalho se segmentou, a grande indústria se expandiu e assumiu a forma moderna de corporação. Por sua vez, o Estado cresceu e se tornou um ente que "substituiu o mercado", conforme analisa Habermas (Gordon, et al., 1982, citados em Coimbra, p.124).

Coimbra esclarece que a política social surgiu na segunda fase, mas somente se expandiu, de fato, na terceira. Na primeira fase, a maioria das instituições, entre cooperativas e sociedades de ajuda mútua, adotaram o formato mutualista; as mais características foram as *Friendly Societies* inglesas (Fraser, 1978, citado em Coimbra, p.124).

Com a depressão dos anos 70 e suas mudanças na classe trabalhadora, a política social deu os seus primeiros passos e o mutualismo tornou-se uma "empresa" nas mãos das firmas capitalistas, que assumiram alguns dos encargos deste. Com isto, as empresas transformaram o atendimento de necessidades dos trabalhadores em algo funcional para elas, tanto em termos econômicos quanto em termos políticos. O principal exemplo é o chamado "*welfare capitalism*" americano, do período 1880-1930 (Brandes, 1968, idem, p.124). Quanto às iniciativas estatais, a primeira

grande manifestação foi a legislação bismarckiana da Alemanha, na década de 1870 (Rimlinger, 1971, citado em Coimbra, p.124).

Coimbra analisa que, mesmo sendo "correto afirmar que a era da política social é a do capitalismo keynesiano e do Estado ampliado", seus passos iniciais foram dados mais cedo.(p.125).

O autor considera que o crescimento físico, a expansão da cobertura e o aumento da participação financeira da política social no orçamento do Estado, são típicos do pós-guerra, tanto "que o termo *"welfare state"* passou a ser amplamente utilizado para descrever esse novo Estado, forte e sistematicamente envolvido com as questões distributivas e redistributivas."(p.125)

A "compactação" é o último problema levantado por Coimbra dentro do marxismo e "consiste em tratar como homogêneas e monolíticas as categorias históricas que primam pelo inverso, a heterogeneidade e a segmentação." O autor acrescenta que a percepção da heterogeneidade e da segmentação do Estado, da classe trabalhadora e do empresariado nos leva a modelos causais onde múltiplas direções são possíveis, quando consideramos os diversos aspectos das categorias. Coimbra cita um exemplo: a causação da classe trabalhadora pode ser inteiramente diversa da que explica a iniciativa que tem a família de um trabalhador marginal como objeto.(p.125).

Finalizando, Coimbra reitera, em primeiro lugar, que a análise marxista não tem conseguido responder às questões de causação da política social na sociedade capitalista, pois que se prende a modelos simplistas, a-históricos e "compactadores". Em segundo lugar, que cada um desses problemas pode ser resolvido com o modelo teórico mais geral que se inspira na obra de Marx.(p.125).

Coimbra enfatiza que o marxismo, mesmo não tendo resolvido essas questões causais, no entanto, é capaz de caminhar muito mais à frente, nessa direção, depois de livrar-se de alguns equívocos e certos preconceitos que acumulou em torno do fenômeno, na sua história.

Conclusão

Apoiando-se nos trabalhos de R.Mishra (1981) e Ian Gough (1978), entre os expressivos pesquisadores analisados, Coimbra chega a uma elaboração pessoal, criando uma nova tipologia para os estudos de políticas sociais.

Quanto ao primeiro texto, destaco no pensamento do autor, sobre a *Teoria da cidadania*: "...o entendimento da política social é inseparável da compreensão do processo de expansão e de transformação da cidadania no mundo moderno." (Coimbra, p.81). Assim, fica evidente que Coimbra percebe o conceito de cidadania como central no estudo da política social. Por outro lado, é relevante a crítica do autor, no sentido de que, nem mesmo as principais abordagens (que ele considera, a perspectiva do serviço social, a teoria da cidadania e o marxismo) possuem um conceito de política social que seja "teórica ou empiricamente consistente". O autor acredita que isso ocorre porque o estudo sistemático das políticas sociais é ainda muito jovem, nas disciplinas acadêmicas, pois, que é "um fato recente na história".

O autor levanta, como maior problema, a questão da dúvida quanto à existência ou não da "substância" compartilhada pelos serviços sociais, opinião que é compartilhada pela autora marxista Laura Balbo, que ele menciona.

No seu segundo texto, Coimbra conclui que a análise marxista não tem conseguido responder às questões de causalção da política social, na sociedade capitalista, por se prender a modelos "simplistas", "ahistóricos" e "compactadores". O autor considera que esses problemas podem ser resolvidos com o modelo teórico mais geral, que se inspira na obra de Marx, depois de livrar-se de alguns equívocos, pois, ele acredita que o marxismo é capaz de caminhar muito mais à frente, nessa direção.

A análise crítica e o trabalho de sistematização de Coimbra representam direcionamentos importantes para o meu estudo.

MARTA T.S.ARRETICHE

Em seu artigo "Emergência e Desenvolvimento do *Welfare State* : Teorias Explicativas" (1995), a autora analisa alguns argumentos explicativos para a emergência e desenvolvimento do *welfare state* , avançando em discussões relevantes, na atualidade.

Arretiche assevera que foi no período do pós-guerra que o fenômeno do *welfare state* teve expansão notável e até mesmo institucionalização, nos países capitalistas desenvolvidos, em que um conjunto de programas de proteção social assegurou o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde, etc.

Arretiche cita Esping-Andersen, autor que identifica políticas sociais com social-democratização, : "Quando nos damos conta de que a social-democracia não é um absoluto, quando nossa sensibilidade percebe que o mundo não teria sido o mesmo sem ela, então, há necessidade de uma nova teoria"(Esping-Andersen, 1985,citado em Arretiche, p.3).

Na seleção dos textos, Arretiche começa com o monumental trabalho organizado por Peter Flora, *Growth to Limits*, onde distintos autores examinam a evolução histórica, os resultados e os problemas contemporâneos do *welfare state*, em 12 países capitalistas avançados. O caráter quase enciclopédico dessa obra, a diversidade e a importância dos autores conferem-lhe um *status* de consulta obrigatória sobre o assunto. Contudo, não é exatamente um trabalho que explique as condições da emergência e do desenvolvimento dos programas sociais. É o caso, também, de Titmuss, citado com *Social Policy*, em cuja introdução o autor apresenta uma classificação dos sistemas de política social, trabalho este que muito influenciou as pesquisas de tipo comparativo. De natureza classificatória, esta contribuição também não trata das razões do surgimento e expansão de tais modelos, pelos

exposto, a autora foi obrigada a excluí-la essas semelhantes, com a vantagem de clarificar a exposição, segundo declara a autora.

Arretche vê uma terceira dificuldade para o ordenamento do debate, representada pela evolução dos autores, que apresentam amadurecimento, revisões e alterações em sua trajetória. Assim, ela optou pelo argumento, como princípio de ordenamento, com vantagem para a clareza da exposição. Por isso, o presente trabalho não trata de ordenar as teorias do *welfare state* de modo classificatório, mas se baseia nos argumentos analíticos dos autores selecionados, argumentos esses que hierarquizam internamente algumas categorias analíticas constitutivas das correntes teóricas de explicação do fenômeno.

Argumentos segundo os quais os condicionantes da emergência e desenvolvimento do *welfare state* são predominantemente de ordem econômica

O welfare state é um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização das sociedades

A autora considera alguns trabalhos de Harold Wilensky, Richard Titmuss e T.H. Marshall, como os que melhor representam esta concepção explicativa. Ainda que haja distinções entre eles, sobretudo no que diz respeito às razões do desenvolvimento do *welfare state*, há um núcleo comum em sua argumentação, no tocante aos impactos do processo de industrialização sobre as formas de intervenção e atuação do Estado.

Com base em Wilensky (*The Welfare State and Equality*, 1975), a autora afirma que as razões do surgimento de programas sociais é a mesma em todos os países de alto nível de desenvolvimento industrial: "Eu concluí que o crescimento econômico e seus resultados demográficos e burocráticos são a causa fundamental da emergência generalizada do *welfare state*." (Wilensky, 1975, citado em Arretche, p.6).

Arretche declara que o surgimento de programas sociais é, pois, um desdobramento de tendências gerais "postas em marcha pela industrialização." Quais seriam essas tendências gerais que explicariam o surgimento do *welfare state*?

Segundo a autora, Wilensky e Charles Lebeaux (*Industrial Society and Social Welfare*, 1955) acreditam que o surgimento "de padrões mínimos, garantidos pelo governo, de renda, nutrição, saúde, habitação e educação para todos os cidadãos, assegurados como um direito político e não como caridade" (Wilensky e Lebeaux, 1965, citados em Arretche, p. 6) está associado aos problemas e possibilidades postos pelo desenvolvimento da industrialização. Assim, os programas sociais ou não aparecem ou permanecem insignificantes em sociedades que não produzam um excedente nacional suficiente para financiá-los (Wilensky, 1975, citado em Arretche p. 6).

Arretche afirma que, por outro lado, os problemas sociais com os quais os serviços sociais têm de lidar são o resultado das mudanças sociais (sobretudo demográficas) desencadeadas pela industrialização. A consolidação da fábrica, como núcleo da atividade produtiva, implica uma transformação radical das sociedades, determinando o surgimento de novos mecanismos de garantia da coesão e integração sociais.

A autora declara que, nesse sentido, não haveria diferenças entre países como o Japão, os Estados Unidos e a URSS, dado que, independentemente de seus regimes políticos e das diferenças nacionais, estes países estariam igualmente submetidos à lógica da industrialização. "A industrialização tem efeitos sobre a estrutura da população, sobre a estrutura da estratificação social, sobre a estrutura de renda e a distribuição do poder, sobre os mecanismos através dos quais se realizará a socialização, mudanças estas tão radicais que exigiriam novas formas de integração social." "Muitos dos serviços de *welfare* na América podem ser vistos como uma resposta ao impacto da industrialização sobre a vida das famílias" (Wilensky e Lebeaux, 1965, citados em Arretche, p.7).

A autora explica que tal correlação é mediada por duas variáveis: a proporção de velhos, como causa direta e mais forte; em segundo lugar, a idade da população e a idade do sistema de proteção social. A proporção de velhos seria um subproduto do nível de desenvolvimento econômico. Isto porque o desenvolvimento econômico implica uma queda da taxa de natalidade, que implica um aumento da proporção de velhos, isto é, ao desenvolvimento econômico correspondem mudanças demográficas. Essa população, em situação de necessidade, fará pressão por programas sociais, e estes surgirão, devido ao excedente propiciado pelo desenvolvimento econômico. Esse processo é demonstrado pelo fato de os velhos serem os maiores beneficiários dos programas sociais. (Wylensky, 1975, iado em Arretche, p.8).

Arretche cita Cutright (1967), em quem se baseia Wilensky, que procura explicar as diversas formas de desenvolvimento dos sistemas de *welfare*, ou seja, busca as razões da "exceção" norte-americana (em 1955) e a causa da existência de países mais avançados e mais atrasados no desenvolvimento de programas sociais (em 1975).

A autora esclarece que o surgimento do *welfare state*, nos Estados Unidos, fazia parte do conjunto de mudanças sociais desencadeadas pela industrialização. "Contudo, a forte resistência interna ao desenvolvimento desses programas é associada a um desenvolvimento particular do capitalismo ocorrido naquele país. Tais resistências explicariam o fato de que o país fosse uma exceção às tendências gerais de desenvolvimento do *welfare state*, tal como ocorreu nos demais países altamente industrializados, como, por exemplo, os países da Europa Ocidental." (Wilensky e Lebeaux, 1965, citados em Arretche, p.8).

Arretche explica que a expansão dos programas sociais está fortemente associada a traços da cultura nacional. No caso dos Estados Unidos, os valores e crenças dominantes, mais um sistema político-administrativo baseado na descentralização, seriam os maiores obstáculos ao desenvolvimento do *welfare state*, da forma como se desenvolveu nos países da Europa Ocidental. (Cf. Arretche, p.8).

Assim, esclarece a autora, o individualismo, como regra de conduta social, a crença na iniciativa individual e na competição são valores da cultura norte-americana, que constituiriam obstáculos ao

desenvolvimento de programas sociais contra os riscos do processo de industrialização. Em segundo lugar, a longo prazo, a população tem elevado seu padrão de vida e a classe média tem tido um crescimento permanente em relação à população total. Finalmente, a diversidade social, étnica e religiosa, reforçada pela descentralização política, impede o desenvolvimento de programas nacionais, mais abrangentes, característicos da ação social na Europa, especialmente nos países escandinavos. Assim, a cultura americana afeta a forma dos serviços sociais prestados nos Estados Unidos, pela quantidade de recursos destinados aos programas de *welfare*, pela ênfase em agências privadas, pela divisão entre agências locais e federais, pelo baixo grau de efetividade na sua implementação. (Wilensky e Lebeaux, 1965, citados em Arretche, p.9)

De acordo com Arretche, Wilensky (1975) se coloca numa posição bastante diferente, ao afirmar que, na verdade, os fatores de diferenciação são de ordem estrutural; "...o nível econômico é a causa fundamental do desenvolvimento do *welfare state*, mas seus efeitos são sentidos principalmente nas mudanças demográficas do século passado e no impulso dos programas em si mesmos, uma vez estabelecidos. Com a modernização, as taxas de natalidade declinaram e a proporção de velhos, associada ao declínio do valor econômico das crianças, exerceram pressão no sentido da expansão do gasto. Uma vez estabelecidos, os programas amadurecem, movendo-se em todo lugar em direção a uma maior cobertura e mais elevados benefícios. O crescimento do gasto com seguridade social começa como uma consequência natural do crescimento econômico e seus efeitos demográficos e é acelerado pela interação das percepções políticas das elites e das pressões das massas e das burocracias do *welfare*." (Wilensky, 1975, citado em Arretche, p. 9).

Arretche, neste ponto, chama a atenção para a conclusão de Wilensky, que é resultado da metodologia por ele empregada, que o torna "prisioneiro" das variáveis e correlações estatísticas adotadas. Análises mais recentes exigirão indicadores e tratamento mais sofisticados.

Nesse sentido, a autora cita T.H. Marshall e Titmuss, que entre os anos 40 e 60, foram professores responsáveis pela disciplina de Administração Social da London School of Economics. A autora refere

que ambos, embora mais preocupados com o caso inglês, têm uma abordagem voltada para uma vertente que articula positivamente a industrialização como fenômeno causal dos programas sociais.

Assim, a autora menciona um ensaio de Titmuss, sobre o caso inglês, escrito em 1954, em que ele aponta a crescente complexidade da divisão social do trabalho, ocorrida com a industrialização, como origem dos programas de *welfare*. (Titmuss, 1963, citado em Arretche, p. 10). Esta afirmação se fundamenta na tese durkheimiana, segundo a qual "o homem se tornaria socialmente mais dependente na mesma medida em que se tornasse mais individualizado e mais especializado." Assim, para Titmuss, a origem dos programas de proteção social estaria na industrialização e na crescente especialização da produção. Para o autor, no período de 1900 a 1950, a Inglaterra viveu a "era das expectativas crescentes", que implicaram um desenvolvimento e variedade dos serviços sociais. Tais expectativas passam a ser necessidades porque são construídas culturalmente. A fragilidade das crianças, dos velhos, dos doentes são "estados de dependência" que os homens enfrentam e que se constituem em necessidades físicas. Mas os programas sociais não se limitam às necessidades físicas. Existem também os estados de dependência culturalmente estabelecidos ("*man-made dependencies*"), como o desemprego, o subemprego, a aposentadoria, por exemplo. (Cf. Arretche, p. 10).

A autora afirma que o desenvolvimento do *welfare state*, ou seja, a ampliação progressiva dos programas sociais é o resultado da ampliação do campo de necessidades culturalmente construídas. Com o rompimento gradual da Lei dos Pobres (conceito que equivale ao de dissolução progressiva da Lei dos Pobres, em Marshall), foram sendo definidos e reconhecidos novos "estados de dependência". (Cf. Arretche, p. 10).

Arretche afirma que Marshall, em *Política Social* (1965), se preocupa com a origem do Estado de Bem-Estar Social, na Inglaterra, e sua evolução no pós-guerra, notadamente na década de 50 e início dos anos 60. Ele acredita que o Estado de Bem-Estar Social tem início naquele país, "em meados da era vitoriana, ou seja, no último quartel do século XIX. Uma era de prosperidade e confiança", que teria marcado "o início da adoção de medidas de política social: leis de assistência aos indigentes, de proteção aos trabalhadores da indústria, medidas contra a

pobreza, etc."Essas medidas representariam" o embrião do que, mais tarde, após a Segunda Grande Guerra, seria conhecido como *welfare state* .

Segundo Marshall (...) "essas medidas surgiram devido ao impulso dado às sociedades pela industrialização".(Marshall,1967,citado em Arretche, p.12).A sociedade abraçou essa tarefa e colocou em movimento "forças inerentes ao próprio sistema que levaram,por processos lógicos e naturais, à sua transformação em algo totalmente imprevisto e incomum."(Marshall, 1965, citado em Arretche, p. 11) .

Arretche coloca a visão de Marshall sobre o processo evolutivo do fenômeno.O processo originou-se nas medidas de proteção aos indigentes e pobres (notadamente , a Lei dos Pobres e seus desdobramentos) e tomou impulso no começo do século XX.Com o tempo, passaram a surgir políticas que atendiam de forma distinta a crianças, velhos, desempregados, indigentes, etc. Foi um período de profunda discussão entre as forças políticas organizadas, tendo surgido a Comissão Real sobre a Lei dos Pobres e Auxílio aos Necessitados, nomeada pelo governo conservador.Marshall afirma: "A verdade é que durante os anos em que a Comissão esteve em funcionamento, a corrente da mudança social começou a fluir livremente e a Comissão foi parte desta corrente, não a origem da mesma.A outra parte mais saliente foi o governo liberal que subiu ao poder (...)"(Marshall, 1965, citado em Arretche, p.11).

Baseando-se em Marshall, a autora considera que "há um consenso quanto à natureza e extensão da responsabilidade governamental pelo bem-estar social." (Marshall, citado em Arretche, p.12).Nos anos 20 e 30, os países onde a política social era uma realidade participam de uma significativa convergência quanto ao público-alvo dos programas previdenciários, quanto à bagagem metodológica e a máquina administrativa ,quanto aos riscos a serem cobertos.O período entre-guerras ajudou a consolidar as medidas criadas anteriormente,mas o período posterior à Segunda Guerra Mundial foi o que representou a fase final do processo,pelo desenvolvimento lógico e evolução das idéias e das instituições, os quais conduziram a uma transformação do sistema.(Cf.Arretche, p.12).

Segundo a autora, Marshall deixa claro: "A transformação, ou revolução, consistiu na fusão das medidas de política social num todo que, pela primeira vez, adquiriu, em consequência, uma personalidade própria e um significado que, até então, tinha sido apenas vagamente vislumbrado. Adotamos a expressão "Estado de Bem-Estar Social" para denotar esta nova entidade composta de elementos já conhecidos. A responsabilidade derradeira total do Estado pelo bem-estar de seu povo foi reconhecida mais explicitamente do que jamais o fora." (Marshall, 1965, citado em Arretche, p. 12).

A autora considera que "a adoção do seguro social compulsório e a implantação do Serviço Nacional de Saúde representam o encontro definitivo da sociedade inglesa com o bem-estar." Assim, não é o governo trabalhista no poder, por exemplo, que explica o advento do Estado de Bem-Estar Social em 1946, mas as forças sociais impulsionadas pela guerra. As duas guerras, bem como a depressão, são incidentes que vieram a acelerar a evolução lógica do sistema, pois criaram um sentimento nacional de solidariedade propício ao desenvolvimento de proteção social." (Cf. Arretche, p. 12-13).

Arretche assevera que é preciso, contudo, situar o contexto em que Marshall e Titmuss produziram os seus trabalhos. A autora esclarece que os trabalhos dos referidos autores foram escritos num contexto de ataque liberal aos programas sociais, na Inglaterra, o que explica, em parte, a ênfase na idéia de que tais programas correspondiam a uma nova era das sociedades, sendo, portanto, intrínsecos a ela. Contudo, pelo valor da sua contribuição, não se pode reduzir tais argumentos a um debate político, enfatiza Arretche.

Arretche afirma que os trabalhos mencionados partilham da mesma concepção quanto à origem dos programas sociais, a partir da modernização e da industrialização das sociedades, embora através de metodologias e recursos analíticos distintos. E ambos concordam com a idéia de que as razões da expansão dos sistemas de proteção, mesmo que diferentes, "são mais um subproduto de forças inerentes ao processo de industrialização e menos o resultado de conflitos e decisões políticas." (Cf. Arretche, p. 12-13).

O welfare state é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista

Arretche cita James O'Connor, com seu trabalho *USA: A Crise Fiscal do Estado* (1977), um estudo da política fiscal norte-americana. Segundo Arretche, o autor define, em sua análise, a crise fiscal do Estado como uma "propensão para que os gastos estatais sejam superiores ao volume das receitas fiscais". Arretche indica os estudos de casos europeus que o autor apresenta para demonstrar seus argumentos. Arretche afirma que a partir da análise do autor, "voltada para a dinâmica das finanças governamentais, pode-se inferir uma determinada concepção acerca da origem e desenvolvimento dos programas sociais no pós-guerra." (Cf. Arretche, p. 13).

Arretche mostra em que consiste a "teoria da crise fiscal" com uma citação lapidar da visão do autor : "(...) o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: acumulação e legitimação (...). Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital)." (O'Connor, 1977, citado em Arretche, p. 13).

A autora complementa que "as necessidades sociais corresponderiam funções estatais". "Assim, às funções estatais de acumulação e legitimação "correspondem diferentes gastos estatais, quais sejam: (a) *capital social* , isto é, gastos destinados a garantir a acumulação de capital, que se subdivide em dois tipos: *investimento social* , destinado a aumentar a produtividade dos trabalhadores, e *consumo social* , destinado a rebaixar os custos de reprodução da força de trabalho; (b) *despesas sociais* , que são gastos destinados a lidar com os efeitos do processo de acumulação e, portanto, a garantir a harmonia social e a

legitimação. Enfim, legitimação do Estado e harmonia social são elementos necessários à acumulação de capital." (Cf. Arretche, p.13)

Prosseguindo com os argumentos do autor, Arretche afirma que o setor privado é o impulsionador do crescimento da economia e no interior deste, o setor monopolista é o setor-chave. No entanto, o setor monopolista não paga os custos do investimento social necessários ao aumento da produtividade. Este gasto recai, então, sobre o Estado que, por sua vez, os socializa pela arrecadação do conjunto da população" (Cf. Arretche, p.14). Segundo Arretche, o autor acredita que "o setor monopolista socializa cada vez mais os custos da produção". (O'Connor, 1977, citado em Arretche, p.14). Esta seria a dinâmica do gasto estatal, sob a forma de capital social, completa Arretche.

Arretche destaca, no argumento do autor, que a dinâmica do crescimento e das necessidades de acumulação do setor monopolista é quem determina a lógica do movimento dos demais setores econômicos (o setor competitivo e o setor estatal). Assim, o crescimento do setor monopolista tenderia a gerar, de um lado, um excedente de produtos e de outro, uma população excedente. Esta tende a ser absorvida por "empregos gerados pelo setor estatal e competitivo ao mesmo tempo em que a disponibilidade de mão-de-obra tende a rebaixar os salários no interior do setor competitivo, fazendo com que os trabalhadores deste setor sejam, relativamente, cada vez mais pobres. Este movimento implica o crescimento das despesas sociais e do funcionalismo estatal, porque "tais operários [do setor competitivo] dependem cada vez mais do Estado para satisfazer suas necessidades" (O'Connor, 1977, citado em Arretche, p.14), as quais serão satisfeitas sob a forma de programas sociais (logo, com o emprego de mais funcionários públicos). Desta forma, a uma disfunção gerada no interior do setor monopolista (desemprego/população excedente) corresponde uma solução sob a forma de gasto estatal, o que explica a origem e o crescimento das despesas sociais. Há, pois, uma relação de funcionalidade entre Estado e setores do capital, premissa do autor, que "o impede de observar variações importantes nas formas de atuação do Estado nos países capitalistas avançados. Considerando os gastos militares e previdenciários como derivados do excedente de população e de produtos, o Estado do pós-guerra é considerado o *Estado*

previdenciário-militar. De acordo com a autora, O'Connor considera que "a origem do gasto social está associada à existência de uma população excedente gerada pelo setor monopolista; o crescimento deste gasto é explicado pelo crescimento desta população."(Cf. Arretche, p.15)

Arretche considera que O'Connor, na sua explicação sobre a origem e desenvolvimento dos programas sociais, privilegia a lógica da expansão do capital, que presidiria as duas dimensões do fenômeno indistintamente. Ela refere que a luta de classes não é considerada como elemento explicativo do fenômeno analisado. A autora afirma que, na sua essência, "são os condicionantes de natureza econômica que determinam a forma de desenvolvimento do *welfare*, bem como sua emergência."(Arretche, p. 15).

Arretche critica os autores que se filiam a essa interpretação por estabelecerem uma relação direta entre necessidades postas pelo processo de acumulação capitalista, de um lado, e funções desempenhadas pelo Estado, de outro, sem que seja demonstrado os mecanismos e processos pelos quais essas "necessidades e funções transformam-se em políticas (*policies*), ou seja, sem demonstrar por quais razões o Estado capitalista efetivamente desempenha tais funções." (O'Connor, citado em Arretche, p.15).

A autora considera que este é também o caso de Claus Offe, guardadas determinadas distinções, e por isso ela optou por apresentar os trabalhos em que o autor coloca o *welfare state* como funcional às exigências da reprodução ampliada do capital. Arretche refere que o autor, no seu trabalho de 1972 (*Politics & Society*), afirma que o *welfare state* é essencialmente um fenômeno das sociedades capitalistas e que as mesmas, sem exceção, criam problemas endêmicos e necessidades não atendidas."(Cf. Arretche, p. 16). O *welfare state*, então, seria uma tentativa de compensar os novos problemas criados por estas sociedades. A emergência dos Estados de Bem-Estar não representa uma mudança estrutural das sociedades capitalistas, mas uma resposta funcional ao seu desenvolvimento. "A decisão política no *welfare state* está fadada a ser bastante reduzida"(Offe, 1972, citado em Arretche, p. 16). Ao contrário, os programas sociais expressam a natureza do *welfare state*, qual seja, um processo de adaptação aos problemas sociais postos pelo desenvolvimento do

capitalismo. Conforme analisa a autora, Offe afirma que os programas sociais seriam fundamentalmente uma forma de corrigir/compensar disfuncionalidades da operação do sistema capitalista, expressas no plano social.

Segundo a autora, Offe, no seu trabalho *The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation* (1979), usa o mesmo argumento para tratar da natureza do *Estado intervencionista*, no pós-guerra, quando passou a desempenhar atividades produtivas no campo econômico e no campo social. Num novo estágio do desenvolvimento capitalista, os novos desafios constituem a origem das atividades produtivas do Estado. E isso se dá em qualquer fase do desenvolvimento capitalista. (Offe, 1979, citado em Arretche, p.17). Arretche declara que este argumento distingue o autor das correntes marxistas ortodoxas, para as quais não haveria uma mudança essencial nas funções do Estado nas sociedades capitalistas avançadas, bem como das correntes social-democratas, para as quais a novidade do pós-guerra seria uma substancial alteração do Estado capitalista.

Arretche esclarece que, em outro trabalho, escrito em parceria com Gero Lenhardt, Offe diz que para analisar as políticas estatais numa teoria do Estado, é preciso avançar nas "... hipóteses sobre a relação fun

Para a autora, a industrialização se tornaria possível, se três problemas fossem solucionados: "(a) a força de trabalho precisaria estar disposta a vender-se e a assumir os riscos no mercado; (b) seria preciso assegurar-se as condições materiais da reprodução da força de trabalho; (c) seria preciso garantir-se uma adequação entre a força de trabalho passiva e a força de trabalho ativa. Os dois primeiros problemas dizem respeito a um Estado bem sucedido na estratégia usada para esta integração, a qual é fundamentalmente de controle político e ideológico, por isso que somente o Estado pode executá-la." (Cf. Arretche, p.18).

Arretche reforça que a origem dos programas sociais é explicada como uma resposta funcional à necessidade de constituição da classe operária, condição essencial para o desenvolvimento do capitalismo. A socialização da classe operária no capitalismo é, pois, função que

somente o Estado pode cumprir porque somente ele possui uma associação política de dominação: o poder estatal. (Cf. Arretche, p.18).

A autora mostra que a dinâmica de desenvolvimento das políticas sociais refere-se a um processo interno da esfera estatal, que compatibiliza "duas exigências contraditórias: as exigências da classe trabalhadora e as necessidades da acumulação de capital". Isto significa que o Estado gera políticas como reação aos seus próprios problemas internos (institucionais, fiscais e legais), dentro do contexto de uma sociedade de classes, que impõe as duas ordens de pressão já mencionada.

Para a autora, o Estado enfrenta os problemas de acordo com a sua estrutura interna de operação, que consiste num conjunto institucionalizado de procedimentos formais para a tomada de decisões e é soberana sobre a capacidade do Estado de perceber problemas e sobre a natureza das políticas (*policies*) formuladas e implementadas.

Arretche finaliza esclarecendo que, inicialmente, Offe estava mais voltado para as questões da emergência dos programas sociais, e apontava para a relação de funcionalidade entre *welfare state* e necessidades de acumulação de capital, ponto em que se aproxima de O'Connor. No entanto, as preocupações de Offe quanto ao caráter sistêmico do Estado apontam para uma problemática político-institucional, que indicaria a possibilidade de variações nas formas estatais do *welfare state*, perspectiva que, no entanto, o autor não desenvolve. (Cf. Arretche, p. 18-19).

Os condicionantes da emergência e o desenvolvimento do *welfare state* são preponderantemente de ordem política

O welfare state é o resultado de uma ampliação progressiva de direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais

Arretche analisa que T.H. Marsall ("Cidadania e Classe Social", publicado originalmente em 1950) é a "grande fonte intelectual da explicação que se baseia na idéia da ampliação progressiva da noção

de cidadania." (Cf.Arretche, p. 20).Arretche também cita Jens Alber, que vê no trabalho de Marshall um modelo analítico de tipo conflitualista.

De acordo com a autora, Marshall toma o caso inglês para demonstrar que ,por meio da política social, a crescente igualdade política modifica as desigualdades econômicas.Para demonstrá-lo, ele argumenta que a história revela um "desenvolvimento do conteúdo da noção de cidadania", naquele país, com início no século XVII. Para ele, a noção de cidadania compreende três tipos de direitos: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais.Fundidos no feudalismo,onde eram distribuídos de modo desigual entre as classes , esses campos distintos de direitos foram separados na sociedade industrial e, nesta, evoluíram de modo distinto."(Cf.Arretche, p. 20).

A autora observa, em Marshall, que a noção de cidadania é explicada não só pela ampliação progressiva do seu conteúdo, mas também pela sua universalização, isto é, pela ampliação progressiva das camadas sociais que a ele tinham acesso (Marshall, 1967, citado em Arretche, p. 20).

Assim, de acordo com Arretche, a origem das "políticas igualitárias do século XX" (Marshall, 1967, idem) encontra-se na expansão progressiva dos direitos de cidadania."E esta ampliação ocorre no plano da sociedade e no plano do Estado, sobretudo pela ação das classes altas.(Arretche, p.20).

A autora aponta, entre os seguidores de Marshall, sobretudo na França, Pierre Rosanvallon, com seu trabalho *La Crise de l'État-Providence* (1981), que busca definir a natureza do Estado de Bem-Estar, explicando a origem e desenvolvimento desse fenômeno.Arretche refere que, para este autor, "o Estado de Bem-Estar nasceu do movimento do Estado-nação moderno." (Cf.Arretche, p. 20). O contrato social que institui o Estado-nação moderno,com base nas obras de Locke e Hobbes, "está fundado na realização de uma dupla tarefa: a produção da segurança e a redução da incerteza."(...) "não existe Estado sem que este cumpra as funções da proteção e sem que este permita a realização de um indivíduo portador de direitos (direito 'à vida e direito à

propriedade). Logo, a forma política específica do Estado moderno é a do Estado-protetor" (Rosanvallon, 1981, citado em Arretche, p.21).

Arretche refere que o autor acredita que no movimento democrático que reivindicou os direitos completos da cidadania para todos os indivíduos: o direito de voto, mas também o direito de proteção econômica, como atributos da atividade do Estado. E foi este movimento de ampliação do conjunto de direitos a serem atendidos pelo Estado que deu origem ao Estado-previdenciário. "Sob o signo da economia política e da laicização da sociedade, o Estado de Bem-Estar exprime a idéia de substituir a incerteza da proteção religiosa pela certeza da proteção estatal" (Rosanvallon, 1981, citado em Arretche, p. 21).

A autora relata que o Estado de Bem-Estar, surgido nesse movimento de ampliação dos direitos democráticos, foi progredindo do século XIX ao século XX, por meio de saltos descontínuos, nas grandes crises, tenham sido elas sociais, econômicas ou internacionais. Contrário às teses marxistas, Rosanvallon assim se expressa: "Eu sugiro uma outra explicação, mais filosófica e política, coerente com a minha análise precedente. Se o Estado-previdenciário progride por saltos, especialmente por ocasião das crises, é porque estes períodos constituem tempos de prova, a favor dos quais há uma reformulação mais ou menos explícita do contrato social." (Rosanvallon, 1981, citado em Arretche, p. 21)." Arretche analisa que "ao fim de cada guerra, parece ter ocorrido um ato de refundação social e, portanto, de reafirmação cada vez mais acentuada da natureza do Estado protetor/Estado de Bem-Estar. Tratava-se de renovar os laços sociais que constituem a nação e, portanto, de dar vazão ao movimento de democratização das relações sociais através do Estado, movimento este que vai dos direitos civis aos direitos sociais, passando pelos direitos políticos."

Arretche menciona Francis Ewald, com seu trabalho sobre a evolução dos direitos sociais, no campo jurídico (*L'État Providence*, 1986), em que faz uma demonstração documental sobre "as premissas esboçadas em grandes linhas", por Rosanvallon. Seu trabalho demonstra o movimento ocorrido no século XIX, em que ocorreu a gestação da lei do Estado de Bem-Estar, na França. Este movimento representou um

rompimento epistemológico de construção de uma nova racionalidade, que supera a racionalidade liberal, dominante no século XIX. "Esta teria sido responsável pelas resistências à emergência de um contrato social mais completo que o contrato social de Rousseau: o contrato de solidariedade, em que a vida civil se tornou objeto do Estado, o Estado de Bem-Estar. Para identificar o surgimento deste novo contrato social, o autor trata, portanto, de estudar a evolução do direito civil ao direito social (Ewald, 1986, citado em Arretche, p.21), esclarece a autora.

Arretche transcreve: "A resistência é apenas contra a idéia de que os deveres de assistência da sociedade em relação aos pobres correspondam a direitos dos pobres ." "(...) as sociedades industriais desenvolviam-se pondo em questão a maneira pela qual se havia pensado a regulação da sociedade, isto é, o princípio geral de responsabilidade. A necessidade de uma reforma estava inclusa no processo industrial em si mesmo." (Ewald, 1986, citado em Arretche, p. 21).

A autora assevera que, diante "da inadequação do diagrama liberal à sociedade industrial, o direito civil e o princípio da responsabilidade serão substituídos pelo direito social e o princípio da solidariedade como elementos reguladores da vida social. Os mecanismos do seguro e as possibilidades inscritas pela descoberta do cálculo das probabilidades estarão na base desse processo."

Baseando-se em Ewald, a autora afirma que a lei sobre acidentes do trabalho, de 1898, testemunha a *hegemonia da doutrina da solidariedade*, novo diagrama de regulação que estabelece a responsabilidade social, pois, que viver em sociedade representa um risco. Existe uma riqueza social, coletiva, resultado do trabalho das gerações precedentes, cuja carga e vantagens têm de ser repartidas pela geração presente. (Ewald, 1986, citado em Arretche, p.22). A passagem do século XIX para o XX testemunha o advento do *diagrama da solidariedade* e revela uma mudança epistemológica que dá suporte às mudanças no domínio do Direito e dos mecanismos de regulação social. Esse movimento de gênese do *l'État providence* no plano da *episteme*, da concepção filosófica do ser social ocorre

independentemente de conflitos políticos conscientes. "É um movimento natural que supõe a evolução progressiva do campo dos direitos: de direitos civis a políticos, de políticos a sociais. Consiste, na verdade, em um movimento lógico e natural de ampliação da concepção de democracia, que tem sua expressão no plano dos referenciais políticos de uma sociedade", completa Arretche. (Cf. Arretche, . p22).

O welfare state é o resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado, dentro do capitalismo

Arretche cita a abordagem efetivamente marxista de Ian Gough, que dá uma explicação para a origem e desenvolvimento dos programas sociais, de maneira bem distinta de O'Connor. A análise de Gough baseia-se em variáveis analíticas, não consideradas na abordagem da "teoria da crise fiscal", e que apontam para uma abordagem particular do fenômeno do *welfare state*. Para Gough, o *welfare state* é a faceta social do Estado capitalista contemporâneo, dizendo respeito, pois, "essencialmente àquelas atividades estatais referentes à reprodução da classe trabalhadora ou à manutenção daquela parcela da população que não produz diretamente, qual seja, a população não-trabalhadora. Assim, o espectro do *welfare state* é bastante reduzido: ele diz respeito aos programas de corte social, os quais garantem as condições de reprodução do conjunto da população." (Cf. Arretche, p.23).

Depois destas ressalvas, a autora passa a analisar a abordagem de Ian Gough, desenvolvida em *The Political Economy of the Welfare State* (1979). Arretche aponta as críticas de Gough às teorias correntes sobre o *welfare state*. "Situando-se no campo do marxismo, ele rejeita as abordagens de cunho funcionalista, segundo as quais, um fenômeno é produzido como resposta às necessidades que o geraram." (Cf. Arretche, p. 23). De acordo com Arretche, o autor afirma que o *welfare state* é um fenômeno das sociedades capitalistas avançadas, em que se dá a crescente expansão do Estado no campo social, é o processo de acumulação capitalista que gera incessantemente "necessidades" ou "demandas" para a política social. A resposta do Estado, sob a forma de políticas sociais, representa "uma resposta a necessidades geradas *no e pelo* modo de produção capitalista, mais especificamente pelo processo

de acumulação de capital." (...) quem quer que seja que ocupe tais posições está constrangido pelos imperativos do processo de acumulação"(Gough, 1979, citado em Arretche, p. 23).

Arretche considera que , até aqui, Gough está bastante próximo de O'Connor: "as políticas sociais desempenham *funções* relativas à garantia da acumulação de capital, à reprodução da força de trabalho e à legitimação social". Mas, a partir daí,sendo Arretche, Gough rejeita a visão marxista estreita, segundo a qual, "o Estado seria essencialmente uma criatura do capitalismo e, neste sentido, inteiramente submisso à classe dominante e sua dinâmica de acumulação". Para o autor, segundo Arretche, o processo de acumulação capitalista limita a expansão das políticas sociais. Sendo assim, a expansão do *welfare state* é "barrada pelas possibilidades postas pela acumulação e pela própria capacidade de financiamento dos programas sociais".(Cf.Arretche, p. 23).

Arretche mostra, na visão de Gough, que o Estado não age como um instrumento passivo de uma classe. Ao contrário, seus vários órgãos têm espaço para gerar e reverter políticas , fazer escolhas, cometer erros. Contudo, isto não significa aceitar a abordagem pluralista, também criticada pelo autor, em que o aparelho estatal é encarado como neutro. Para Gough, no interior do aparelho de Estado, há espaço para que a luta de classes, na forma de lutas sociais, possa criar programas que melhorem as condições de vida da classe trabalhadora. Esta visão conflitualista do aparelho de Estado permite-lhe levantar um outro elemento importante na origem do *welfare state* : a capacidade de pressão da classe trabalhadora.(Gough, 1979, Citado em Arretche, p. 24).

Arretche declara que o autor mantém a perspectiva marxista, segundo a qual o Estado age essencialmente na defesa dos interesses da classe capitalista. Porém, na iminência de um movimento social forte (greves, derrotas eleitorais, movimentos revolucionários), a classe capitalista é obrigada a pensar e agir de forma coesa e estratégica , reestruturando o aparelho estatal.

A autora transcreve Gough: "(...) os fatores que influenciam o desenvolvimento de políticas sociais são: (1) a luta e a influência da

classe trabalhadora; (2) a centralização do Estado; e (3) a influência dos primeiros sobre este último (...) Estes fatores não são de modo algum exaustivos, mas constituem (...) os principais determinantes do *welfare state*." (Gough, 1979, citado em Arretche, p. 25).

Apoiando-se em Gough, a autora coloca que, no pós-guerra, consolida-se uma aliança entre capital e trabalho, a qual seria responsável pelo *boom* econômico ocorrido nas duas décadas seguintes. Nessa estratégia geral, as políticas sociais ocuparam um lugar de destaque. Nos termos do autor, o *welfare state* é visto como um fenômeno que se origina do modo de produção capitalista: de um lado, ele é limitado pela dinâmica de acumulação do capital e suas estratégias de preservação; de outro, os programas sociais se originam da força e constante pressão da classe trabalhadora organizada com seus novos desafios à dinâmica da exploração de classe. Nos termos do autor, no caso particular do *welfare state*, um fenômeno do pós-guerra, nas economias capitalistas avançadas, "o enfrentamento histórico das classes antagônicas assumiu a forma de um movimento social organizado e de uma resposta da classe capitalista, sob a forma do Estado centralizado." (Cf. Arretche, p.26). Essa luta de classe implicou a consolidação de um compromisso de classe, embora provisório, devido aos limites colocados pelo modo de produção capitalista." (Arretche, p.26).

Conforme Arretche, Gough define dessa forma a origem do *welfare state* e seu desenvolvimento (ou expansão) é visto em termos incrementais. Arretche declara que, de fato, desde a Primeira Guerra Mundial, a expansão dos programas sociais pode ser calculada pelo crescimento do gasto estatal, que o autor atribui a quatro razões: (a) a elevação relativa dos custos dos programas. A ampliação dos serviços implica a ampliação das contratações de mão-de-obra, elevando os custos salariais; (b) mudanças populacionais: alterações na estrutura etária, notadamente, o crescimento da população dependente (velhos e/ou crianças); (c) ampliação dos serviços, sob a forma de extensão da cobertura a novas categorias populacionais e melhorias do nível dos serviços; (d) ampliação das necessidades sociais: mudanças na sociedade e na estrutura familiar em consequência da dinâmica de acumulação do capital.

Arretche finaliza observando que o autor adota variáveis analíticas pouco comuns aos marxistas (na realidade, mais próximas dos autores que ele chama de funcionalistas) para explicar a expansão dos serviços e suas formas de desenvolvimento. (Cf. Arretche, p. 26).

Há diferentes welfare states: eles são o resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder

Arretche menciona o trabalho de Gosta Esping-Andersen (*Politics against Markets*, 1985), uma análise comparativa sobre 18 países capitalistas desenvolvidos, onde ele focaliza os condicionantes de distintas formas de desenvolvimento do *welfare state*. Segundo a autora, ele observa a forma pela qual a *politics* de cada país, entendida como uma matriz do poder, traduz-se em *policies*, ou seja, distintas modalidades de relação com os princípios de mercado, que representam a solução de conflitos distributivos. Nesse sentido, as variáveis de Esping-Andersen são de corte político e institucional, a saber: "a capacidade de pressão da classe trabalhadora na defesa de seus objetivos históricos e as características institucionais do *welfare state*". A questão central é "(...) se, e sob quais condições, a mobilização da classe trabalhadora afeta as características distributivas e institucionais do desenvolvimento do *welfare state*" (Esping-Andersen, 1985, citado em Arretche, p. 27).

Arretche refere que, na amostra dos 18 países capitalistas avançados, o autor vê essa correlação como altamente positiva. Assim, os resultados distributivos das políticas sociais são distintos, mesmo entre países em que a capacidade de pressão da classe trabalhadora alcança níveis similares. Os recursos de poder político da classe trabalhadora são avaliados pelo grau de organização sindical e pela força da esquerda, no parlamento. Esta é medida "pelo peso das cadeiras dos partidos socialistas e pelo controle do gabinete no parlamento num período relevante de tempo, para cada país." O autor levanta a hipótese de que "os recursos de poder dos diversos interesses organizados em uma dada sociedade traduzem-se em disputas eleitorais pelo controle do Legislativo e do Executivo." (...) "as maiorias eleitorais assim construídas

somente podem traduzir seus interesses em políticas efetivas (*policies*) caso os representantes destes interesses permaneçam um período significativo de tempo no poder. "Daí o "tempo de controle socialista do gabinete parlamentar" e o "peso dos socialistas no parlamento, medido pelo número de cadeiras", usados como indicadores para se avaliar os recursos políticos de poder da classe trabalhadora. (Cf. Arretche, p.28).

Prosseguindo, Arretche considera que tais indicadores precisam ser contextualizados numa matriz de poder fundamental, já que o poder é um fenômeno relacional. E para a composição dessa matriz, são apontados dois indicadores centrais: "o grau de unidade política dos partidos não-socialistas (ou da "direita") e o padrão de construção de alianças dos partidos da classe trabalhadora". Assim, estando a "esquerda" no poder, a possibilidade de mudanças radicais aumenta quanto maior for a tendência de fracionamento da "direita" e, portanto, menor a possibilidade de mobilização das forças contrárias às iniciativas do gabinete socialista. Contrariamente, a tendência ao isolamento, em partidos operários de tipo *ghetto*, dificulta a composição das maiorias necessárias à aprovação de medidas de caráter conflitivo.

Arretche aponta que o autor propõe três modelos de *welfare state*, a partir de distintas composições dessas variáveis. Ou seja, os 18 países, tendo percorrido trajetórias históricas similares, apesar das semelhanças e diversidades institucionais e distributivas dos seus serviços sociais, podem ser agrupados segundo regimes ou modelos distintos de política social.

Arretche coloca os três regimes de *welfare state* identificados pelo autor na sua pesquisa:

(a) *regime social-democrata*, desenvolvido especificamente nos países escandinavos, no norte da Europa. Ali, o movimento operário foi capaz de expressar-se politicamente através de partidos social-democratas, que mantiveram o controle parlamentar por períodos significativos de tempo. O *welfare state*, assim construído, caracterizar-se-ia por um sistema de proteção social com cobertura universal de direitos, a fim de

assegurar padrões mínimos vitais distribuídos segundo critérios de equalização;

(b) *regime ou modelo conservador*, predominante na Europa continental, em países como a Alemanha, a Áustria, a França, o Japão, a Bélgica e a Itália. Nestes países, a Igreja teve um papel poderoso nas reformas sociais e o forte absolutismo só lentamente foi abolido; aí, portanto, a revolução burguesa foi fraca, incompleta ou ausente. Este modelo favoreceu um intervencionismo estatal, que promovia lealdade e subordinação ao Estado, detendo a marcha do socialismo e do capitalismo. As diferenças de *status* na distribuição das contribuições tinha o objetivo político de consolidar divisões na classe trabalhadora, nos países onde o catolicismo influenciava os movimentos operários. O legado conservador representou, em vários países, um forte obstáculo às reformas de orientação social-democrata, como nos casos da Alemanha e da Áustria;

(c) *regime ou modelo liberal*, predominante nos países de tradição anglo-saxônica, como os Estados Unidos, Austrália, Canadá, Suíça e, de certa forma, a própria Grã-Bretanha. Nesses países, os movimentos operários são eleitoralmente fracos e o impulso burguês foi especialmente forte na constituição da sociedade. No regime liberal, as políticas sociais visam a máxima valorização do "*status* de mercadoria do trabalhador individual". As políticas são implementadas pela seleção via testes-de-meios, que distingue os beneficiários segundo o mérito. Trata-se de universalizar as oportunidades e não os resultados, de modo a estimular a capacidade do indivíduo de proteger a si mesmo.

Arretche afirma que a contribuição de Esping-Andersen estabeleceu uma espécie de ponto "sem volta" no debate sobre as origens e a evolução do *welfare state*. Em primeiro lugar, o autor se destaca pela proposta de um caminho de classificação para as várias formas de intervenção do Estado na área social, análise que alguns autores haviam apenas esboçado. Em segundo lugar, ao demonstrar a correlação existente entre os distintos regimes de *welfare state* e as distintas condições políticas de sua emergência e desenvolvimento, ele se mostra

bastante original no tratamento dos indicadores utilizados para o fenômeno. (Cf. Arretche, p. 29).

o welfare state é o resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas

Arretche examina o trabalho da chamada análise neo-institucionalista, construída mediante um diálogo intelectual entre autores de diversos países, sobretudo americanos. Theda Skocpol, Ann Shola Orloff e Margareth Weir são autoras que se destacam nas pesquisas americana, inglesa e canadense, respectivamente, as mais importantes, afirma a autora. No entanto, aquelas autoras reconhecem o trabalho pioneiro de Hugh Heelo, com *Modern Social Politics in Britain and Sweden*.

Arretche informa que os neo-institucionalistas seguem a tradição weberiana, em que "o Estado é *autônomo* em relação à sociedade civil, isto é, ele é uma organização que tem funções próprias, que busca exercer o controle sobre determinado território, que estabelece relações geopolíticas de comunicação, dominação e competição com outros Estados e que deve manter a ordem interna." (Cf. Arretche, p. 29). Assim sendo, as burocracias públicas podem perseguir objetivos próprios, independentemente dos interesses organizados na sociedade civil.

Arretche assevera que os autores, baseados nessa premissa, se opõem a todas as demais correntes. Um segundo pressuposto analítico diz respeito à conformação histórica, em cada país, das estruturas institucionais do Estado que repercutem na formação e no desenvolvimento dos grupos da sociedade civil. A ação do Estado, além de autônoma, tem influência sobre a cultura política, a ação coletiva e as questões políticas.

Arretche cita o recente trabalho de Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers* (1992), onde a autora amplia a noção de instituições, incluindo a forma pela qual as elites são selecionadas no interior do sistema político: "Instituições governamentais, *regras eleitorais*, partidos políticos e as políticas públicas anteriores - todas estas [variáveis], e suas transformações ao longo do tempo, criam muitos dos

limites e oportunidades no interior das quais as políticas sociais são concebidas e modificadas *pelos atores politicamente ativos* no curso da história de um país." (Skocpol, 1992, citados em Arretche, p. 30, grifos da autora).

Feitas estas introduções, Arretche passa a examinar as hipóteses centrais e o caminho analítico desta corrente. Os neo-institucionalistas tentam incorporar as contribuições das demais correntes, concordando que as mudanças econômicas e demográficas, as mudanças ideológicas e as pressões políticas dos movimentos populares tiveram impacto sobre a origem dos modernos serviços sociais; contudo, seus efeitos ocorreram no interior de estruturas institucionais e através de políticas específicas.

Arretche enfatiza que a formação do Estado Nacional e, portanto, das estruturas políticas de cada país, constitui a variável central da análise. "Cada caso é um caso", na história de cada país, que fornece as variáveis específicas para a explicação de uma determinada forma de desenvolvimento dos sistemas de proteção social.

Arretche cita os três elementos centrais da análise desta corrente:

I. A formação do Estado nacional:

Autora afirma que a formação do Estado nacional é condicionada, de um lado, por fatores externos e relativos à posição do país no sistema de relações internacionais (incluindo relações geopolíticas, ameaças de guerra, necessidade de competição econômica); por outro lado, os fatores internos, tais a seqüência burocratização/democratização, o interesse das elites e dos setores populares, na democracia e o grau de comercialização da economia. Essas variáveis analíticas, combinadas à evolução histórica explicariam a emergência de Estados nacionais com características estruturais tão distintas, que condicionam as capacidades estatais e a possibilidade de implementação de políticas. No caso norte-americano, por exemplo, na ausência de guerras territoriais e de uma monarquia absolutista anterior, (diferentemente do ocidente europeu) não teria ocorrido uma burocratização do Estado rumo a uma identidade nacional. A massificação eleitoral, ocorrida anteriormente, formou um sistema partidário assentado na regionalização e na patronagem política,

o que teria condicionado os padrões da *social policy making*, do século XIX até os nossos dias.(Weir, Orloff e Skocpol, 1988, citados em Arretche, p. 33).

2.O contexto institucional:

A autora assevera que o processo de formulação e sustentação de uma nova política ocorre num determinado contexto institucional. Ou seja, no conjunto das organizações estatais e partidárias, que estabelecem os limites e as possibilidades para a ação política dos atores interessados na aprovação e implementação de uma determinada proposta de inovação institucional.Essas variáveis são fundamentais, uma vez que é num determinado contexto que os funcionários públicos - eleitos ou indicados - e os grupos politicamente ativos perseguirão seus objetivos.

Arretche cita o caso do sucesso da aprovação de uma moderna legislação de proteção às mães, nos Estados Unidos do início do século, em que Theda Skocpol mostra ter ocorrido uma adequação entre a estrutura do movimento das mulheres (clubes de mães pressionando corpos legislativos estaduais, em todo o território nacional) e o contexto político-institucional onde foi tomada a decisão naquele momento (a estrutura federativa norte-americana). (Skocpol, 1992 ,citada em Arretche,p.34). Segundo Arretche, os autores afirmam que os contextos institucionais são historicamente mutantes.

3.Os processos de *policy feedback* :

Segundo Arretche, os autores afirmam que as ideologias e os valores culturais influenciam o discurso político, mas este também é influenciado pelas políticas existentes.São estas que moldam o entendimento dos problemas a serem solucionados, os interesses a serem preservados ou destituídos e sobretudo a capacidade institucional de ação das burocracias.E é deste modo que as políticas sociais já estabelecidas afetam a ação política subsequente. Theda Skocpol afirma: "(...) assim como a política (*politics*) cria as políticas (*policies*), as políticas também recriam a política."(Skocpol, 1992,citada em Arretche, p.34).Por exemplo, a forma das políticas sociais dos Estados Unidos do século XIX teria desencorajado os liberais progressistas a imitar o sistema

britânico de pensões , porque havia uma forte subordinação dos benefícios à patronagem política. Por este processo, as políticas prévias, rejeitadas pelo seu clientelismo, teriam uma influência decisiva na resistência norte-americana à implantação de políticas sociais mais abrangentes e não fundamentadas em critérios meritocráticos.

Arretche diz que a contribuição desta corrente e sua influência sobre os estudos mais recentes tem sido considerável. Contudo, a autora ressalva que essa metodologia de análise é mais interessante para estudos de caso do que para estudos comparados entre um número significativo de países.

Arretche finaliza esclarecendo que esta é a corrente mais recente do debate sobre as razões da origem e expansão dos modernos sistemas de proteção social. Além do mais, são autores que estão em pleno processo de produção. Nesse sentido, a autora afirma, também, que esta é uma "limitação do estágio atual das pesquisas apresentadas ao público." (Arretche, p.35).

Conforme declaração da própria autora, o objetivo deste trabalho não foi ordenar as teorias do *welfare state* de modo classificatório. Como enfatiza, ela procurou ordenar os autores selecionados em correntes interpretativas mais gerais, onde o fio condutor é a identificação dos argumentos.

Nesse sentido, Arretche possibilitou-me um estudo abrangente e pontual, marcado pela clareza e simplificação, num discernimento lógico sobre a gênese e desenvolvimento do *welfare state*.

ROSA MARIA MARQUES

Na introdução da sua obra *Proteção Social e o Mundo do Trabalho*, Marques reporta-se ao início dos anos 80, quando o mundo acadêmico e político empenhava-se em discussões acerca do futuro dos sistemas de proteção social. A autora relata que, na época, propunha-se uma reforma radical diante "da nova realidade sócio-econômica" marcada "pela precarização do trabalho, pelas dificuldades financeiras enfrentadas pelo *Welfare State* e pelo aumento expressivo de pessoas dependentes de benefícios não contributivos para sobreviver." Ao mesmo tempo, e em nome da globalização, muitos começaram a defender a retirada completa do Estado da regulação do mercado de trabalho e da proteção social. Segundo a autora, a renda mínima¹ é apresentada como solução para os problemas de exclusão social criados pelo desemprego e como condição para as nações se integrarem no "novo mundo globalizado".

De acordo com a autora, Chesnais (*La mondialization du capital*,) entende a globalização como "fruto de resposta defensiva das empresas multinacionais ao fim da onda larga de expansão capitalista ocorrida no início dos anos 70. O papel que as novas tecnologias e as políticas de desregulamentação tiveram (e ainda têm) nesse processo, foi, num primeiro momento, o de facilitar a mundialização e, num segundo, de conformar as novas normas de produção capitalista oligopolista." (Chesnais, F. 1994, citado em Marques, p. 13).

A autora explicita que o seu estudo tem a intenção de responder às seguintes questões: "A garantia de renda configura-se como a proteção social do novo mundo da globalização? Ela integra o indivíduo na sociedade, tal como o trabalho e os sistemas sociais foram capazes, construídos com base no assalariamento? O que está em jogo, quando

¹ Nota da autora: "Entre outros nomes, a renda mínima é chamada de renda básica e renda cidadã." (Marques, p. 12).

são discutidas propostas de mudança radical dos sistemas de proteção social?" (Marques, p. 13).

Marques esclarece que o seu trabalho é norteado por duas hipóteses.

Com a primeira, ela procura demonstrar que a situação do mundo do trabalho é decorrente da relação desfavorável "de forças em que se encontram os trabalhadores e, também das condições surgidas pelo fim da onda larga de expansão capitalista nos anos 70", como tentativas do capital "para recompor sua lucratividade diante do quadro adverso da crise."

A segunda hipótese refere-se à "a idéia de que a presença política dos trabalhadores organizados foi determinante para o surgimento e a ampliação da proteção social, muito embora em determinados momentos, também tenha servido aos interesses do capital."

A autora indica que não há nenhum determinismo entre a flexibilidade do aparelho produtivo e o tratamento conferido pelas empresas à força de trabalho. Assim, "a proposta de uma renda mínima, em substituição ao arranjo institucional que atualmente sustenta a proteção social, constitui um equívoco, não garantindo a integração social de seus beneficiários." (Marques, p.14).

A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NA SOCIEDADE SALARIAL

Sob o título supracitado, o capítulo I do livro de Marques (*Proteção Social e o Mundo do Trabalho*), faz um estudo dos principais condicionantes do surgimento e desenvolvimento dos sistemas de proteção social, num resgate do processo de sua construção histórica. O referido capítulo se divide em duas partes. Na primeira, a autora expõe as principais teorias explicativas da origem e desenvolvimento do *Welfare State*. Na segunda, sob o título "Da Solidariedade de Classe à Solidariedade Sistêmica", a autora procura colocar sua posição a respeito desse processo.

As principais teorias explicativas da origem e desenvolvimento do *Welfare State*

Marques afirma que o *Welfare State* é o resultado de um longo processo de construção. Atualmente, "compreende um conjunto de políticas sociais desenvolvidas pelo Estado no intuito de prover a cobertura dos riscos advindos da invalidez, da velhice, da doença, do acidente de trabalho e do desemprego."²

A autora cita os trabalhos de Marta T.S.Arretche (1995) e Coimbra (1987), para uma idéia inicial das variáveis explicativas correntemente utilizadas.

a) A classificação de Marta T.S.Arretche

Assim, a autora divide a classificação de Arretche em dois grandes blocos. No primeiro, os autores que explicam o surgimento do *Welfare State* como resposta às mudanças sociais ocorridas com a industrialização, entre os quais, Harold Wilensky, Richard Titmuss e Thomas H.Marshall.

Segundo a autora, Wilensky afirma que, na medida em que a industrialização confere novos papéis à vida familiar, diminuindo sua capacidade de força de trabalho, os programas sociais passam a ser construídos, tornando-se elementos-chave da coesão e integração social. Mas, esses programas sociais só puderam ser construídos devido ao excedente de produção gerado no processo de industrialização. O desenvolvimento do *Welfare* seria determinado praticamente por fatores culturais, o que explicaria suas diferenças em países como os Estados Unidos, Japão, França e Inglaterra.

² Nota da autora: "Alguns autores, como Wilensky, ampliam esse conceito ao agregarem, entre outras, a habitação e a educação como áreas de atuação do *Welfare*. Preferiu-se usar a definição restrita porque, na maioria dos países, as políticas de renda de substituição e de cuidados com a saúde são consideradas, tanto do ponto de vista do volume de recursos envolvidos como das políticas desenvolvidas, o principal objeto de ação do estado em matéria de proteção social. Entende-se por renda de substituição os benefícios a prover renda no caso de invalidez, velhice, desemprego e morte." (Marques, p. 22-23).

Marques refere que Titmuss atribui as causas da ampliação dos programas sociais à crescente divisão do trabalho propiciada pela industrialização. Segundo Marques, Arretche chama a atenção para dois aspectos na análise do autor: primeiro, que se trata de uma leitura durkheimiana do desenvolvimento do *Welfare State*, que afirma: "o homem se tornaria socialmente mais dependente na medida em que se tornasse mais individualizado e mais especializado."; segundo, que o autor vê as necessidades respondidas pelo *Welfare* como algo culturalmente construído pela sociedade. (Arretche, 1995, citada em Marques, p.24).

A autora menciona que Marshall atribui a origem e o desenvolvimento do *Welfare* à evolução lógica e natural da ordem social, em consequência da industrialização. Uma vez instalado o novo modo de vida decorrente da industrialização, o sistema social teria se tornado independente, ampliando-se e consolidando-se por sua própria dinâmica.

Baseando-se em Arretche, Marques acentua que estes autores não apontam conflitos, nem decisões políticas como variáveis explicativas da origem e desenvolvimento do *Welfare State*.

Conforme a autora, Arretche destaca James O'Connor e Claus Offe (*Usa: A Crise Fiscal do Estado*, 1977), entre os autores que consideram o *Welfare State* uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. A análise de O'Connor assenta-se no papel atribuído ao setor monopolista da economia, onde o trabalho é pouco intensivo e por isso "o excedente de trabalhadores tenderia a ser absorvido pelo Estado e pelas empresas que atuam no mercado concorrencial, pressionando para que aumente o gasto do Estado na rubrica funcionalismo e nas despesas sociais. O aumento das despesas sociais seria a contrapartida aos baixos salários pagos pelo setor concorrencial da economia." (Arretche, 1995, citada em Marques, p.25).

De acordo com a autora, Offe destaca o papel do *Welfare State* no suprimento das necessidades das sociedades capitalistas avançadas. No seu entendimento, seria papel do Estado, não só preocupar-se em garantir as necessidades básicas, mas, também, seria inerente ao

desenvolvimento capitalista a geração de novas necessidades, tal a permanente qualificação de trabalho. Ou seja, o *Welfare State* "representa formas de compensação, um preço a ser pago pelo desenvolvimento industrial" (idem p.26).

Segundo a autora, Arretche analisa que Offe "não vê o surgimento do *Welfare* como resultado de escolhas." "O *Welfare* cumpriria a função de corrigir e compensar disfunções criadas pelo processo de acumulação capitalista no plano social." Seria a contrapartida necessária para o bom andamento do sistema capitalista. (Marques, p.26).

Marques cita Marshall (*Cidadania, Classe Social e Status*, 1967), entre os autores que, de modo diferente, vêem "os condicionantes políticos como determinantes do *Welfare*." Pois, se o *continuum* de direitos civis para políticos e de direitos políticos para sociais - é parte integrante da construção do conceito de cidadania na sociedade capitalista, "os programas sociais de responsabilidade do Estado expressariam o corolário desse processo."

A autora destaca Pierre Rosanvallon (*La Crise de l'État Providence*), entre os seguidores desse significado do *Welfare*: "Os direitos econômicos e sociais aparecem naturalmente como um prolongamento dos direitos civis." (Rosanvallon, 1981, citado em Marques, p.26).

A autora critica o termo "naturalmente", pois, considera que "é o movimento democrático e igualitário, iniciado no século XVIII, que reivindica a ampliação do escopo compreendido na idéia de cidadania. De natural, portanto, resta pouco." (Marques, p.26).

Finalmente, a autora menciona Ian Gough e Gosta Esping-Andersen, entre os autores que compreendem o *Welfare State* "como resultado de acordo entre o capital e o trabalho organizado". Segundo a autora, Arretche destaca que Gough vê um espectro restrito no *Welfare*, como um determinado estágio de desenvolvimento do sistema capitalista. A autora refere que este autor, tal como O'Connor, entende que os "programas cumprem a função de auxiliar o processo de acumulação, de reproduzir a força de trabalho e de legitimar o sistema." (Marques, p.27).

A autora esclarece que, posteriormente, Gough se distancia de O'Connor, ao reconhecer a falta de automatismo quanto a leis que pudessem garantir a realização dessas funções, o mesmo ocorrendo quando vê "a expansão do *Welfare*" "condicionada à dinâmica da acumulação e à capacidade de financiamento dos programas sociais." A autora refere que Gough acredita que a pressão exercida pela classe subordinada e outros grupos a ela associados é decisiva para a introdução de medidas de *Welfare* e para a determinação das políticas sociais. Esping-Andersen também destaca "o peso social ativo" da organização dos trabalhadores, cujas lideranças demonstram plena consciência do significado dos programas, inclusive quanto à "possibilidade de desmercantilizar parte do custo de reprodução da força de trabalho." (Marques, p.27).

Por último, Marques cita os que vêem o *Welfare* como "o resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas" : Hugh Heclo, Theda Skocpol, Ann Shola Orloff e Margareth Weir. (Arretche, citada em Marques, p. 27). Segundo Marques, esses autores acreditam que a origem e o desenvolvimento do *Welfare State* são determinados pela "natureza, pelas capacidades e estrutura das instituições do Estado" (Arretche, idem). Marques considera que essas premissas levariam a um estudo detalhado da situação de cada país, prejudicando a compreensão mais abrangente do fenômeno.

A autora destaca que o trabalho de Arretche aponta interpretações distintas sobre as condições que levaram ao surgimento e desenvolvimento do *Welfare State*, adotando como critério básico de classificação "o peso relativo atribuído pelos autores às questões econômicas e políticas." (Marques, p.28).

b) A tipologia de Marcos Antônio Coimbra

Marques analisa Coimbra (1987), que se apoia nos trabalhos de R.Mishra (1981) e Ian Gough (1978) para apresentar uma outra tipologia baseada nos modelos teóricos sobre a política social, numa mescla da contribuição daqueles dois autores.

De acordo com a autora, Coimbra acredita que os estudos de políticas sociais poderiam ser agrupados, conforme sua filiação, à "perspectiva do serviço social", à "teoria da cidadania", ao "marxismo", à "teoria da convergência", ao "pluralismo" e às "teorias econômicas da política social".

Assim, a autora cita a *Perspectiva do Serviço Social*, em que Coimbra vê uma "uma abordagem essencialmente reformista, orientada para a prática e raramente preocupada com a teorização e a especulação", pois, realiza um "estudo sistemático dos problemas sociais singulares e busca soluções por reformas localizadas" (Coimbra, 1987, citado em Marques, p.28). A indiferença da perspectiva à teoria seria devida às suas origens históricas, nos Estados Unidos e Inglaterra, em meados do século XIX, "como reação ao pensamento liberal ortodoxo." Na visão desta escola, os indivíduos deveriam ser deixados à própria sorte no mercado competitivo, onde certamente acabariam encontrando seu lugar. De acordo com Mishra e reafirmado por Coimbra, os trabalhos recentes dessa perspectiva ainda mantêm esse ponto de vista. Marques coloca ainda que esta escola "pouco contribui" para explicar o surgimento e o desenvolvimento do *Welfare State*. (Marques, p.29).

Segundo a autora, Coimbra afirma que, para a *Teoria da cidadania*, "o entendimento da política social é inseparável da compreensão do processo de expansão e de transformação da cidadania no mundo moderno." (Coimbra, p.81). Desse modo, o conceito de cidadania passa a ser central no estudo da política social." (Marques, p.29) T.H. Marshall é o principal expoente desta abordagem, já citado pela autora na análise que ela faz do texto de Arretche.

Marques coloca que o autor define a cidadania como um conjunto de direitos: direitos civis, políticos e sociais, que surgiram, porém, em diferentes momentos da história; mas, a humanidade teria conquistado a cidadania, de fato, somente no século XX, quando os direitos sociais passaram a ser garantidos. A autora afirma que Marshall entrelaza sua análise no caso da Inglaterra e "dá a entender que a ampliação dos

direitos trilha um caminho pré-determinado no mundo capitalista (dos civis para os políticos e dos políticos para os sociais). Conforme a autora, Coimbra aponta que a história das nações mostra exemplos que contradizem essa visão, pois, no conjunto dos países, "há uma certa seqüência, passando os "novos" direitos a serem defendidos como derivados da cidadania quando os anteriores são inquestionáveis."(Marques, p.29).

Quanto ao *Marxismo*, a autora coloca que Coimbra distingue o pensamento de Marx e dos marxistas do século XX, a respeito do bem-estar social. Apoiando-se em Coimbra, a autora destaca que Marx trabalha com dois planos de análise: num plano mais abstrato, Marx negava que o bem-estar pudesse ser alcançado sob o capitalismo, "pois, isso supunha o real conhecimento das necessidades humanas e a conseqüente repartição da produção de acordo com o critério de necessidade."Mas, descrevendo a regulamentação da jornada de trabalho, na Inglaterra, "ele admite a possibilidade dos trabalhadores obterem conquista no plano social, mesmo no interior do capitalismo", refere a autora. Segundo a autora, Coimbra vê essa possibilidade como "problemática", de um lado e "limitada", de outro. "Problemática", porque alcançada pela luta, negando que as medidas sociais pudessem ser "consideradas naturais à sociedade capitalista". "Limitadas", "porque pouco efetivas, não conseguindo promover o bem-estar social global dos trabalhadores." (Coimbra, citado em Marques, p.30).

Marques cita a separação que Coimbra faz dos pesquisadores de tradição marxista: de um lado, os que elaboraram seus estudos antes de meados dos anos 70 e, de outro, os que o fizeram depois dessa década. John Saville é a exceção, nos anos 50, com seu trabalho sobre a política social inglesa. Francis Piven e Richard Cloward são classificados, pelo autor, como "quase funcionalistas" porque negavam a problemática das políticas sociais.

Entre os autores marxistas do último período, Marques refere que Coimbra analisa Claus Offe, Cristine Buci-Gluckman, Gosta Esping-Andersen, Gram Therborn e Ian Gough. São citados, ainda, Milton Friedman e Friedrich Hayeck, que propõem o desmonte dos sistemas de

proteção da época, dando início a uma série de estudos de orientação marxista sobre políticas sociais, menciona a autora. Estes reconhecem tanto a "utilidade" das políticas sociais para o capitalismo", quanto a "efetiva melhora da situação dos trabalhadores com sua implantação."(Marques, p.31).

Na análise da autora, Coimbra reconhece, com relação ao *Funcionalismo*, que sua concepção de sociedade tem conseguido influenciar os estudos de políticas sociais, embora "não se preocupe em teorizar sobre a política social." O funcionalismo afirma que "toda sociedade se defronta com alguns pré-requisitos funcionais que ela necessita resolver para manter-se enquanto sociedade..." Por isso, "para os funcionalistas, a política social é parte do subsistema integrativo, o conjunto de instituições e papéis que se destinam a manter a harmonia e a solidariedade."(Coimbra, citado em Marques, p.31).

De acordo com Marques, a *Teoria da Convergência* considera que as políticas sociais são "exigência e consequência da economia e da tecnologia industrial", a um só tempo. Essa abordagem nega a importância da história anterior e as desigualdades econômicas, sociais e políticas entre as nações. Na fase inicial da industrialização, as diferenças podem ter algum peso, mas, depois, todos os países enfrentarão os mesmos problemas e buscarão as mesmas soluções, o que tende a diminuir as diferenças entre as políticas sociais adotadas por eles.

A autora afirma, de acordo com Coimbra, que o *Pluralismo* é o modelo teórico que interpreta "a política social como o resultado da negociação de uma pluralidade de atores, movidos por múltiplas causas."Manifesta preferência pelo estudo de caso. (Coimbra, citado em Marques, p.32).

Finalmente, a autora menciona as *Teorias Econômicas* do estudo de políticas sociais, que se apoiam na divisão proposta por Gough (1978): de um lado, os estudos baseados no pensamento liberal, que adotam a teoria econômica do bem-estar; de outro, os que fazem análises macroeconômicas do gasto público, entre os quais, Friedman e Hayeck.

Segundo a autora, Coimbra observa que essas vertentes não se preocupam em "teorizar a respeito das políticas sociais."(Marques, p.33).

DA SOLIDARIEDADE DE CLASSE À SOLIDARIEDADE SISTÊMICA

Marques considera insuficientes quase todas as teorias que buscam explicar a origem e o desenvolvimento dos sistemas de proteção social.

Em primeiro lugar, a autora observa que essas teorias não fazem distinção entre a proteção social que existia antes do fim da Segunda Guerra Mundial e o *Welfare State*.

Além disso, elas tendem a eleger apenas uma variável independente para a explicação do fenômeno; ora os "fatores econômicos", ora os "fatores políticos", alternadamente. A autora considera que esse equívoco impede que se analise "como esses fatores interagem entre si, perdendo-se parte da riqueza do processo de construção dos sistemas de proteção social."(Marques, p.33).

Apoiando-se nas diferentes contribuições analisadas, a autora procura descrever os principais momentos da construção dos sistemas de proteção.

Mas, antes Marques faz uma citação de Stephen Gould (1992), da área de história natural:

"Proponho um motivo bem simples para rotularmos de falaciosa a inferência de origem histórica da utilidade presente: a função apropriada tem uma interpretação alternativa. Uma estrutura útil hoje pode ter sido produzida por seleção natural para sua finalidade atual ; (...) mas, ela também pode ter se desenvolvido por outro motivo ... (...)... e em seguida cooptada para o seu uso presente. O pescoço da girafa alongou-se ou para que pudesse se alimentar das folhas suculentas no topo das acácias ou por algum motivo diferente... (...)... e as girafas então descobriram que, em virtude da sua nova altura, podiam alcançar petiscos deliciosos. A simples adequação à função - pescoços compridos a folhas altas - não permite, em si, qualquer conclusão sobre os motivos de as girafas terem desenvolvido pescoços compridos."(Gould, 1992, citado em Marques, p.34).

Marques baseia-se em Gould para afirmar que "o uso de uma característica não constitui razão explicativa de sua construção".E

explica que essa analogia é usada para fundamentar sua maneira de ver a construção da proteção social.

Marques prossegue argumentando que, assim, o *Welfare State* não pode ser compreendido apenas "como instrumento de dominação e legitimação da classe dominante", para que não se confunda "a essência do Estado capitalista" com as formas que o *Welfare State* assumiu "no processo histórico de sua formação."

Apoiando-se em Marx, Engels e Lenin, a autora explica que o "Estado burguês é o aparelho de dominação da classe capitalista" e "suas instituições expressam a correlação de forças entre as classes sociais". "Assim sendo, o *Welfare State*, funcional para a acumulação fordista, deve ser visto como uma série de conquistas dos trabalhadores e não com um ardil bem sucedido da classe dominante." Além disso, há "diferentes tipos de sistemas de proteção social", explicados pelo desenvolvimento histórico da "correlação de forças existentes" entre a burguesia e a classe trabalhadora, em cada país. Nesse sentido, a autora acredita que é possível considerar-se o *Welfare State* como o resultado da luta realizada pelos trabalhadores na conquista de melhores condições de vida e, simultaneamente, entendê-lo como instrumento de viabilização de uma particular forma de exploração do capital sobre o trabalho." (Marques, p.35).

Primeira Fase

A autora esclarece que a formação histórica dos sistemas de proteção social se confunde com a construção da própria sociedade salarial. No início, os trabalhadores assalariados da indústria encontraram mecanismos do tipo "ajuda mútua" para prover necessidades derivadas do desemprego, da doença, da morte e da velhice (Castel, 1995, citado em Marques, p.36). A autora relata que essas formas rudimentares e corporativistas de proteção tinham dois objetivos: de um lado, procuravam preencher o vazio das antigas formas de solidariedade ligadas às corporações de ofício e à vida no campo, que haviam sido destruídas pelo rápido crescimento da indústria e das cidades; de outro, eram uma garantia mínima para evitar que os trabalhadores ficassem

totalmente à mercê dos capitalistas. Assim sendo, nas fases iniciais do processo da industrialização, esse tipo de proteção social dependia diretamente do grau de organização dos trabalhadores, que então se agrupavam por ramos de atividade. (Cf. Marques, p.36)

Marques refere que, na época, o estado realizava uma única ação que se resumia nas "casas de trabalho" e assim mesmo, contando com a participação decisiva da iniciativa privada: "uma poderosa ferramenta de disciplinamento da força de trabalho", no entanto, "longe de constituírem instrumento de integração ou de assistência social." (Castel, idem). Mais tarde, e devido à omissão do Estado, "alguns empresários preocuparam-se em garantir uma cobertura mínima dos principais riscos e necessidades de seus trabalhadores". As ações ainda abrangiam o fornecimento de moradia e educação para os filhos dos trabalhadores. De acordo com Benjamim Coriat (*L'Atelier et le Chronomètre*, 1982), "esse tipo de proteção permitia que o capitalista disciplinasse sua força de trabalho." (Coriat, 1982, citado em Marques, p.37).³

Marques afirma que o Estado somente passou a se responsabilizar pela proteção social com o crescimento da organização independente dos trabalhadores, (Esping-Andersen, 1991, citado em Marques, p.37), o que ocorreu no início do século XX, período que corresponde à gestão taylorista da força de trabalho.⁴ O caso da Alemanha é a única exceção, pois, a sua legislação previdenciária data dos anos 80 do século XIX, esclarece a autora. O fato, citado em Esping-Andersen, apenas confirma a relação existente entre o Estado, a emergência de proteção social e o grau de organização dos trabalhadores.

Marques menciona Lenhardt e Offe (1994), que afirmam: "do ponto de vista sociológico, nada indica que os indivíduos, atingidos por essa "desapropriação" das condições de utilização do seu trabalho ou de outras condições de subsistência, transitem espontaneamente

³ Nota da autora: "Henry Ford, em seu livro *Minha vida e minha obra*, é absolutamente explícito sobre essa intenção." (Ford, 1925, citado em Marques, p.37).

⁴ Nota da autora: "Entende-se por gestão taylorista do trabalho um conjunto de procedimentos introduzidos nos processos produtivos que permitiram que a gerência determinasse como e a que ritmo o trabalho deveria ser realizado. Dá início ao tratamento "científico" do trabalho." (Marques, p.37).

para o estado da proletarização ativa, isto é, passem a oferecer sua força de trabalho nos mercados de trabalho." "Entre outras coisas, havia a alternativa da mendicância, do roubo e da emigração para outras terras. O trabalho assalariado torna-se atraente somente quando os riscos a ele associados passam a ser cobertos. Foi isso que possibilitou a transformação em massa dos despossuídos em assalariados"(Lenhardt e Offe, citados em Marques, p. 38).

A autora deixa claro que, de um modo geral, o desenvolvimento desigual da indústria e da organização dos trabalhadores acabou determinando momentos diferentes para o início da participação do Estado nos diversos países.

Marques explica que a incorporação dos riscos na cobertura da proteção social, garantida pelo Estado, foi um processo que ocorreu de maneira semelhante em todos os países, com "clara precedência do acidente do trabalho, da velhice e da invalidez sobre os demais." A autora menciona que a cobertura por "acidente do trabalho foi a origem da estruturação dos atuais sistemas de proteção." Seu surgimento foi "o corolário de um amplo movimento social e político que lutava pela criação de legislações relativas à higiene e segurança do trabalho."(Marques, p.39) .

A autora cita Navarro (1993), quanto à fraqueza relativa dos capitalistas, em cada país, diante dos demais segmentos da classe dominante, que determinou tipos diferentes de pressão da classe trabalhadora na construção de um sistema de proteção. (Navarro, 1993, citado em Marques, p.39).

Marques explica que a primeira fase dos sistemas de proteção era dirigida apenas aos trabalhadores urbanos, com os recursos provenientes das contribuições de empregados e empregadores. O fundo acumulado da capitalização coletiva era utilizado para o pagamento das pensões e aposentadorias dos contribuintes, de acordo com a disponibilidade. Não havia benefícios definidos. Marques assevera que, nesta forma de organização da proteção, a solidariedade era de caráter compulsório,

mas, estabelecida apenas entre os próprios ativos. (Olivennes, 1992, citado em Marques, p.40).

Segunda Fase

Marques refere que o segundo período da construção dos sistemas de proteção inicia-se ao término da II Guerra Mundial, quando o regime fordista de acumulação tornou-se hegemônico no mundo.

A autora explica que, considerando-se as diferenças nacionais, as características deste período são a ampliação paulatina da cobertura aos novos segmentos populacionais ou de trabalhadores e também a incorporação de novos riscos e problemas sociais. Marques declara que a universalização da cobertura para o conjunto da população e o alargamento do conceito de proteção são próprios do *Welfare*. Alguns países chegaram a incluir a habitação, os cuidados com as crianças pequenas e a reciclagem da mão -de-obra, além da garantia de renda, em caso de desemprego.

Para a autora, o *Welfare State* conseguiu as bases materiais para o seu desenvolvimento devido ao rápido crescimento das economias dos países avançados e pela expansão dos salários em todas as atividades humanas. "Em termos políticos, foram determinantes o papel da então União Soviética, na derrota da Alemanha nazista, o surgimento de outros Estados socialistas no Leste e a ação das representações políticas dos trabalhadores na composição de vários governos. "(Przeworski, 1989 e Hobsbawn, 1992, citados em Marques, p.41).

Diante desses determinantes, Marques ressalta que a construção do *Welfare State* também serviu como "um anteparo para impedir o recrudescimento das lutas sociais, nos países ocidentais, após o fim da II Guerra Mundial."(Marques, p.41).

Por outro lado, afirma a autora, a universalização da cobertura ocorreu quando foi superada a proteção aos trabalhadores assalariados e urbanos e também com a eleição da cidadania como princípio para a concessão dos direitos. Uma das conseqüências dessa profunda modificação foi a garantia de renda e serviços, independentemente da capacidade de

contribuição do beneficiário. Mas, na verdade, explica a autora, essa consequência mais a participação de recursos públicos no financiamento dos sistemas de proteção social acabaram tornando "difusa a separação entre a assistência e o seguro social." (Marques, p.42).

Apoiando-se em Castel (1995), a autora afirma que, apesar da multiplicidade de públicos-alvo e das políticas tipicamente assistenciais do período, a proteção social, erigida sobre o trabalho, não perdeu o seu caráter integrador e universalista. Os beneficiados eram (e ainda são) pessoas que apresentavam deficiência física ou de renda, o que as impedia de se integrarem à dinâmica da sociedade salarial. "Os programas assistenciais eram (e continuam sendo), portanto, focalizados." (Marques, p.42).

Marques relata que os anos 50 e 60 "correspondem a uma fase excepcional do capitalismo, talvez única", conforme explica Hobsbawm (1995), pois o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) bate todos os recordes anteriores e a indústria se expande até nos países do Terceiro Mundo. A economia se internacionaliza, o comércio entre as nações ganha importância significativa. O crescimento do investimento, pelas elevadas taxas de lucro, permite que o emprego aumente como nunca.

A mulher passa a compor definitivamente o mercado de trabalho, tal a necessidade de força de trabalho. Os governos de todos os matizes políticos adotam formas diferenciadas de planejamento e consideram legítima a intervenção do Estado na economia e na determinação das condições de existência da classe trabalhadora.

A autora relata ainda que as nações tornam-se muito mais urbanas, com brusca diminuição dos trabalhadores rurais. O nível de escolaridade permite um crescimento fantástico do número de jovens nas universidades. Novas invenções, novos materiais, novas técnicas, a produção em massa, propiciam o barateamento dos produtos industrializados e permitem que bens, antes considerados um luxo, passem a compor o padrão médio de consumo dos indivíduos e famílias. Os pobres não desapareceram, mas, o indivíduo médio vivia bem

melhor do que antes da Segunda Guerra. A fome desaparece da face do mundo, a não ser por motivo de guerras ou por "loucuras políticas", no dizer de Hobsbawm, ao referir-se à China de 1960-1961. Em todo esse contexto, desenvolve-se o *Welfare State*.

Marques explica que, em linhas gerais, estes são os principais traços das transformações ocorridas durante o período de auge recente do capitalismo." (Hobsbawm, 1995, citado em Marques, p.43).⁵

Marques salienta "que o sistema de proteção constitui peça-chave desse período do capitalismo, pois, auxiliou na implantação de uma forma particular de gestão da força de trabalho, uma das bases da acumulação fordista." (Marques, p.44). A autora cita Coriat (1985) para lembrar que, "sob os princípios do fordismo, a organização da produção pressupunha a especialização extrema do trabalhador e uma cadência acentuada do ritmo de trabalho." "O ritmo de trabalho, que antes era imposto mediante a determinação de uma quantidade fixa da produção, passa a ser definido por mecanismos externos ao operário: a velocidade da esteira é aumentada ou diminuída de acordo com o interesse da empresa. Dessa forma, o trabalhador torna-se quase um elemento agregado à máquina, pois, esse tipo de organização da produção pressupunha a especialização extrema do trabalhador e uma cadência acentuada do ritmo de trabalho. "O ritmo de trabalho, que antes era imposto, mediante a determinação de uma quantidade fixa da produção, passa a ser definido por mecanismos externos ao operário: a velocidade da esteira é aumentada ou diminuída de acordo com o interesse da empresa. Desta forma, o trabalhador torna-se quase um elemento agregado à máquina, pois, esse tipo de organização da produção inibe qualquer autonomia no tocante ao desenvolvimento das tarefas." (Marques, p.44).

Marques refere que, "ao mesmo tempo, como as tarefas foram extremamente simplificadas, especializando-se o trabalhador, intensificou-se de maneira significativa o ritmo de trabalho. Como é sabido, Ford precisou reduzir a jornada de trabalho em uma hora e

⁵Nota da autora: "Para uma análise exaustiva das transformações no plano econômico, social e cultural, ver Hobsbawm (1995)." (Marques, p.43).

dobrou o salário (passando a pagar cinco dólares a hora) e concedeu uma certa assistência às famílias de seus empregados para conseguir fixá-los na fábrica." (Marques, 1990, p.25).

Marques refere que o mesmo problema se colocava no conjunto da economia: foi necessário atender às reivindicações por garantias sociais que cobrissem os principais riscos a que os trabalhadores estavam sujeitos. Só assim conseguiu-se quebrar a resistência destes aos métodos fordistas.

A autora afirma que a questão da força de trabalho caracterizava-se pela estabilidade do emprego e pela concessão de aumentos reais de salário⁶. No Plano social, era caracterizada pelo conjunto de garantias propiciadas pelo *Welfare State*, pela regulamentação do trabalho e pelo reconhecimento dos sindicatos como representantes legítimos da classe trabalhadora. Vale notar que "não havia nenhum dispositivo legal que, de fato, garantisse a estabilidade. Essa era efetiva, pura e simplesmente, porque a economia trabalhava a quase pleno-emprego." (Marques, p.45).

A autora esclarece que, no plano social, os benefícios concedidos pelo *Welfare State* às famílias ou ao trabalhador (sob a forma de pensões, auxílios e reembolso de despesas) fizeram com que o salário deixasse de ser a única fonte de renda do trabalhador. Na França, por exemplo, em 1990, as transferências realizadas pelo *Welfare State* representaram mais de 30% da renda disponível das famílias (D'Intignano, 1993, citado em Marques, p.45).

A autora reforça que a proteção social era absolutamente adequada aos interesses da acumulação fordista, pois, além de fixar o trabalhador na empresa e de viabilizar o consumo de massa, ainda permitia uma certa previsibilidade nas relações entre empregados e patrões.

Concluindo, Marques enfatiza que os sistemas de proteção social da atualidade são o resultado histórico da luta entre os trabalhadores e o padrão de acumulação taylorista/fordista, tendo sido utilizados como

⁶ Nota da autora: "O que significava que parte do aumento da produtividade era compartilhada pelos trabalhadores." (Marques, p.45).

instrumento de barganha para a imposição das normas fordistas nos locais de trabalho. Também foram funcionais para o capitalismo porque viabilizaram parte da produção, com a garantia de renda para o trabalhador em todas as fases da sua vida. E introduziram uma certa previsibilidade na relação capital/trabalho.

A autora ressalta, finalmente, que esses sistemas desempenharam, de fato, um papel auxiliar na acumulação capitalista. No entanto, não se pode esconder a verdade histórica, pois os serviços de proteção social surgiram de um longo processo de construção e pela pressão dos trabalhadores por melhores condições de vida.

Conclusão

Partindo dos ordenamentos estabelecidos por Arretche e Coimbra, a autora procedeu a um relevante estudo, que culminou numa concepção de síntese das teorias explicativas da origem e desenvolvimento do *Welfare State*.

Por outro lado, vejo como importantes as críticas levantadas pela autora, ao declarar "insuficientes" aquelas teorias, tanto pela falta de distinção entre a proteção social existente antes do final da Segunda Guerra Mundial e o *Welfare State*, quanto pela variável independente, ora considerada "os fatores econômicos", ora "os fatores políticos". A autora percebe que esse equívoco impede a análise da interação ocorrida entre esses fatores no processo de construção dos sistemas de proteção social.

No estudo de Marques, vejo ainda o fato, que ela aponta, de os referidos sistemas terem sido **construídos, a partir da pressão dos trabalhadores, que se organizaram politicamente**, numa luta pela abrangência e cobertura, em verdadeiras **conquistas** que eles alcançaram, ao lado dos movimentos sociais. Essa **verdade histórica**, que a autora levanta e sustenta, sem receio, é digna de nota. (Grifos meus).

Marques critica, ainda, a questão da renda mínima, como outro equívoco, por não garantir a integração social dos seus beneficiários.

Pela brilhante concepção de síntese e pelas críticas norteadoras, acredito que o trabalho de Marques tem o mérito de projetar novas luzes sobre o campo teórico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O meu Trabalho de Conclusão de Curso, como tentativa de análise de autores consagrados, foi uma oportunidade de reflexão a respeito das relevantes questões que envolvem o estudo da teoria da cidadania, em sua contextualização no tempo e no espaço.

No Capítulo I, **UMA INTRODUÇÃO AO ESTUDO DA IDÉIA DE CIDADANIA**, a clássica concepção de T.H.Marshall, em *Cidadania, Classe Social e Status* (1967), foi o fundamento sobre o qual construí o meu trabalho introdutório à teoria da cidadania.

Através de Reinhard Bendix, em sua obra monumental *Construção Nacional e Cidadania* (1996), tive a oportunidade de observar questões importantes sobre as relações de autoridade pública e privada, em macrocomparações entre regiões contrastantes, como a Europa Ocidental e a Rússia, o Japão e a Alemanha, além do caso singular da Índia, em busca de respostas para os problemas da mudança social e da modernidade. O autor introduziu-me numa leitura de Max Weber e Alexis de Tocqueville, dentre as referências clássicas e contemporâneas, através de um diálogo fecundo que ele realiza, especialmente com a tradição da sociologia política.

O Livro Didático em Estudos Sociais (1986), de Eloisa de Mattos Höfling, serviu de embasamento para o meu trabalho em relação às idéias de "cidadão e cidadania" "participação" e sobre "o exercício da cidadania", veiculados na escola, através do livro didático de Estudos Sociais. A autora introduziu-me no clássico estudo de Alessandro Pizzorno, *Participación y cambio social en la problemática contemporánea* (1975). Esta monografia limitou-se a este trabalho da autora, no que diz respeito à educação. Considero *O Livro Didático em Estudos Sociais* uma obra pioneira que, além do mais, introduziu-me nas temáticas: educação e cidadania, escola e cidadania, ensino e cidadania, participação e cidadania, entre outros.

No Capítulo II, **AINDA EM TORNO DO TEMA DA CIDADANIA E AO REDOR DO TEMA : WELFARE STATE, POLÍTICA SOCIAL E PROTEÇÃO SOCIAL**, dei continuidade ao estudo da teoria da cidadania.

Fábio Wanderley Reis, *Cidadania, Estado e Mercado - Democracia Social e Democracia Política no Processo de Transformação Capitalista* (1990), apresentou-me uma leitura sintética sobre a concepção clássica de T.H.Marshall. Reis possibilitou-me uma introdução ao tema "Welfare State e sua conexão com o desenvolvimento da cidadania", bem como à temática do Corporativismo, além de apontar questões importantes sobre a responsabilidade dos cidadãos. No tema "Proteção Social no Brasil", o autor destaca as idéias sobre política social e previdenciária, que ele considera confusas na nossa literatura, no que diz respeito a uma crítica generalizada a qualquer modalidade de corporativismo. Quanto à expressão "cidadania regulada", o autor acredita ser impossível uma cidadania livre de "regulações pelo Estado". Reis aponta, também, que os diversos setores de opinião, no Brasil, têm entendimento diferente sobre a forma de atuação do Estado, que ele identifica como "esquisofrênica". O autor interpreta que o desenvolvimento pleno do *Welfare State* pode colocar o cidadão na condição de "cliente", através de um "clientelismo institucionalizado".

O trabalho da economista Rosa Maria Marques, *A Proteção Social e o Mundo do Trabalho* (1997) representa uma colaboração significativa. A autora introduziu-me na leitura de Marta Arretche, *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas* (1995) e no trabalho de Marcos A.Coimbra, *Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais* (1987). Procurei fazer uma leitura destes dois últimos textos, mas, ao elaborar este capítulo, levei em consideração especialmente o estudo de Marques, na primeira parte do capítulo I, sob o título *A Construção da Sociedade Salarial*, onde a autora faz uma análise da emergência e desenvolvimento do *Welfare State*, através das tipologias de Arretche e Coimbra.

A análise de Marques sobre o texto de Marta T.S.Arretche, *A Tipologia sobre a emergência e desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas* (1995), possibilitou-me um contato com uma rica literatura, que pretendo ler no original, ao dar continuidade a este trabalho, no mestrado, tal a necessidade de compreendê-los em profundidade.

Assim, dentre os autores citados, Marques destaca o modo como Arretche situa o pensamento de Marshall, em *Política Social* (1965): "...como um trabalho, entre aqueles que explicam o surgimento do *Welfare State* como resultado da industrialização"; e no texto *Cidadania, Classe Social e Status* (1965), como "o principal texto onde o *Welfare* é visto como produto da ampliação progressiva de direitos" (Marques, 1997, nota n. 4, p.24). "Para ele, na medida em que o *continuum* - de direitos civis para políticos e de direitos políticos para sociais - constitui-se como parte integrante do próprio construir do conceito de cidadania na sociedade capitalista, os programas sociais de responsabilidade do Estado expressariam o corolário desse processo." (Marques, p. 26).

Do estudo de Marques sobre o texto de Coimbra, *Abordagens Teóricas ao Estudo das Políticas Sociais* (1987), em que o autor apresenta sua tipologia sobre as várias formas de se compreender a "Política Social", destaco a "teoria da Cidadania". Segundo Marques, Coimbra compreende que, para a **Teoria da Cidadania**, "... o entendimento da política social é inseparável da compreensão do processo de expansão e de transformação da cidadania no mundo moderno." (Coimbra, p.81). Desse modo, o conceito de cidadania passa a ser central no estudo da política social". (Marques, p.29). Segundo a autora, Coimbra esclarece que T.H.Marshall é o principal expoente dessa abordagem, conforme mencionado, também, na tipologia de Arretche.

Baseando-se em Coimbra, Marques explica: "Para Marshall, como a cidadania constitui um conjunto formado pelos direitos civis, políticos e sociais, e como esses direitos apareceram em momentos diferentes ao longo da história, a humanidade somente teria de fato conquistado a

cidadania no século XX, quando os direitos sociais passaram a ser garantidos. Embora Marshall centralize sua análise no caso da Inglaterra, dá a entender que a ampliação dos direitos trilha um caminho pré-determinado no mundo capitalista (dos civis para os políticos e dos políticos para os sociais). Como bem aponta Coimbra, a história das nações está repleta de exemplos que contradizem essa percepção, contudo, é preciso reconhecer que há uma certa seqüência, passando os "novos" direitos a serem defendidos como derivados da cidadania quando os anteriores são inquestionáveis."(Marques,p.29-30).

Destaco a posição de Rosa Maria Marques sobre estas "teorias explicativas", que ela analisa através dos trabalhos de Arretche e de Coimbra. Para a autora, tais teorias, embora importantes, apresentam limites e por isso ela as considera "insuficientes" para uma explicação cabal a respeito da origem e desenvolvimento dos sistemas de proteção social.

A autora afirma que "o sistema de proteção social, tal como o conhecemos hoje, mais do que um produto da industrialização, é resultado do embate entre os trabalhadores e um tipo particular de padrão de acumulação, o padrão taylorista/fordista." "(...) "...defendo que o *Welfare State* era funcional para esse padrão de acumulação, o que está longe de significar que foi criado para servi-lo. Portanto, esse tipo de interpretação afasta-se de uma leitura funcionalista da construção do *Welfare* a partir de necessidades políticas, sociais ou econômicas do capitalismo."(Marques, p.33) (...) "Dessa forma , é perfeitamente possível se considerar o *Welfare State* como o resultado da luta realizada pelos trabalhadores na conquista de melhores condições de vida, e, simultaneamente, entendê-lo como instrumento de viabilização de uma forma particular de exploração do capital sobre o trabalho." (Marques, p.33).

Quero destacar que o objetivo mais importante deste capítulo foi demonstrar a conexão existente entre as questões da origem e desenvolvimento do *Welfare State*, como processo de construção histórica da proteção social e o desenvolvimento do conceito de cidadania. Conforme declara Marques: "É característico do *Welfare*

State, portanto, a universalização da cobertura para o conjunto da população e o alargamento do conceito de proteção. Aos poucos, o princípio do mérito passou a conviver com o da cidadania." (Marques, p.16).

Aliás, Paul Singer, ao fazer o prefácio desse trabalho, declara: "...um dos maiores méritos do livro de Rosa Marques é mostrar como as crises do mundo do trabalho e do estado do bem-estar se imbricam, condicionando-se mutuamente". (Marques, p.10). O momento a que se refere o autor diz respeito às décadas de 80 e 90, quando o tema da cidadania ganha maior complexidade.

A partir da leitura da obra de Marques, pude fazer uma reflexão em torno da teoria da cidadania, chegando a levantar algumas indagações: como ficariam as teorias da cidadania, diante da atual situação do trabalho, na chamada "globalização"? Como se poderia definir cidadão, se há "tentativas de destruição dos sistemas de proteção" e rumores de estabelecimento de "novas relações de trabalho?" (Marques, p.13). E quanto aos direitos sociais, ficariam estes restringidos à defesa da política da renda mínima, por exemplo, que ajuda, mas "não garante a integração social?" (Cf.Marques, p.20)

Finalizando, quero deixar claro que a intenção inicial do meu projeto de pesquisa era desenvolver o tema "Educação para a Cidadania". Contudo, devido à falta de leitura com relação à teoria da cidadania, de grande relevância para esse trabalho, optei pelo presente estudo como tarefa preliminar.

Outrossim, espero que esta monografia, como tentativa de leitura e análise de autores consagrados no estudo da teoria da cidadania, não tenha deixado de captar a sua essência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, M.T.S. "Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*", in *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ANPOCS, n.39, 1o. semestre de 1995, p.3-39.
- BENDIX, R. *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.
- COIMBRA, M.A. "Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais", in *Política Social e Combate à Pobreza*. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1987, p.65-103
- HÖFLING, E.M. *O Livro Didático em Estudos Sociais*. Campinas: Editora da Unicamp, 1986.
- MARQUES, R.M. *Proteção Social e o Mundo do Trabalho*. São Paulo : Editora Bional, 1997.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status* . Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- REIS, F.W. "Cidadania, Estado e Mercado - Democracia social e democracia política no processo de transformação capitalista" (publicação interna), 1990.

Bibliografia recomendada

- ADLER, Mortimer Jerome. *A proposta Paidéia*. Trad. de Marília L.Couri, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1984
- ADORNO, Theodor W. *Educação e emancipação*, SP: Paz e Terra, 1995.
- ALMEIDA, Fernanda Gonçalves e Carvalho, Inaiá M.M. **O projeto Axé: relato de uma experiência**, in *Caderno CRH*, Salvador, Centro de Recursos Humanos, UFBA, Jul/Dez.95, n.23, p.76-97.
- ALVES, Rubem. **Caro senhor ministro da Educação**, in *Folha de São Paulo, Caderno Opinião 1, Temas/Debates*, 27.05.98, p.3
- ALVIM, Maria R. e VALLADARES, Lícia do P. **Infância e sociedade no Brasil, uma análise da literatura**, in *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais/ANPOCS*, RJ, Vértice, 1988, p.3-37
- ARENDT, Hannah *A Condição Humana*, R.J.:Forense-Universitária, 1987.
- AURELIANO, Liana e DRAIBE, Sônia Miriam **A Especificidade do Welfare State Brasileiro**, in MPAS/CEPAL, vol.3, 1989
- AZANHA, José Mario Pires. **O significado da Cátedra UNESCO/USP**, in *Estudos Avançados / Coleção Documentos, Textos iniciais*, Instituto de Estudos Avançados, n. 1, Ago. 97, p.5-7
- AZANHA, José Mario Pires (et alii.). **Cátedra Unesco-USP de Educação para a Cidadania**, in *Estudos Avançados / Universidade de São Paulo*. Instituto de Estudos Avançados, vol. 1, n.1 (1987), p.135-146
- BAPTISTA, Dulce (org.) *Cidadania e subjetividade: novos contornos e múltiplos sujeitos*, SP: Imaginário, 1997.
- BENEVIDES, Maria Victoria. **Educação para a Cidadania na Democracia Contemporânea**, in *Estudos Avançados, Coleção Documentos, Textos iniciais*, Instituto de Estudos Avançados da USP, Cátedra Unesco de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância, n.1, Ago.97, p. 39-42
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, 5a. ed. Trad. de M.A.Nogueira. São Paulo, Paz e Terra, 1992.

BORGES, Ângela, DRUCK, Maria da Graça. **Terceirização e mercado de trabalho: notas exploratórias**, in *Análise & Dados*, Salvador, v.2, n.3, Dez. 92, p.37-42

BORDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. de Fernanda Tomaz. Lisboa: Difel, RJ: Bertrand, 1989.

BRAUDEL, Fernand. *A dinâmica do Capitalismo*, RJ, Editora Rocco, 1987.

CALDEIRA, Teresa *A política dos outros. O cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*, SP: Brasiliense, 1984.

CANIVEZ, Patrice. *Educar o cidadão?* Campinas, Papirus, 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*, RJ, Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, Inaiá M.M.de **Direitos Legais e Direitos Efetivos (Crianças, Adolescentes e Cidadania no Brasil)**, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Vértice/ANPOCS, Out.1995, p.127-1

CARVALHO, José Sérgio. **Cooperação entre a Cátedra Unesco-USP e a Faculdade de Educação da USP**, in *Estudos Avançados* .USP. Instituto de Estudos Avançados, 1987, vol. 1, n.1,p.139-140.

CARVALHO, Rui de Quadros, SCHMITZ, Hubert. **O fordismo está vivo no Brasil**, in *Novos Estudos CEBRAP* ,SP: , n. 27, Jul.90, p.148-156.

CASTEL, Robert. **As armadilhas da exclusão**, in *Desigualdade e a questão social*, (orgs) Mariangela Belfiore Wanderley et. al., SP: EDUC, 1997, p.15-48

As transformações da questão social, in *Desigualdade e a questão social*, (orgs.) Mariangela Belfiore Wanderley et al., SP: EDUC, 1997, p. 161-190

CASTELLS, Manuel. **A economia informacional, a nova divisão internacional do trabalho e o projeto socialista**, in *Caderno CRH*, Salvador, n.17, p.5-34

CASTIEL, Alberto. **Educação para Valores Humanos do Amanhã**, in *Estudos Avançados, Coleção Documentos, Textos iniciais*, Instituto de Estudos Avançados da USP, Cátedra Unesco de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância, n. 1, Ago.97, p.8-15

CHAUÍ, Marilena *Conformismo e resistência: aspetos da cultura popular no Brasil*, SP: Brasiliense, 1987.

COMPARATO, Fábio Konder. **Proposição para o Estabelecimento de um Programa da Cátedra Unesco na USP**, in *Estudos Avançados, Coleção Documentos, Textos Iniciais*, Instituto de Estudos Avançados da USP, Cátedra Unesco de Educação para a Paz, Direito Humanos, Democracia e Tolerância, n. 1, Ago.97, p. 37-38

Fundamentos dos Direitos Humanos, in *Estudos Avançados, Coleção Documentos*, Instituto de Estudos Avançados da USP, n. 2

CONLUTRE, Carlos Nelson. **Cidadania, Democracia e educação**, in *Revista Idéias*, SP: n. 24, 1994, p.13-26

CONSELHO COORDENADOR. **Linhas de atuação da Cátedra Unesco-USP**, in *Estudos Avançados*. USP. Instituto de Estudos Avançados, 1987, vol. 1, n.1, p.143-146

COSTA, Célia (et alii.) **Neoliberalismo, cidadania e qualidade da educação**, in *Revista de Educação AEC*, Brasília, vol.25, n.127, Nov/Dez.95, p.28-34

COUTINHO, Luciano. **A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança**, in *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, n.1, Ago.93.

CORDANI, Humberto G. **Cátedra UNESCO de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância (apresentação)**, in *Estudos Avançados*, Instituto de Estudos Avançados da USP, Coleção Documentos, Textos Iniciais, 1997, vol.1, p.4

DAGNINO, Evelina. **Cultura política e democracia**, (org.) Marcelo Baquero, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 32, ano 11, Out.96, p.182-184

_____ **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**, in *Anos 90, política e sociedade no Brasil*, SP: Brasiliense, 1994

_____ **Observações sobre a trajetória intelectual das relações entre cultura e política**, in *Trabalho, Cultura e Política: um balanço da história social brasileira*, (org.) Angela Maria C. de Araujo, SP: Scritta, 1997, p.297-301.

DA MATTA, Roberto. *A casa e a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. SP: Brasiliense, 1987.

DIEESE. **Os trabalhadores frente à terceirização**. SP: Pesquisa DIEESE, n.7, 1993.

DIMENSTEIN, Gilberto. *O Cidadão de Papel. A infância, a adolescência e os Direitos Humanos no Brasil*, SP: Editora Ática, 1995.

DRAIBE, S.M. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**, in *Ciências Sociais Hoje, SP., ANPOCS/Vértice, 1989*

_____ **(et alii), Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas**, Brasília, IEA/IPLAN, 1989

ENGELS, F. *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*. Editora Civilização Brasileira, RJ: 1974.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State**, in *Lua Nova*, SP: CEDEC, n. 24, set.91, p.85-115

O futuro do Welfare State na nova ordem mundial, in *Lua Nova*, SP: CEDEC, 1995, p.73-111

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - LEI n. 8.069/90, de 13 de julho de 1990.

FARIA, José Eduardo. **Direitos humanos e globalização econômica**, in *Estudos Avançados/ Universidade de São Paulo*. Instituto de Estudos Avançados, vol.1, n.1 (1987),p. 43-53

FEATHERSTONE, Mike. **A globalização da complexidade. Pós-modernismo e cultura de consumo**, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais/ANPOCS*, n.32, ano 11, Out..96, p.105-124

FERREIRA, Nilda Neves. *Cidadania: uma questão para a educação*, RJ: Nova Fronteira, 1993.

FONTES, Virginia. **Sobre a Exclusão: alguns desafios contemporâneos**, in *Caderno CRH*, Salvador, Centro de Recursos Humanos, UFBA, n. 23, Jul/Dez.95, p.98-119

FORD, H. *Minha vida e minha obra*. Porto Alegre, Monteiro Lobato, 1925.

FREIRE, Paulo. *Educação como Prática da Liberdade*, RJ: Paz e Terra, 1967.

Educação e Mudança, RJ: Paz e Terra, 1986.

FREITAG, Barbara. *Escola, Estado e Sociedade*, SP: Moraes, 1984.

FURTADO, A. **Acidentes do trabalho no Brasil: pontos para reflexão**, in CEPAL/MPS (org.), *A Previdência social e a revisão constitucional*, Brasília, vol.3, CEPAL, 1993, p.331-363

GANDINI, Raquel Chainho. **Notas sobre a construção do Estado-nação e a educação pública**, in *Revista Pro-Posições*, Unicamp, vol.3, n.2 [8], Jul.92, p.28-40

GELPI, Ettore. **Emprego, trabalho e cidadania**, in *Caderno de Pesquisas*, SP: , n.92, Fev.95, p.70-73

GENEVOIS, Margarida. **Educar em Direitos Humanos**, in *Estudos Avançados, Coleção Documentos, Textos Iniciais*, Instituto de Estudos Avançados da USP, Cátedra Unesco de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância, n. 1, Ago.97, p. 43-44

GERMANO, José Wellington. **Cidadania negada**, in *Revista Educação e Sociedade*, vol. 16, n. 52, Dez.95, p.584-590

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. Trad. Raul Fiker, SP:UNES, 1991

Admirável mundo novo: o novo contexto da política, in *Caderno CRH*, Salvador, n. 21, Jul/Dez.94, p.9-28

GOHN, Maria da Glória. **Educação Infantil: aspectos, do departamento da criança ao projeto Jorge Hage**, *Revista Pro-Posições*, Unicamp, vol.3, n. 2 [8], Jul.92, p.41-50.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio, CASTRO, Nadya Araujo. **Trabalho, sindicalismo e reconversão industrial no Brasil dos anos 90**, in *Revista de Cultura e Política*, SP: n. 22, Dez.90, p.207-228.

HABERMAS, J. **A nova intransparência - a crise do estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas**, in *Novos Estudos CEBRAP*, SP., n. 18, 1987.

HOBBSBAWM, E. **Adeus a tudo aquilo**, (org) Robin Blackburn, in *Depois da queda: o fracasso do comunismo e o futuro da sociedade*, RJ: Paz e Terra, 1992.

IANNI, Octávio. *Sociedade Global*, RJ: Civilização Brasileira, 1992.

ISUANI, Ernesto A. **Previdência e Assistência Social na América Latina: Limites Estruturais e Mudanças Necessárias**, in *Dados*, 1984, v.27, n.3, p.307-308

KINOSHITA, Dina Lida. **Educação para a Cidadania num Mundo Globalizado**, in *Estudos Avançados, Coleção Documentos, Textos Iniciais*, Instituto de Estudos Avançados da USP, Cátedra Unesco de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância, n.1, Ago.97, p.16-24

KOSHYAMA, Alice Mitiko (et alii) **Cidadania: questão de gênero e de classe**, in *Revista Tecnológica Educacional*, RJ, vol. 24, n. 127, Nov/Dez.95, p.28-34

KURZ, R. *O colapso da modernização : da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*, 2. ed., SP: Paz e Terra, 1993.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt**, in *Estudos Avançados, Coleção Documentos*, Instituto de Estudos Avançados da USP, n. 11 (30), 1997, p.55-65

LEITE, Marcia de Paula e SILVA, Roque Aparecido. **A sociologia do trabalho frente à reestruturação produtiva: uma discussão teórica**, in *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, RJ, n.42, 2.sem.96, p.41-57

LENHARDT, G. e OFFE, C. **Teoria do Estado e política social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social**, in OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*, RJ: Tempo Brasileiro, 1984.

LUCCHESI, Cipriano Carlos. **Ética do Estado e ética do cidadão: apontamentos para discussão**, in *Revista Tecnológica Educacional*, RJ, vol.23, n. 26, Set/Out.95, p.7

MACHADO, Nilson José **Anotações para a Elaboração de uma Idéia de Cidadania**, in *Estudos Avançados, Coleção Documentos, Textos Iniciais*, Instituto de Estudos Avançados da USP, Cátedra Unesco de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância, n.1, Ago.97, p.25-36

MALLOY, James M. **Previdência Social e Classe Operária no Brasil**, Estudos Cebrap, n. 15, Jan./Fev/Mar.1976, p.115-131

MARQUES, Rosa Maria. *A automação microeletrônica e o trabalhador - as mudanças na organização do trabalho na indústria automobilística*, SP: Biental, 1990.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Desenvolvimento*, RJ: Zahar, 1963.

_____ *Política Social*, RJ: Zahar, 1965.

MARX, K. *O Capital: livro I*, RJ: Civilização Brasileira, 1970.

_____ *O 18 Brumário de Napoleão Bonaparte*, Buenos Aires: Editorial Claridad, 1971.

NAVARRO, V. **Produção e Estado de bem-estar.O Contexto Político das Reformas**, in *Lua Nova*, SP: CEDEC, n.28/29, 1991, p.156-199

MELLO, Guiomar Namó de. *Cidadania e competitividade: desafios educacionais do Terceiro Milênio*, SP:Cortez Editores, 1992

MONTES, Maria Lúcia. *Lazer e ideologia: a representação do social e do político na cultura popular*, SP: Universidade de São Paulo, Tese (Doutorado), 1983.

MORAES, Flávio Fava de . **Notícia sobre a criação e implantação da Cátedra UNESCO para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância, na Universidade de São Paulo**, in *Estudos Avançados* , *Coleção Documentos, Textos iniciais*, Instituto de Estudos Avançados da USP, Cátedra Unesco de Educação para a Paz, Direitos Humanos, Democracia e Tolerância, n. 1, Ago.97, p.1-3

MORAES, Maria Lygia Quartin de. **Infância e cidadania**, in *Caderno de Pesquisas*, SP: , n.92, Fev.95, p.23

NASCIMENTO, Elimar **Hipóteses sobre a nova exclusão social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários**, in *Caderno CRH*, Salvador, n.21, Jul/Dez.94, p.9-28.

OFFE, Claus. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, RJ: 1984.

OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*, SP: Brasiliense, 1989a

Trabalho como categoria sociológica fundamental? in *Trabalho e Sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho*, RJ: Tempo Brasileiro, vol.1 , 1989b

PAGLIANITI, Norma, Susana. **Reflexiones sobre educación, ciudadanía y desigualdad**, in *Revista Educação e Sociedade*, vol.15, n.48, Ago.94, p.213-247

OLIVEIRA, Paulo de. **A paz, a cidadania e o desempenho civil**, in *Revista Tecnológica Educacional*, RJ, vol. 16, n.7. Jul/Ago.1987,p.44-49

PAIVA, Vanilda (et alii). **A sociologia do trabalhador para além da indústria**, in *Novos Estados/Cebrap*, SP: n. 48, Jul.97, p.121-142

_____ **O novo paradigma do desenvolvimento: educação, cidadania e trabalho**, in *Revista Educação e Sociedade*, vol.14, n. 45, Ago.93, p.309-326

PAULA, Paulo A.G.de **Educação, direito e cidadania** in *Revista Idéias*, SP: 1994, p.39-53

PEREIRA, Maria Arleth. **A cidadania e a integralidade da construção histórica das políticas sociais**, in *Caderno de Pesquisas- Programa de Pós-graduação em Educação (doutorado)*, Sta.Maria, RS, n. 2, Dez.92, p.3-13

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*, SP, Companhia das Letras, 1989.

_____ **A reforma do Estado.Responsabilidade política e intervenção econômica**, in *Revista Brasileira de Estudos Sociais/ANPOCS*, n. 32, ano 11, Out.96, p.18-40

RAMOS, Regina Neves **Os desafios da educação diante das mudanças do final do século**, in *Caderno CRH*, Salvador, Centro de Recursos Humanos, UFBA, n.23, Jul/Dez.95, p.151-164

ROBERTS, Bryan R. **A dimensão social da cidadania**, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais/ANPOCS*, n. 33., ano 12, Fev.97, p. 5-22

ROMAN, Joel. **Cidadania e vínculo social**, in *Caderno de Pesquisas*, SP: , n.96, Fev.96, p.24-29

RIZZINE, Irene (Org.) *A Criança no Brasil hoje.Desafio para o 3. Milênio*.RJ: Ed.Universitária Santa Úrsula, 1993.

SABOYA, H. (et alii). **Escola, televisão e cidadania**, *À margem*, RJ, in *Caderno CRH, UFBA*, vol. 2, n. 14, Jun.94

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*, RJ. Editora Campus, 1979

SNYDERS, Georges. *Alunos Felizes*. Trad. Cátia A. Pereira da Silva, SP: Paz e Terra, 1993.

SUPLICY, Eduardo M. e BUARQUE, Cristovam. **Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros**, in *Estudos Avançados / Universidade de São Paulo*. Instituto de Estudos Avançados, vol. 1, n.1, 1987, p.79-93

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Previdência versus Assistência na Política Social Brasileira**, in *Dados*, v.27, n.3, 1984, p.321-345

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza, movimentos sociais e cultura política: notas sobre as difíceis relações entre pobreza, direitos e democracia. O Brasil no rastro da crise**, SP:, ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.

_____ **Pobreza e cidadania: dilemas do Brasil contemporâneo**, in *Caderno CRH*, Salvador, n.19, Jul/Dez.93, p.8-21

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. **A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho**, in *Desigualdade e a questão social*. SP:, EDUC, 1997, p.49-159

WELFORT, Francisco. **Formação da cidadania no Brasil**, in *Revista Idéias*, SP: n. 24, 1994, p.27-37

ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*, SP: Brasiliense, 1985.

_____ **Expansão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas**, in *Revista Brasileira de Ciências Sociais/ANPOCS*, n. 35, vol. 12, Out.9, p.29-47