

ANPOCS

ISSN 0100-199X

bib

**BOLETIM INFORMATIVO E BIBLIOGRÁFICO
DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

**ÓRGÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO
E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

31

Neste número:

Gênero e Trabalho

**Interesses, Organizações
e Política**

**Classes, Interesses
e Exploração**



O BIB — Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (ISSN 0100-199X) é uma publicação semestral, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) destinada a estimular o intercâmbio e a cooperação entre as instituições de ensino e pesquisa em ciências sociais no País. O BIB é editado sob a orientação de um Editor e um Conselho Editorial composto de profissionais em ciências sociais de várias instituições do País.

Editor

Charles Pessanha

Conselho Editorial

Alexandrina Saldanha S. de Moura (Fundaj-UFPE)

Ary Minella (UFSC)

Charles Pessanha (IUPERJ-UFRRJ)

Jorge Osvaldo Romano (UFRRJ)

José Sérgio Leite Lopes (Museu Nacional-UFRRJ)

Ondina Fachel Leal (UFRGS)

Rosa Acevedo (UFPa)

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

Editoria do BIB

Rua da Matriz, 82 — Botafogo

22.260 — Rio de Janeiro — RJ

Direitos reservados para esta edição

Vértice / ANPOCS

Publicação e comercialização

Editora Revista dos Tribunais Ltda.

EDIÇÕES VÉRTICE

Rua Conde do Pinhal, 78 - Tel.: (011) 37-2433

01501 - São Paulo - SP

Impresso no Brasil

Colaboram neste número:

Antonio Sérgio Alfredo Guimarães é professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal da Bahia e pesquisador do Centro de Recursos Humanos da mesma Universidade.

Elisabeth Souza Lobo, professora do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, faleceu recentemente em acidente automobilístico.

Helena Hirata, é *chargée de recherche* do GEDISST-CNRS, França, e pesquisadora do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

Maria Helena Guimarães de Castro é professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Campinas, diretora-adjunta e pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da mesma Universidade.

Sumário

In Memoriam

Elisabeth Souza Lobo — 1943-1991

Helena Hirata, 3

Resenha Bibliográfica

O Trabalho como Linguagem: O Gênero no Trabalho

Elisabeth Souza Lobo, 7

Interesses, Organizações e Políticas Sociais

Maria Helena Guimarães de Castro, 17

Ensaio Bibliográfico

Classes, Interesses e Exploração: Comentários a um Debate Anglo-americano

Antonio Sérgio Alfredo Guimarães, 49

Sumário

Resenha Bibliográfica

Elisabeth Souza Lobo, 1943-1991

Helena Hirata, 3

O Trabalho como linguagem:

O Gênero no Trabalho

Elisabeth Souza Lobo, 7

Interesses, Organizações e Políticas Sociais

Maria Helena Guimarães de Castro, 17

Classes, Interesses e Exploração:

Comentários a um debate anglo-americano

Antonio Sérgio Alfredo Guimarães, 49

Colaboram neste número:

Antonio Sérgio Alfredo Guimarães é professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal da Bahia e pesquisador do Centro de Recursos Humanos da mesma Universidade.

Elisabeth Souza Lobo, professora do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, faleceu recentemente em acidente automobilístico.

Helena Hirata, é *chargée de recherche* do GEDISST-CNRS, França, e pesquisadora do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

Maria Helena Guimarães de Castro é professora do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Campinas, diretora-adjunta e pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da mesma Universidade.

**Elisabeth Souza Lobo,
1943-1991**

Helena Hirata

Elisabeth de Souza Lobo Garcia ou Elisabeth Souza Lobo, como assinava seus textos, nasceu em 30.08.1943 no Rio Grande do Sul. Era casada com Marco Aurélio Garcia, professor de História da UNICAMP. Sua intensa atividade profissional se desenrolou desde 1982 no Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, onde coordenou o Programa de Pós-Graduação. Desde 1989, também atuava no Departamento de História da UNICAMP como Professora Visitante, onde integrava o Programa de Pós-Graduação em História Social do Trabalho e na constituição de um núcleo de estudos das relações de gênero. Suas pesquisas em Sociologia do Trabalho, Relações de Gênero e Movimentos Sociais Urbanos renovaram decisivamente o debate no interior das Ciências Sociais brasileiras, principalmente pela leitura do universo da produção a partir das relações de gênero. O enriquecimento decisivo dessa reflexão, pela abordagem teórica da questão da diferença e da igualdade, deveria constituir sua tese de livre-docência. Essa reflexão fica inacabada. Elisabeth Souza Lobo faleceu perto de João Pessoa, em 15.03.1991, de um acidente de carro onde também perdeu a vida a líder sindicalista rural de Alagoa Grande, Maria da Penha Nascimento Silva, que figurava nas listas de "marcados para morrer" divulgadas pela Comissão Pastoral da Terra.

Na Paraíba, Beth foi dar um ciclo de palestras no Mestrado de Ciências Sociais da UFPb e em Campina Grande Beth também foi para entrevistar militantes sindicais rurais, para dar continuidade à sua pesquisa sobre a memória das mulheres trabalhadoras, iniciada em São Bernardo, São Paulo; mas não chegou a concluir seu programa de entrevistas, que deveria continuar no dia da sua morte.

A última palestra de Elisabeth Souza Lobo, na UFPb, se intitulava "A classe trabalhadora no Brasil: experiência, estrutura e gênero", título que contém as principais categorias com que trabalhava, algumas já presentes em sua tese de doutoramento defendida em 1979 na Universidade de Paris VIII sobre "Crise de dominação e ditadura militar no Brasil", outras refletindo preocupações teóricas posteriores, como o conceito de experiência ou de gênero, com o qual propôs uma nova leitura da categoria trabalho.

Ela mesma resumia suas preocupações atuais, marcadas pela complexidade dos ângulos de ataque e dos campos temáticos, de maneira exemplar:

"fazer uma reconstrução de temas clássicos e novos nos estudos sobre classes trabalhadoras e localizar esta releitura na produção brasileira sobre trabalhadores e trabalhadoras, movimento e lutas operárias na década de 80 em S. Paulo.

O fio condutor desta reflexão é a construção da problemática operária, suas configurações e metamorfoses, a emergência de questões que interpelam a *história operária e em particular sua história recente*. O argumento de que se produz uma *experiência* particular de trabalhadores e trabalhadoras em S. Paulo, a partir da década de 70 remete à necessidade de refazer o percurso das problemáticas que balizaram a análise das *práticas e representações*, das continuidades e rupturas do período, dos discursos e personagens através dos quais se construiu o *objeto movimento operário*.¹

Sua longa trajetória teórica, seu percurso crítico, se ancoraram nas suas leituras numerosas, no seu grande domínio sobre a extensa produção internacional e nacional sobre classe operária, processos de trabalho, movimento operário e movimento sindical, cultura e identidade operária, divisão sexual do trabalho e relações de gênero. Mas talvez sua trajetória teórica e seu percurso crítico se ancoravam, mais ainda, nas suas múltiplas experiências, entre elas:

- de formação e atuação profissional, de teor interdisciplinar, em Letras, Sociologia da Literatura, Sociologia do Trabalho e, finalmente, História.
- de militância política — participação no Maio de 68 francês, resistência à ditadura militar no Brasil, participação na experiência chilena, o exílio transformado na França em trabalho, em emprego universitário e atividade política e, em seguida, participação na construção do Partido dos Trabalhadores no Brasil, lutando para a incorporação, desde o início, da dimensão feminista nas suas plataformas e programas.
- de participação no movimento autônomo de mulheres na França e no Brasil, posicionando-se, a cada momento, nos textos e na prática, por um feminismo de classe.
- a longa experiência da maternidade: teve seu filho Leon aos 28 anos, no Chile.

A não-hierarquização foi um princípio privilegiado por Beth: não-hierarquização dessas diferentes experiências, não-hierarquização dos objetivos estratégicos, negação das "etapas", do "principal" e do "secundário", do "antes" e do "depois".

Isso talvez explique uma outra vertente da produção literária de Elisabeth Souza Lobo, que nos dá uma (não a única) chave

da sua personalidade e da sua maneira de tratar o objeto sociológico: a de biógrafa de Emma Goldman.

Elisabeth Souza Lobo foi dela excelente biógrafa duas vezes: a Emma de "A vida como revolução" de 1983,² a Emma revisitada de "Revolução e Desencanto: do público ao privado", de fins de 1989.³ Leio um texto escrito por seu amigo Michael Lowy durante o ato em sua homenagem no CNRS em Paris:

"Elisabeth era fascinada por Emma. Escrevendo sobre a vida e o pensamento da anarquista/feminista judia, ela queria mostrar a atualidade de uma mensagem herética, que nada tinha perdido da sua insolência e quase um século de distância. Mas existia também entre Elisabeth e Emma uma espécie de afinidade íntima: ambas sonharam com um mundo sem opressão de classe ou de gênero, ambas se engajaram ativamente para realizar sua utopia; ambas recusavam os modelos autoritários do pretensão socialismo real; ambas tinham conhecido o exílio e as perseguições policiais, os anos difíceis de isolamento e de combate contra a corrente. Enfim, ambas tinham um espírito iconoclasta, não temendo enfrentar tabus e proibições."

Cito a própria Beth:

"Em Emma Goldman, no princípio, estava um desejo de justiça, de amor e liberdade. Foi esse desejo que ela viveu e serviu, sempre recusando-se a submetê-lo a regras de eficácia ou de lógica. (...)

Por isso lutou pela felicidade, pela igualdade social, pelo direito à liberdade, pela beleza das flores e cores, pelo prazer e pelo amor, sem estabelecer hierarquias.

Imagino que isso significa ser radical. Recusar etapas, objetivos ambíguos, meias palavras. Recusar a servidão sob qualquer de suas formas.

Porque era uma radical, não existe em Emma oposição entre vida e obra. Ambas se confundem, coincidem: o engajamento nas lutas sociais e os sonhos de felicidade (...)"

Talvez a categoria trabalho, unificadora do conjunto de suas preocupações, se prestasse melhor que outras a essa não-hierarquização entre teoria e ação, entre as múl-

tiplas dimensões da sociabilidade. Introduzindo o conceito de gênero no trabalho, acabou por subvertê-lo, transformá-lo, descentrá-lo. Desde "A prática invisível das operárias" de 1982⁴ até "O trabalho como linguagem: o gênero do trabalho", apresentado na última ANPOCS, em fins de 1990, e apresentado neste número do BIB ela demonstrou como, a questão "O trabalho: categoria-chave da Sociologia?", não se pode reagir por um sim/não. O modo de vida, o "privado", o pessoal, preenchem o espaço considerado "público", profissional, fabril. O "dia-a-dia das representações" dá sentido à prática de trabalho profissional e doméstico de homens e mulheres. O lugar do trabalho na construção da identidade, no acesso das mulheres à cidadania era constantemente por Beth simultaneamente relativizado e reafirmado — nuances que seus colegas sociólogos(as) nem sempre conseguiram, nem sempre conseguimos introduzir...

Elisabeth sabia — e queria nos fazer partilhar integralmente este saber — que "a vivência do trabalho" é fundamentalmente contraditória, sendo uma vivência sexuada, implicando a realização de tarefas — e projetos — distintos e heterogêneos.⁵

Restituir essa diversidade, teorizá-la, não foi nem é tarefa fácil: as novas tecnologias, a saúde, a estrutura sindical, a festa,

o simbólico, tudo era matéria ao mesmo tempo heteródita e necessária para pensar o trabalho e suas metamorfoses. Consciente da necessidade de um espaço de debate interdisciplinar sobre todos esses temas convergindo para um maior conhecimento da categoria trabalho, ela dedicou muito do seu tempo — furtado à sua militância plural — feminista, sindical, política — e à sua elaboração teórica individual, para levar em frente esse trabalho e nem sempre gratificante de estruturação dessa área temática no Brasil, via esses seminários sobre "processos de trabalho e políticas de gestão" realizados com sua coordenação sempre ativa na Universidade São Paulo de 1988 a 1991: ela se foi no meio da preparação do último seminário, realizado em 11-12.4.91, um mês após sua morte, sobre "Modelos de organização industrial, política industrial e trabalho".

De Elisabeth Souza Lobo, de sua extraordinária personalidade plural sabemos que é possível reconquistar, a cada lembrança, a cada carta, a cada texto lido ou relido, o exemplo de sua ousadia cotidiana, a extraordinária vitalidade do seu modo de pensar.

(Recebido para publicação em 1991)

Notas

1. "Trabalho, dominação e resistência", Programa de Pós-Graduação, DS/FFLCH/USP, 1.º semestre 1991.
2. "Emma Goldman — A vida como Revolução", São Paulo, Brasiliense, 1983.
3. "Emma Goldman — Revolução e Desencanto: do Público ao Privado". *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 9, n.º 18, ago./set. 89, pp. 29-41.
4. Artigo em colaboração com J. Humphrez, L. Gitahy, R. Moysés, publicado em francês em 1984 in "Le sexe du Travail", Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble e em português em 1987 in "O Sexo do Trabalho", RJ, Ed. Paz e Terra.
5. Cf. "Trabalhadoras Trabalhadores" o dia-a-dia das representações, "Anais Padrões Tecnológicos e Políticas de Gestão. Comparações Internacionais", USP-UNICAMP, maio-agosto 89, CODAC-USP, 1990, pp. 275-294.

O Trabalho como Linguagem: O Gênero no Trabalho *

Elisabeth Souza Lobo

Este texto percorre um itinerário dos estudos sobre o trabalho feminino em suas várias problemáticas e abordagens, privilegiando algumas e as discutindo à luz dos enfoques que iluminaram a produção no campo da Sociologia e da História Social Brasileira.

Em primeiro lugar, situo os espaços do tema na Sociologia do Trabalho relacionando-o às problemáticas dominantes. Em segundo lugar, trato de reconstituir as configurações e problemáticas nos estudos sobre trabalho feminino e trabalhadoras, na sua particularidade ou nas relações com as abordagens da Sociologia do Trabalho e da História Social, a saber: (a) do desenvolvimento e modernização à divisão sexual do trabalho; (b) divisão sexual do trabalho: qualificação, carreiras e subjetividade; (c) trabalhos do gênero na sociologia do trabalho.

Cada uma destas três vertentes implica questões e enfoques próprios ou articulados uns aos outros. Trato de discutir pelo menos alguns, sem pretender um levantamento extensivo. Para concluir, volto a uma questão: o gênero será mesmo uma

categoria de trabalho¹ na sociologia do trabalho?

1. O Trabalho Feminino na Sociologia do Trabalho Brasileiro

Talvez em algum momento nos fins da década de 70 e início dos anos 80 tivesse sido possível afirmar que havia no Brasil um debate político e cultural intenso sobre o tema do trabalho feminino e até mesmo que, se a produção sociológica não era impactante no conjunto da disciplina, pelo menos poderia ser considerada promissora.²

Mas, se nem do ponto de vista quantitativo a produção sociológica sobre trabalho feminino se multiplicou, como no caso de outros países, do ponto de vista qualitativo aconteceu aqui o mesmo problema diagnosticado por B. Becalli: "a variável sexo não tem um estatuto central na sociologia do trabalho",³ e nem o tem tampouco para a economia do trabalho, o que também ocorre na Itália conforme o mesmo diagnóstico.

* N.E. A presente versão foi apresentada no XIV Encontro Anual da ANPOCS, em outubro de 1990, quando obteve aprovação para publicação pelo Conselho Editorial do *BIB*. A autora preparava a versão definitiva quando foi colhida pelo acidente que resultou na sua morte. Em respeito ao zelo e à maneira criteriosa que Elisabeth Lobo sempre imprimiu aos seus trabalhos, a Editoria do *BIB* solicitou pequenos esclarecimentos a Helena Hirata, Regina Morel, Paola Cappellin, Elina Pessanha, Alice Abreu e Marco Aurélio Garcia.

A comparação com outras observações de Bianca Becalli pode ser sugestiva. Ela argumenta que para a Antropologia, para a Economia do Trabalho e até mesmo para a Psicologia o tema se coloca no centro da pesquisa empírica e da teorização. Seria impensável um antropólogo que ignorasse a divisão sexual do trabalho ao estudar sociedades em que o funcionamento da família e da economia se sobrepõem, ou, no caso dos economistas do trabalho seria impossível ignorar as conexões entre segmentação do mercado, diferenças salariais e divisão sexual do trabalho. Na Psicologia, o recente debate internacional sobre os mecanismos de formação do juízo moral no masculino e no feminino leva até ao questionamento dos paradigmas da disciplina. Nada disso parece ocorrer na Sociologia do Trabalho italiana que permanece em grande parte pouco permeável às discussões suscitadas pela produção sobre o trabalho feminino.

E na Sociologia do Trabalho brasileira?

Os argumentos de Bianca Becalli assinalam que o núcleo forte da Sociologia do Trabalho — o estudo da fábrica, dos postos de trabalho — não incorporou a problemática do trabalho feminino. Na Sociologia do Trabalho brasileira, o núcleo forte terá sido, até quase o final dos anos 70, o dos estudos sobre o sindicalismo corporativo.⁴ Os estudos posteriores sobre industrialização e atitudes operárias não se detiveram sobre o trabalho feminino. A exceção mais importante terá sido o estudo clássico de Aziz Simão que não por acaso será o orientador de uma das primeiras teses sobre trabalho feminino.⁵

Pensar por que os estudos clássicos sobre a industrialização e a estrutura da classe operária brasileira permaneceram impermeáveis a sua composição sexuada exige uma discussão teórica. Na verdade essa composição foi uma característica bem nítida na classe trabalhadora da Primeira República, onde as operárias têxteis e as costureiras constituíam um percentual importante⁶ e, além de tudo, presente nas lutas operárias e na imprensa do período, principalmente anarquista.

A questão da “invisibilidade” das operárias foi objeto de diferentes abordagens: num primeiro momento pensou-se que a “viabilização” seria possível a partir da multiplicação dos estudos sobre as mulheres trabalhadoras. J. Scott apontou as dificuldades da historiografia positivista para explicar por que a história operária ignorara as mulheres e como a multiplicação

dos estudos sobre as operárias não modificou as definições estabelecidas das categorias analíticas.⁷

De fato a análise da questão supõe a interpelação de categorias e metodologias que orientaram tanto a história social quanto a sociologia do trabalho. Em primeiro lugar coloca-se a questão quase consensual de que é um falso problema buscar uma causa original da subordinação das mulheres. Isto significa o abandono de uma lógica causal fundada numa estrutura fatalmente determinante, por uma análise compreensiva que constrói significações. Trata-se pois de pesquisar *como* a subordinação das mulheres se construiu historicamente, nas práticas, nas culturas, nas instituições.⁸

Sociólogos e historiadores trabalharam com um conceito de classe construído através de uma representação masculina do operário e embora tenha sido afirmado incansavelmente que “a classe operária tem dois sexos”,⁹ na verdade era preciso reconhecer que *a classe era masculina*, ou seja, que o conceito remetia a uma posição estrutural. A análise das práticas diferenciadoras permanecia num segundo nível de explicitação. Apesar do conceito apontar para um paradigma que se pretendia universal — de classe — os estudos sobre as práticas e a consciência operárias vão tornar evidente que se fundava numa generalização das práticas masculinas.

O campo da sociologia marxista está balizado por alguns marcos bem definidos: sociedade de classes, a industrialização capitalista e a luta de classes. A classe, pensada como o sujeito tem uma situação estrutural e posições apenas matizadas pela luta de classes que por sua vez expressa as formas de consciência de classe. A universalidade da relação de classe apenas admite uma situação específica das mulheres enquanto mais exploradas frente ao universal masculino. Mas sua situação ambígua no trabalho produtivo, na medida em que são precariamente operárias, as exclui da classe operária.¹⁰

Esta não é uma abordagem cronologicamente datada, mas atravessa uma linha de análise marxista ortodoxa, fundada no estudo das contradições capital-trabalho e na consciência de classe como “consciência global do seu ser social”.¹¹

O segundo campo importante na sociologia do trabalho está constituído pelas abordagens sobre industrialização, desenvolvimento e modernização dominantes até os anos 60/70. Se estes estudos só ocasionalmente incorporam, de forma descritiva o trabalho feminino, é no entanto dentro

de seu campo teórico que se situam as teses e pesquisas pioneiras sobre o trabalho feminino realizadas nos anos 70.¹²

2. A Problematização do Trabalho Feminino

a) *Do Desenvolvimento e Modernização à Divisão Sexual do Trabalho*

No Brasil dos anos 60 e de parte dos anos 70, a idéia de que as sociedades com “participação limitada”, marcadas por baixas taxas de crescimento econômico e profundas distorções na distribuição de renda, designavam às mulheres um papel subordinado na sociedade, se articulava com a tradição economicista, presente no discurso das Ciências Sociais, que deduzia a subordinação econômica à subordinação social das mulheres.¹³

Estas abordagens guardavam pontos em comum, originados do privilegiamento da explicação estrutural na análise dos trabalhos femininos e na referência às dicotomias tradicionalismo/modernização, subdesenvolvimento/desenvolvimento. Segundo sua lógica, a subordinação das mulheres, própria às sociedades tradicionais, se resolveria pela modernização/desenvolvimento das forças produtivas, ou ao contrário, a modernização e o desenvolvimento capitalista acentuavam a subordinação das mulheres na sociedade de classe e sua exclusão do mercado de trabalho industrial (tese de Saffioti) e da produção agrícola (tese de Madeira e Singer).

A análise do trabalho feminino partia de uma evidência empírica — a diminuição da mão-de-obra feminina na indústria têxtil durante os anos 50, 60 e 70, e na aplicação da hipótese de Marx sobre a força de trabalho feminina como parte do exército industrial de reserva. A hipótese parecia pertinente uma vez que efetivamente se observou um decréscimo da mão-de-obra feminina na indústria e que as características da inserção das mulheres no trabalho industrial correspondiam a um perfil de intermitência, baixas qualificações e baixos salários, um perfil que Cheiwa Spindel caracterizara como o de “trabalhadores de menor valor”, utilizadas pelo capitalismo como excedente de mão-de-obra submetidas a altas taxas de exploração.¹⁴

Estas pesquisas contribuíram largamente para o processo de “visibilização” do trabalho feminino, e suas hipóteses sobre as mulheres como exército industrial de reserva só foram contestadas quando a pro-

blemática da divisão sexual do trabalho foi desenvolvida já nos anos 80.

No entanto, o quadro explicativo da “modernização” — como “processo complexo e contraditório de mudanças ocorridas no país nas estruturas produtivas, nas formas de organização do trabalho e nas relações sociais (entre classes, entre sexos) e que conduziram a sociedade brasileira à configuração predominantemente capitalista e industrial”¹⁵ permaneceu constante num segundo tipo de abordagem sobre o trabalho feminino — desta vez pelo ângulo da “reprodução das desigualdades” e das “estratégias de sobrevivência”.

A formulação dessa problemática reflete já a preocupação que invade as Ciências Sociais no Brasil dos anos 70 em torno das transformações nas relações econômicas e sociais — migração, degradação dos salários reais, industrialização acelerada. Elas estão na raiz da expansão do trabalho feminino e infantil, perceptível no final da década. Mas o objetivo fundamental é a indagação sobre o significado do trabalho feminino para a organização familiar.¹⁶

Estes estudos trazem uma contribuição fundamental pois associam família e trabalho. No entanto, a reflexão tende a privilegiar a organização familiar, e seu projeto estratégico, subsumindo integralmente as mulheres como atores sociais. Permanece isto sim a relação entre vida familiar e mercado de trabalho e a diferenciação na formulação das estratégias familiares segundo as diferenciações dos grupos sociais. Novamente não se trata de uma linha de abordagem datada, mas que informa fundamentalmente as pesquisas sobre mercado de trabalho. Uma pesquisa recente sobre mercado de trabalho na Grande São Paulo retoma algumas teses sobre a articulação trabalho produtivo e espaço de reprodução — a família, e do trabalho feminino como parte da estratégia familiar, sendo organizado pelo grupo familiar, acrescentando como terceira característica básica e estrutural sobre a natureza do trabalho feminino o fato de que ele se insere no quadro da Divisão Sexual do Trabalho decorrente da divisão sexual dos papéis na sociedade.¹⁷

A importância desta abordagem em termos de “viabilização” é novamente indiscutível, no entanto, o problema consiste na visão estrutural sobre a natureza do trabalho feminino o que impede a problematização das formas históricas e culturais da divisão sexual do trabalho e fixa-as em termos de reprodução dos papéis sociais.

b) *Divisão Sexual do Trabalho: as metamorfoses de uma problemática*

As pesquisas sobre o trabalho feminino articuladas à dinâmica do mercado de trabalho apontaram a segregação ocupacional — os grandes “guetos ocupacionais” da mão-de-obra feminina.¹⁸ Este problema se vê reforçado pelas teses sobre a segmentação do mercado de trabalho que incluiu as mulheres nos grupos de mão-de-obra secundária — caracterizados pela instabilidade, baixos salários e desqualificação.¹⁹

Os estudos sobre mercado de trabalho incluem a variável feminina, mas só aquelas(es) mais particularmente preocupadas (os) com o trabalho feminino vão se interrogar mais detidamente sobre a relação sexo/mercado.

Por outro lado, no contexto da Sociologia do Trabalho brasileira se desenvolve no início dos anos 80 a pesquisa sobre processo de trabalho, e organização do trabalho fabril. Não se trata aqui de analisar em detalhe como este núcleo duro da sociologia do trabalho se constitui e se expande, as influências e trajetórias de sua constituição como campo de pesquisa. O certo é que passa a ser uma temática importante e onde os estudos sobre o trabalho feminino fabril encontram um espaço.

A tentação positivista sempre pode sugerir que uma vez dentro da fábrica e diante da *diferenciação entre operárias e operários*, pesquisadores(as) foram levados(as) a problematizar esta diferenciação, mas os muitos exemplos em que o sexo dos(as) operários(as) permanece oculto afastam a ilusão positivista. Na verdade, foram muito mais as(os) pesquisadoras(es) que já estudavam o trabalho feminino que problematizaram a divisão sexual do trabalho na fábrica.²⁰

Os aportes teóricos mais imediatos incidem no questionamento das teorias do exército industrial de reserva e da segmentação do mercado de trabalho, no estudo das qualificações e da gestão da mão-de-obra. As pesquisas de Hirata & Humphrey sobre as trajetórias profissionais operárias no período da crise de 1981 a 1983 e a retomada econômica após o Plano Cruzado permitiram relacionar divisão sexual do trabalho e dinâmica do mercado de trabalho concluindo que as operárias não são simplesmente substituídas por operários, nem estes por aquelas. A divisão sexual do trabalho tende a preservar o equilíbrio entre emprego feminino e masculino, conforme a dinâmica de emprego dos distintos setores

empregados de mão-de-obra feminina ou masculina. Por outro lado as trajetórias profissionais se articulam diferentemente com qualificações, para operários e operárias. Estas tendem a voltar ao trabalho industrial, passada a crise, na razão direta de sua qualificação. Por outro lado, os estudos da repartição dos postos de trabalho e das qualificações masculinas e femininas mostram que “o conjunto da mão-de-obra feminina não está marcado pela precariedade e a instabilidade e que as teorias de segmentação ao analisarem a ocupação feminina sobreestimam os mecanismos de mercado e subestimam as formas de segregação no processo de trabalho”.²¹

Paralelamente, o questionamento e a redefinição das qualificações — que se tornará uma questão central para a sociologia do trabalho face às mudanças tecnológicas no processo de trabalho, está igualmente suscitado pela divisão sexual do trabalho ao apontar os critérios de qualificação masculinos e femininos — “os talentos das mulheres e a qualificação dos homens”. Outro tema forte da sociologia do trabalho — as estratégias da gestão apontam as diferenciações entre mecanismos destinados a uma mão-de-obra masculina e feminina: a importância diferenciada da formação de mão-de-obra, dos incentivos sociais, da estabilidade quando dirigidos a operários ou operárias.

Mas muito mais do que as precisões pontuais que a problematização em termos de divisão sexual do trabalho permitiu para a análise empírica nas pesquisas na sociologia do trabalho, parece-me fundamental a problematização das qualificações, das trajetórias ocupacionais e das formas de gestão como construções históricas e sociais como apontavam os primeiros trabalhos de Ruth Milkman, ao estudar a indústria elétrica e automobilística. É certo, no entanto que parte da produção, especialmente brasileira que problematizou a divisão sexual do trabalho, o fez ainda relacionando *divisão sexual do trabalho e patriarcado*.²² A formulação do patriarcado, mesmo relativizada pelas diferenciações históricas, permanece no quadro de referências a uma estrutura determinante, fundada nas bases materiais. De uma certa forma, o patriarcado funda a divisão sexual do trabalho e é por sua vez fundado nas bases materiais da sociedade. Ou, o que me parece seguir um raciocínio semelhante: as relações sociais organizam as divisões da sociedade e a divisão sexual do trabalho é um *locus* fundamental das relações entre os sexos. A historicidade da divisão sexual do

trabalho e seu conteúdo de construção cultural me parecem aqui perdidos na medida em que se restabelecem relações de determinação estrutural. Como aponta Sheila Rowbothan, a palavra “patriarcado” coloca muitos problemas: remete a uma forma universal e histórica de opressão, com fortes marcas biologizantes ou ainda produz “um modelo feminista de base-superestrutura”, uma estrutura fixa, enquanto que as relações entre homens e mulheres são tanto mutáveis quanto fazem parte de heranças culturais e institucionais, implicam reciprocidades tanto quanto antagonismos.²³

Como conceito pertinente para pensar as relações no trabalho — que são um aspecto das relações sociais entre homens e mulheres, a divisão sexual do trabalho não esgota a problemática destas relações, na medida em que elas comportam construções culturais e históricas, interdependentes e complementares. As relações entre homens e mulheres são vividas e pensadas enquanto relações entre o que é definido como masculino e feminino — os gêneros. Neste sentido a divisão sexual do trabalho é um dos muitos *locus* das relações de gênero. Por que o uso do gênero como categoria analítica? Porque justamente constrói ao mesmo tempo uma relação social/simbólica sem estabelecer uma mecânica de determinação.²⁴

De fato, a problemática da Divisão Sexual do Trabalho se articula com a categoria gênero e abre espaço para se pensar as novas questões que preocupam a sociologia do trabalho: as “metamorfoses” do trabalho e o seu questionamento, a subjetividade no trabalho, e as identidades no trabalho, o problema de igualdade e diferenças e as formas contemporâneas da gestão e de políticas sociais.

c) Os Trabalhos do Gênero na Sociologia do Trabalho

A categoria não é própria da sociologia do trabalho. Para chegar a ela, seja-me permitido percorrer um caminho duplamente heterodoxo — ao campo da sociologia do trabalho e a um conjunto de conceitos.

Por um lado o conceito remete à construção de significados culturais. No campo específico das relações de trabalho, estes significados foram construídos na multiplicação dos estudos da história social e dos estudos de cultura. Foram estes estudos que geraram uma nova linguagem para falar da subjetividade no trabalho, aponta

Cynthia Cokburn, “remetendo talvez mais precisamente ao percurso da produção anglo-saxônica, uma vez que o percurso da produção francesa, por exemplo, passa talvez mais pelas formulações da *psicopatologia do trabalho*. Não existem áreas separadas institucionalmente da vida social nas quais as formas de consciência se constituem: mentalidades e subjetividades se formam e se expressam em cada esfera da existência” — inclusive no trabalho e, inclusive, no trabalho tecnológico.²⁵

Vários caminhos apontam para as formas históricas e culturais das relações de trabalho, e mais ainda para a relação de trabalho como interação que envolve subjetividades. O gênero é uma das dimensões destas subjetividades. Quando a relação de trabalho se cristaliza ou se universaliza — as estratégias empresariais e as práticas de trabalho tornam-se efeitos de lógicas abstratas apenas adjetivadas pela vida quotidiana.

Mas se o trabalho deixa de ser uma operação física que envolve uma “força de trabalho e se torna uma prática comunicativa, nem os gestos, nem a linguagem da gestão e das(os) trabalhadoras(es) pode ser generalizada. E a gestão mesmo compreende isto quando trabalha cada vez mais com linguagens individualizadas, quando apela à participação”. O gênero aponta então para esta nova questão que persegue a sociologia do trabalho; a redefinição da própria relação (ou melhor, interação) do trabalho.²⁶

Aqui se colocam várias questões relativas à formação de coletivos e à possibilidade de práticas coletivas. Tradicionalmente se apontam as dificuldades de ações coletivas entre as trabalhadoras — seja nos estudos de greves, seja nos estudos de caso. As práticas coletivas são pois mesmo que involuntariamente sexualizadas, assim como as relações com a tecnologia ou com a formação profissional ou com as carreiras.

Aqui, novamente, mais além da descrição empírica das diferenças, abre-se o caminho para uma problematização de diferenças e igualdades.

Se as relações com o trabalho e com o emprego são diferentes entre homens e mulheres, isto significa que se devem cristalizar carreiras diferentes, mesmo que paralelas em termos de qualificações, postos, salários, promoções? Os estudos de caso apontam esta como a solução mais freqüente.²⁷ Por outro lado, no contexto brasileiro, a problemática da igualdade,

diferença no trabalho, é ainda quase uma referência teórica, atualizada apenas no tema da diferenciação pela legislação do trabalho sobre a maternidade e sobre a aposentadoria. Quando é necessário contemplar diferenças entre trabalhadores e trabalhadoras, quando é necessário evitar cristalização de diferenças que criem situações de desigualdade? A tendência de uma legislação protetora das mulheres trabalhadoras, especialmente no que diz respeito à maternidade é enraizada na legislação trabalhista brasileira e ambigualmente, a possibilidade da aposentadoria mais cedo *reforça esta proteção* mesmo se sob o argumento justo do reconhecimento da "dupla jornada" das mulheres.

O gênero fornece aqui os critérios para a definição de políticas sociais tanto quanto para as estratégias de gestão e organização do trabalho mesmo se a diferença de gênero não está explicitada nos discursos. Logo, a noção de gênero remete ao discurso sobre o masculino e o feminino, naquilo que parecia ser exclusivamente uma relação técnico/organizativa. Neste sentido o uso do gênero na sociologia do trabalho coincide com a problematização das subjetividades e também com as identidades

presentes no mundo do trabalho. Mas, observa Bianca Becalli: "a idéia de que a identidade coletiva feminina possa ser um aspecto significativo da *identidade de classe* permanece em geral ausente do debate político ou da investigação dos estudiosos". Cynthia Cokburn, por sua vez, avança a hipótese de que "a luta em que muitas mulheres estão hoje engajadas buscando obter competência técnica na ciência, na engenharia, nas salas de aula ou nos locais de trabalho é uma luta muito mais 'pela desmasculinização' do que pela qualificação".²⁸

O que ocorre é que trabalhamos ainda, e especialmente na Sociologia do Trabalho brasileira com conceitos fundados em relações estruturais onde as representações simbólicas, as linguagens são neutras; as linguagens de classe como as linguagens do trabalho.

Mas, se chegarmos a conceituar as linguagens do trabalho, talvez o gênero, por definição, tenha finalmente um lugar na *sociologia daquilo que virá a ser o trabalho* na sociedade brasileira.

(Recebido para publicação
em outubro de 1990)

Notas

1. Remeto ao título do artigo de Scott (1988).
2. Ver Becalli (1989).
3. *Idem*, p. 187.
4. Mesmo que alguns dos estudos clássicos tenham relacionado mais estreitamente industrialização e composição da força de trabalho, e por isso mesmo tenham sido levados a apontar a presença das mulheres, assinalando sua segregação no mundo fabril. Ver Simão (1981).
5. Blay (1978).
6. 33,7% do proletariado industrial segundo o Censo de 1920 citado por Pena (1981:92).
7. Scott (1988:17).
8. Ver também Cokburn (1990) e Milkman (1987). Observa-se a mesma abordagem — ainda que com implicações diferentes — em Kergoat (1990).
9. Ver os trabalhos de Kergoat (1978) e Rodrigues (1978).
10. Quando não ignora o sexo dos operários, a análise separa as operárias da classe: "o frágil vínculo que a mulher mantém com a condição operária produz um estado, por assim dizer, de apatia profissional. Em nenhum momento da pesquisa pôde-se constatar a participação feminina nos conflitos trabalhistas. Pelo contrário, as operárias sempre aparecem como um grupo à parte, desinteressado e ausente dos problemas da classe". (Frederico, 1979:58).

11. Ver entre outros Antunes (1988:176). A citação é de Mészáros, I, 1973.
12. Ver em particular os trabalhos de Saffiotti (1976), Blay (1978), Madeira e Singer (1975:13).
13. Ver CEPAL (1969) e ONU (1984). Ver também Lobo (1985) e Hirata (1988).
14. Ver Spindel (1983).
15. Ver Hirata (1988).
16. Ver Bilac (1978).
17. Ver Ferreira (1989). Para uma perspectiva mais diferenciada, ver Montali (1990:58-69) e Silva Telles (1986: Cap. VI e Conclusão).
18. Ver Bruschini (1988).
19. Ver Saffiotti (1981).
20. Ver Hirata (1981), Humphrey (1984), Abreu (1986) e Lobo e Soares (1986).
21. Ver Hirata e Humphrey (1988), e Hirata (1990), Silva (1985) e Neves (1983).
22. Ver Milkman (1987). Elida Rubini Liedke no seu detalhado e rico estudo remete ao patriarcado na sua definição clássica de "estruturação de relações sociais entre homens e mulheres cujas bases materiais encontram-se nos modos como as sociedades historicamente dadas organizam suas vidas, as formulações ideológicas do patriarcado fazem parte da hegemonia cultural nessas sociedades" (Liedke, 1989:12).
23. Ver Kergoat (1990) e Rowbothan (1984:248-256).
24. Ver Varikas (1990). E sobre os usos do gênero ver especialmente Scott (1988:28). Uma tentativa de análise nestes termos está em Lobo e Soares (1986) e Lobo (1989:275-294).
25. Ver Cokburn (1990). A citação é de Johnson (1979). Para a discussão inglesa ver Scott (1988) e Samuel (1984). Para uma síntese de discussões na França ver Dejours (1988).
26. Ver Philippe Zarifian (1990) e Hirata (1990).
27. A existência de carreiras paralelas está apontada na pesquisa de Liedke, Hirata e Humphrey (1988) e Lobo e Soares (1986).
28. Ver Becalli (1989:196) e Cokburn (1990:12).

Bibliografia

- Abreu, Alice Rangel de Paiva
1986. *O Avesso da Moda*. São Paulo, Ed. Hucitec.
- Antunes, Ricardo
1988. *A Rebeldia do Trabalho — O Confronto Operário no ABC Paulista: As Greves de 1978/80*. São Paulo, Ensaio/Ed. Unicamp.
- Becalli, Bianca
1989. *Il Lavoro Femminile in Italia: Linee di Tendenza de la Analisi Sociologica*. In *Sociologia del Lavoro*, n. 35-36, pp. 187-199.
- Bilac, Elizabeth Dória
1978. *Famílias de Trabalhadores: Estratégias de Sobrevivência*. São Paulo, Ed. Símbolo.

- Blay, Eva
1978. *Trabalho Domesticado: A Mulher na Indústria Paulista*. São Paulo, Ática.
- Bruschini, Cristina
1985. *Mulher e Trabalho: Uma Avaliação da Década da Mulher*. São Paulo, Nobel/Conselho Estadual da Condição Feminina.
- CEPAL
1969. *El Pensamiento de la Cepal*. Santiago do Chile, Editorial Universitária.
- CEPAL
1984. *La Mujer en el Sector Popular Urbano*. Santiago do Chile, Ed. Nações Unidas.
- Cokburn, Cynthia
1990. Technical Competence, Gender Identity and Women's Autonomy. XII World Congress of Sociology, Madrid.
- Dejours C. (sous la direction de)
1988. *Plaisir et Souffrance dans le Travail*. Paris, Ed. Aocip.
- Ferreira, Jussara M.N.
1989. "A Participação da Mulher no Mercado de Trabalho da Grande São Paulo — 1985-87", in *Mercado de Trabalho na Grande São Paulo*. São Paulo, SEADE/DIEESE, março.
- Frederico, Celso
1979. *Consciência Operária no Brasil*. São Paulo, Ed. Ática.
- Hirata, Helena
1981. "Division Sexuelle du Travail et le Rôle de L'Etat: L'Exemple Brésilien". *Critiques de l'Economie Politique*, n. 17.
- Hirata, Helena
1988. *Processos de Modernização: a Mulher na Produção Industrial*. ANPOCS, GT A Mulher na Força de Trabalho, setembro.
- Hirata, Helena
1990. Notes sur les Apports d'une Problématique en Termes de Rapports Sociaux de Classes et de Sexes (et/ou de Division Sociale et Sexuelle du Travail) à ma Recherche. Paris, Gedisst, mimeo.
- Hirata, Helena e Humphrey, John
1988. "Trajectoires et Activité", *Cahiers APRE*, n. 7, vol. I, Paris.
- Humphrey, John
1984. "Trabalho Feminino na Grande Indústria Paulista". São Paulo, *Cadernos do CEDEC*, n. 3.
- Johnson, R.
1979. "Three Problematics: Elements of a Working Class Culture", in J. Clarke et al (ed.), *Working Class Culture*, Hutchinson.
- Kergoat, Danièle
1978. "Ouvriers — Ouvrières?" *Critiques de l'Economie Politique*, n. 5, oct-nov.
- Kergoat, Danièle
1990. *Des Rapports Sociaux de Sexe et de la Division Sexuelle du Travail*. Paris, Gedisst, Journée d'Etude, Juin, mimeo.
- Liedke, Elida Rubini
1989. A Diferenciação da Força de Trabalho na Empresa. Um Estudo de Caso na Indústria Eletrônica. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 1, n. 1, UFRGS, julho.

- Lobo Elisabeth Souza
 1985. "Do Desenvolvimento à Divisão Sexual do Trabalho" — estudos sobre "os trabalhos das mulheres". Montevideo, GRECMU, 1985. *Paper* apresentado na Conferência Mundial do Decênio das Nações Unidas para a Mulher, organizada pela ONU, em Nairobi, Quênia, julho.
- Lobo, Elisabeth Souza
 1990. "Trabalhadoras, Trabalhadores: o Dia a Dia das Representações", in Anais do Seminário Padrões Tecnológicos e Política de Gestão, Comparações Internacionais, maio/agosto, 1989, CODAC, USP.
- Lobo, Elisabeth Souza e Soares, Vera
 1986. Masculino e Feminino na Linha de Montagem. ANPOCS, 1985, GT Processo de Trabalho e Reivindicações Sociais. In Anais do Seminário Relações de Trabalho e Relações de Poder: Mudanças e Permanências. UFCE/FINEP/ANPOCS/CNPq, vol. II.
- Madeira, F. e Singer, P.
 1975. "Estrutura de Emprego e Trabalho Feminino no Brasil 1920-1970", *Cadernos CEBRAP*, n. 15.
- Mészáros, I.
 1973. "Conciencia de Clase Contingente y Necesaria", in Mészáros, I. (org.), *Aspectos de la Historia y la Conciencia de Clase*. UNAM, *Serie Estudios* 32, México.
- Milkman, Ruth
 1987. *Gender at Work*, Urbana and Chicago, University of Illinois Press.
- Montali, Lilia
 1990. "Arranjos Familiares: O Esforço Coletivo para Viver na Grande São Paulo", *Cadernos de Pesquisas*, n. 72, Fundação Carlos Chagas.
- Neves, Magda M. Bello de Almeida
 1983. *Condição Feminina, Condição Operária: um Estudo de Caso sobre Operárias Têxteis*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, UFMG.
- ONU
 La Mujer en el Sector Popular Urbano. Santiago do Chile, Ed. das Nações Unidas.
- Pena, Maria Valéria Junho
 1981. *Mulheres e Trabalhadoras: Presença Feminina na Constituição do Sistema Fabril*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Rodrigues Arakcy Martins
 1978. *Operário. Operária*. São Paulo, Ed. Símbolo.
- Rowbothan, Sheila
 1984. "Lo Malo del 'Patriarcado'", in Raphael Samuel (ed.), *Historia Popular y Teoría Socialista*. Barcelona, Ed. Crítica.
- Saffiotti, Heleieth
 1976. *A Mulher na Sociedade de Classes: Mito e Realidade*. Petrópolis, Ed. Vozes.
- Saffiotti, Heleieth
 1981. *Do Artesanal ao Industrial: a Exploração da Mulher*. São Paulo, Ed. Hucitec.
- Scott, J.
 1988. "Gender: a Useful Category of Historical Analysis", in *Gender and the Politics of History*. New York, Columbia University Press.
- Scott, J.
 1988. "Womens's History", in *Gender and the Politics of History*, New York, Columbia University Press.

- Silva Telles, Vera.
1986. A Família e seus Personagens (in Projeto Modo e Condição de Vida. Uma análise das Desigualdades Sociais na Região Metropolitana de São Paulo) CEDEC/DIEESE.
- Silva, Lorena H.
"Mulheres Trabalhadoras: Problemas e Conquistas", *Cadernos de Estudos*, n. 15. Curso de Pós-Graduação em Antropologia, Política e Sociologia, UFRGS.
- Simão, Aziz
1981. *Sindicato e Estado*. São Paulo, Ed. Ática.
- Spindel, Cheiwa
1983. "O Uso do Trabalho da Mulher na Indústria do Vestuário", in Carmem Barroso e Albertina Oliveira Costa (orgs.), *Mulher, Mulheres*. São Paulo, Ed. Cortez/Carlos Chagas.
- Varikas, Eleni
1990. Quelques Réflexions en Vrac à Propos de l'Usage de Genre. Rapports Sociaux de Sexe et Division Sexuelle du Travail. Paris, Gedisst Journée d'Etudes, Juin.
- Zarifian, Philippe
1990. "As Novas Abordagens da Produtividade", in Rosa Sales de Melo Soares, *Gestão da Empresa — Automação e Competitividade*. Brasília, IPEA/IPLAN.

Interesses, Organizações e Políticas Sociais *

Maria Helena Guimarães de Castro

Dois objetivos são propostos nesta resenha bibliográfica: (a) examinar algumas tendências recentes da Ciência Política no âmbito da análise do processo de formação de políticas governamentais (*policy-making*) e (b) discutir a capacidade de alguns modelos de capturar elementos característicos do processo de formação das políticas sociais no Brasil.

A questão de fundo que orientou a seleção dos estudos examinados é bastante específica: tentar sistematizar diferentes modos de intermediação e articulação de interesses no processo decisório de políticas, à luz da literatura internacional. Com efeito, é quase lugar-comum dizer que as análises preocupadas em mostrar o crescimento ou diminuição do papel do Estado na regulação social, o grau de eficácia e/ou efetividade da intervenção estatal e os efeitos contraditórios das políticas sociais em relação aos princípios de justiça e equidade são, todas elas, insuficientes para

captar o modo como os interesses sociais se estruturam e seu impacto sobre a alocação dos recursos numa dada sociedade.

Que estes interesses podem condicionar em maior ou menor medida o escopo da intervenção estatal é fato controverso e amplamente discutido pela Ciência Política. Mas, o que chama atenção na literatura recente sobre política social é o foco sobre os diversos tipos de *interação entre interesses e instituições no processo decisório* e a capacidade *variável* destes interesses de condicionar a formação e implementação de políticas governamentais. Em suma, destaca-se menos a capacidade dos diversos interesses organizados de influenciar a formação de políticas, e mais "o modo como essa capacidade é mediada pela forma que assume a sua relação com as instituições e instâncias decisórias" (Lange e Regini, 1987, p. 24).

Esta linha de preocupação não é propriamente uma novidade. A coletânea

* A primeira versão deste artigo foi apresentada ao XIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, 22-26 de outubro de 1989. Agradeço os comentários e críticas feitas pelos membros do GT Políticas Públicas, em particular a Marcus André de Melo e Argelina Figueiredo. Agradeço também as sugestões de Guillermo O'Donnell, que na verdade inspirou a elaboração dessa resenha a partir de um curso por ele ministrado no doutorado de Ciência Política da USP. No entanto, todas as opiniões aqui emitidas a respeito da literatura examinada são de minha inteira responsabilidade. Por fim, agradeço à Capes-Cofecub pela oportunidade de passar um semestre no CERAT Institut d'Études Politiques da Universidade de Grenoble, onde, entre outras atividades, dediquei-me ao levantamento e leitura da bibliografia analisada.

organizada por Berger (1981) constituiu um marco importante para o avanço da discussão sobre a formação e o papel dos grupos de interesse, ao contrapor diversas abordagens e análises de questões cruciais para a teoria política contemporânea. No caso específico da análise de políticas sociais, Lowi (1979, pp. 272-3) afirma que:

“[...] O estudo do *impacto social* das decisões relativas às políticas sociais e sanitárias é um campo de estudo que os cientistas políticos poderiam facilmente deixar para os economistas e sociólogos do *welfare* e especialistas de saúde pública [...]. Os cientistas políticos devem se interessar pela análise do impacto, mas o impacto sobre o qual eles têm alguma competência analítica é o impacto dessas decisões sobre o sistema político e não sobre os elementos do processo social”.

Antes de examinar essa literatura, algumas observações são necessárias. A noção de interesse com a qual trabalho parte do pressuposto de que a moldagem de grupos de interesses resulta de um conjunto de variáveis históricas, sócio-econômicas, organizacionais e políticas, que atuam como *fatores complementares* no processo de formação e de organização de interesses e não como teorias rivais ou mutuamente exclusivas (Berger, 1981, Introdução). Isso significa, a meu ver, que um mesmo conjunto de fatores estruturais (mercado, determinações sócio-econômicas), presente em diferentes sociedades, pode conviver com diferentes padrões de organização de interesses ou com diferentes modos de operação do sistema de representação.

Além disso, considero que, nas sociedades contemporâneas, os interesses organizados desenvolvem diferentes papéis nos processos de socialização dos cidadãos, de organização do consenso, de produção das políticas governamentais etc. Aqui, me interessa apenas examinar algumas formas de articulação e organização de interesses no processo de formação das políticas públicas, particularmente na área social. É certo que as características do processo de intervenção do Estado em cada experiência nacional acabam por estimular variações importantes nas formas de organização de interesses. Em resposta às novas políticas os grupos organizam sua proteção contra o Estado ou contra outros grupos, definem estratégias de acesso a novos benefícios, estabelecem formas de participação no pro-

cesso decisório. Entretanto, foge ao escopo deste trabalho examinar em detalhe as situações específicas em que emergem determinados padrões de organização de interesses.

Com estas limitações, esta resenha encontra-se organizada em três partes. Na primeira, examino alguns estudos que tratam dos diversos tipos de relação entre instituições e interesses no processo de formação das políticas, a partir de uma tipologia organizada por Lange e Regini (1987). Na segunda, procuro ilustrar os principais modos de formação de políticas sociais, assinalados por essa tipologia, examinando alguns modelos de análise desenvolvidos a partir de experiências nacionais específicas (os casos italiano, francês e norueguês). Por fim, à luz desta literatura e dos vários estudos nacionais dedicados à temática das políticas sociais, sugiro algumas hipóteses a respeito do processo de formação das políticas sociais no Brasil pós-1964, procurando detectar as mudanças em curso no período recente de *transição política*.

1. Interesses e Instituições no Processo de Formação das Políticas

A literatura que trata do processo de formação de políticas governamentais destaca, grosso modo, duas dimensões analíticas principais¹ no âmbito das relações que se desenvolvem entre interesses e instituições ao longo do processo decisório.

A primeira refere-se ao *grau de exclusão/inclusão dos interesses organizados* no processo decisório. Uma situação de isolamento ou exclusão das pressões dos interesses sociais,² em que as instituições perseguem objetivos “públicos definidos sobretudo por representantes da coalizão dominante”, é típica dos regimes totalitários e/ou governos por decreto. As decisões tomadas subordinam-se ao “interesse institucional” construído em torno dos objetivos da coalizão dominante, de tal forma que os interesses sociais considerados relevantes (num sistema de dominação desta natureza) tendem a conformar-se a esta lógica. Segundo Lange e Regini (1987, p. 31), situações de baixo isolamento (ou participação restrita) podem favorecer o jogo cooperativo entre os atores participantes, os quais podem tender a perseguir uma lógica de “satisfação” (e não de otimização) dos seus próprios interesses, dando lugar a um tipo de “conluio distributivo”, com o predomínio de intermediações particularistas.

De outro lado, o mínimo de isolamento dos interesses organizados no processo decisório tem sido considerado como "colonização do Estado" pelos interesses privados. O caso limite de institucionalização da participação das organizações de interesses na produção de políticas públicas é o que muitos estudiosos chamam de neocorporativismo, situação em que se verificaria a "delegação de funções públicas a governos privados" (Schmitter e Streeck, 1984). Neste caso, a inclusão das organizações de interesse que dispõem de recursos no processo de tomada de decisões implica a exclusão dos outros atores.

A segunda dimensão diz respeito ao grau de *integração* ou de *segmentação* do processo decisório. Um sistema de produção de políticas altamente "compreensivo e integrado" apresenta elevada agregação de interesses quanto às demandas sobre a arena decisória e uma forte "interdependência" em relação ao conjunto das políticas decididas e implementadas de maneira "global e intersetorial" (Lange e Regini, 1987, p. 32; Regonini, 1985). O exemplo típico de processo decisório em sistemas políticos com essas características é a planificação social, estratégia raramente utilizada nos países capitalistas.

Em contraposição ao sistema integrado, o *máximo de segmentação* do processo decisório é típico do "*policy-making* distributivo", caracterizado por Dente e Regonini (1987, p. 113) do seguinte modo: (a) relações de compatibilidade entre os interesses, de que resulta uma prática cooperativa entre os atores políticos significativos, independente de sua posição em relação à maioria do governo; (b) desagregação de competências através da multiplicação de agências decisórias especializadas em itens setoriais da agenda de intervenção pública; (c) procedimentos de acesso que garantem a participação dos atores com clara preferência pelos argumentos de curto prazo, processo em que domina a lógica cooperativa baseada na negociação e nas compensações bilaterais.

Estas características ocupam um lugar central nos estudos sobre a produção de políticas governamentais na Itália, cujos argumentos ressaltam o papel do clientelismo (Graziano, 1980), o conceito de governo distributivo (Amato, 1976) e a noção de empreendimento político (Tarrow, 1977)³ como fatores explicativos do processo decisório de políticas sociais neste país.

É evidente que tanto em relação ao *continuum* exclusão/inclusão dos interesses

organizados, quanto ao grau de integração/segmentação do processo decisório, é possível a identificação de situações intermediárias, que apresentam grandes variações.

Da mesma forma, do ponto de vista das relações predominantes entre as diversas categorias de decisores, a literatura identifica dois pólos principais quanto aos "estilos de produção de políticas" (*policy styles*).⁴ Alguns estudos tendem a sublinhar a dominância de um só tipo de ator, como as teorias do governo partidário (Castles e Wildenman, 1986, pp. 31-71), do governo burocrático, ou de um conjunto estável de relações entre alguns poucos detentores de poder que condicionam as políticas públicas (como o neocorporativismo na Europa do Norte ou o "triângulo de ferro" nos Estados Unidos entre representantes de grupos de interesse, burocracia e comissões parlamentares).⁵ Apesar dos diferentes argumentos que embasam esta literatura, um ponto comum é assinalado: a possibilidade de definir um *quadro hierárquico de relações estáveis* entre os decisores e as agências decisórias, capaz de viabilizar os aspectos estratégicos implícitos na escolha das políticas públicas.

Em contraposição a essa tendência, uma série de trabalhos tende a assinalar o caráter aberto, pluralista e frouxamente articulado do processo decisório de políticas nas sociedades ocidentais. Um grande número de *issues* é gerado por uma multiplicidade de atores que estabelecem redes instáveis de interação num campo específico de intervenção setorial. Hecló (1978, p. 95) formula o conceito de "redes de políticas" (*policy networks*) referidas a um conjunto de atores que se articulam em uma área específica de intervenção setorial do Estado. Essas redes seriam constituídas por setores da administração pública, grupos de interesses, especialistas e *intermediários* de vários tipos, os quais interagem em torno de um *issue* particular, conformando um espaço decisório relativamente fechado e descentralizado em relação à agência decisória formalmente responsável por uma decisão (governo, parlamento etc.). Hecló desenvolve este modelo, em polêmica com os autores do "triângulo de ferro", visando explicar o *policy-making* americano.

O argumento de Hecló e de outros (6) contrapõe-se à tradição pluralista na medida em que as relações entre os vários membros da *policy network* não se fundam necessariamente na *representação de interesses* e no *conflito* entre uma plurali-

dade de associações com capacidade de influência sobre o processo decisório. Segundo o modelo pluralista, este processo seria permeável às demandas de múltiplos interesses que influenciam a formação de políticas de acordo com a sua força no mercado político.

Ao contrário, o modelo de *policy networks* diz respeito a um processo fortemente segmentado de produção de políticas governamentais (como, de resto, é o caso do modelo pluralista), mas fortemente limitado a uma área de política setorial e relativamente fechado às pressões externas. É neste ponto que reside sua diferença básica. Ao invés de predominar a “competição” entre grupos de interesse que expressam uma “pluralidade” de pressões em conflito pela distribuição dos recursos públicos, visando condicionar o “exercício de autoridade” do Estado, na *policy network* predomina o “jogo cooperativo” entre os especialistas e/ou responsáveis por uma área setorial de intervenção, em função dos interesses dos participantes.

Com efeito, os interesses que pesam nas redes de relações articuladas setorialmente (constituídas por especialistas, burocratas, grupos privados e representantes de partidos políticos) buscam construir um *objetivo institucional* próprio da área de intervenção que os une. Como dispõem de recursos fragmentados, desenvolvem ações de cooperação visando assegurar a importância de sua área na agenda, no sentido de obter a manutenção ou redefinição de uma política que atenda os interesses dos participantes da rede. Segundo Lange e Regini (1987), neste tipo de produção de políticas a própria estrutura do processo decisório modifica a possibilidade de que as demandas se traduzam em políticas.

Lange e Regini identificam, finalmente, um terceiro tipo de relação entre os interesses e as instituições na formação de políticas, classificado como “modelo de contratação oligopolística”. Este modelo deriva em parte da literatura sobre neocorporativismo e resume-se aos tipos de processo de formação de políticas públicas em que predominam as políticas de “concertação” pactuadas entre grandes organizações do trabalho e do capital e o governo (exemplo clássico é o neocorporativismo), ou um processo decisório com o domínio de um partido de massa.

Em ambos os casos, os interesses organizados apresentam-se com baixo grau de fragmentação na arena política, dado que as grandes organizações têm capacidade de pré-mediatar a multiplicidade de interesses

sociais e de transmiti-los de modo agregado. Ao contrário do modelo pluralista (com grupos de interesse fragmentados) e das “redes de políticas” (com os “especialistas do setor”), a lógica de ação do modelo oligopolístico privilegia a congruência entre decisões para áreas diversas, levando em conta a interdependência entre os setores de intervenção estatal.

Neste modelo, a produção de políticas se dá geralmente entre poucos atores que concordam em excluir os outros. Entretanto, os atores que têm acesso privilegiado à arena decisória agem segundo uma lógica de *representação de interesses* e não de construção de um objetivo institucional. Tanto as grandes organizações sindicais como os partidos de massa devem transmitir as demandas de seus membros e eleitores, mas podem exercer uma função de controle sobre elas por duas razões. Primeiro, porque o alto grau de agregação de interesses tende a proteger o processo decisório interno à organização da excessiva influência de seus representados (Schmitter, 1983; Pizzorno, 1981). Segundo, porque, para assegurar o monopólio de representação e o acesso privilegiado aos recursos do Estado, essas organizações devem garantir a aceitação das decisões vindas de cima pelos seus representados.

Em tal modelo, portanto, as exigências de *representação e de controle* se contrabalançam para assegurar a estabilidade do processo de formação de políticas. Em consequência, o grau de isolamento da demanda social é intermediário em relação ao modelo pluralista e às redes de interesses setoriais (*policy networks*).

A tipologia de Lange e Regini, partindo das duas dimensões inicialmente assinaladas — grau de exclusão (ou isolamento) dos interesses sociais e grau de integração/segmentação do processo decisório —, dá conta, a meu ver, dos principais modos de articulação de interesses no processo de formação das políticas governamentais.

É evidente que esta tipologia é bastante limitada, restringindo-se apenas a registrar, de um lado, os principais modos como os interesses sociais pesam na formação de políticas públicas e, de outro, as instituições decisórias com as quais se articulam. Isso não exclui a possibilidade de outros atores e instituições constituírem processos intermediários que incorporem novos interesses no processo de formação das políticas. Fica claro que as instituições competentes para tomar decisões e com as quais os interesses organizados desenvolvem interações (pressão, cooperação, concertação)

Quadro 1:

Tipos de Relação entre Interesses Sociais e Instituições Públicas na Produção de Políticas

	—	Integração	+
Isolamento	— Pressão pluralista		Negociação oligopólica
	+ Redes de interesses de políticas setoriais (<i>policy networks</i>)		

FONTE: Lange e Regini (1987, p. 33)

podem variar. O que é discutível no argumento dos autores é um certo *determinismo* institucional, o qual condiciona o grau de permeabilidade e de isolamento das instituições aos interesses externos. Trata-se, entretanto, de uma discussão que extrapola o âmbito desta resenha e que, a meu ver, implica aprofundar estudos empíricos de situações históricas particulares que permitam maiores conclusões teóricas.

Com efeito, esta tipologia se aproxima da vertente neo-institucionalista (Lehmbruch, 1988; March e Olsen, 1984; Olsen, 1989; Ashford, 1989), que assume que as organizações políticas fazem diferença e influenciam as opções disponíveis do processo decisório de políticas. Nessa perspectiva, os atores e seus recursos não são determinados unilateralmente pela posição dos indivíduos na estrutura social (classe etc.), ou pelas instituições sociais (Igreja, família etc.), tampouco pelas condições de desenvolvimento tecnológico.

Segundo Lehmbruch (1988), as coalizões dominantes das organizações ou do sistema político dispõem de uma margem de manobra significativa para fazer escolhas estratégicas, que podem eventualmente demandar a revisão das estruturas existentes. Neste sentido, o quadro institucional e organizacional (considerado como determinante na abordagem neo-institucionalista) define as oportunidades que ampliam ou restringem as margens de escolha. Olsen (1989) assume posição mais moderada neste debate: menos do que considerar as organizações e instituições como atores unitários, bem-informados e que tendem a maximizar seus próprios valores de modo voluntarista no processo decisório, este autor refere-se à racionalidade limitada e ao conflito interno às organizações como aspectos importantes da análise do processo decisório. Para efeito político, Olsen

considera a constituição ou ativação de grupos sociais através do processo político como um fator crucial para explicar as mudanças institucionais e o modo como esses grupos organizados influenciam as escolhas de políticas.

Em perspectiva oposta, Offe (1985, pp. 221-58) explora como os mecanismos estatais de filtragem seletiva dos itens relevantes da agenda de intervenção governamental têm provocado mudanças no sistema de representação de interesses. Para ele, a forma e o conteúdo da representação de interesses organizados são determinados por parâmetros ideológicos, políticos e econômicos. Entretanto, estes três elementos têm influenciado, historicamente, com pesos variáveis na estruturação do sistema de representação de interesses. Nas condições atuais do capitalismo avançado, as *políticas governamentais* "que provêm status aos grupos de interesse" (idem, p. 225) são fatores que afetam o sistema de representação de interesses de forma mais profunda do que aqueles fatores ligados às mudanças de ideologia ou das estruturas de oportunidades sócio-econômicas. Segundo Offe, a situação atual é marcada pela tendência ao declínio dos partidos políticos como agregadores e canalizadores de demandas (à la democracia liberal pluralista) e pela dificuldade dos decisores (*policy makers*) em acomodar interesses, devido à falta de recursos fiscais. Nessas circunstâncias, a variável "manipulada é o sistema de representação de interesses": menos do que "satisfazer demandas", as políticas governamentais do *welfare* visam *moldar* e *canalizar* demandas através da institucionalização de novas formas de organização de interesses, de modo a reduzir os problemas a dimensões controláveis e administráveis.

É neste sentido que o neocorporativismo, enquanto arranjo político que reduz a competição e o conflito, deve ser considerado como variável dependente, e não determinante como advogam os neo-institucionalistas. De qualquer modo, Offe ilustra o avanço do processo de corporativização à medida que o Estado tende a atribuir *status público* a um grande número de grupos organizados, tendência que obstaculiza as relações de *cooperação informal* entre as elites políticas (relações clientelistas etc.).

Duas categorias de atores, para Offe, são afetadas pela atribuição de *status*: os representantes do capital e do trabalho (*market participants*) e os grupos de interesses pluralistas cujos membros são afetados diretamente pelas políticas do *welfare* (*policy takers*), como organizações de pensionistas, médicos, associações de servidores públicos etc.

A hipótese básica de Offe é que o desenvolvimento do corporativismo requer uma explicação dual. Do ponto de vista das relações de classe, a corporativização visa à disciplina e maior previsão do conflito; do ponto de vista dos grupos de interesses plurais, com *status público* assegurado, busca a delegação, devolução e transferência de problemas políticos e demandas para uma arena decisória que não afeta a estabilidade do governo e ajuda a reduzir a agenda sobrecarregada.

Em trabalho recente sobre a reestruturação das políticas sociais na Alemanha, Offe (1989) radicaliza os argumentos acima descritos e atribui a perda de hegemonia do Partido Social-Democrata alemão e o declínio das grandes organizações no processo de negociação das políticas governamentais basicamente a dois fatores: (a) à capacidade dos governos e das elites partidárias de fragmentar e desorganizar a sociedade civil; e (b) à tendência à despolitização dos problemas de classe (*class issues*).⁷

Offe argumenta que a capacidade das elites (governo e partidos) de desorganizar ou organizar grupos sociais — que podem se constituir em fonte de oposição e conflito às redefinições de política social — tornou-se patente no processo político alemão recente. Os cortes orçamentários e as mudanças no sistema de benefícios alemão (em particular no seguro-desemprego) tiveram por objetivo fragmentar e diferenciar as demandas (*claims*) dos desempregados de acordo com a idade, *status* familiar, duração do desemprego etc., de modo a

colocar os empregados contra os desempregados, e sobretudo fragmentar os interesses destes últimos. Como resultado dessa estratégia política, Offe aponta a emergência de uma sociedade de classes cuja divisão não é mais definida de acordo com a posição de cada classe na estrutura produtiva, mas segundo a relação de cada grupo social com os recursos organizados do *Welfare State*. E propõe o seguinte modelo: a classe alta é constituída pelos funcionários públicos e pela burocracia administrativa, que gozam de uma série de privilégios (pensões e benefícios melhores); a segunda classe é formada pelos “empregados normais”, que têm empregos estáveis e gozam das vantagens organizacionais em função do peso das grandes organizações sindicais, dos sistemas de seguridade amplos etc.; a terceira classe é formada pelos aposentados, desempregados e inválidos assegurados pelo sistema securitário, que são mais vulneráveis aos cortes orçamentários e menos organizados; a quarta categoria é composta por grupos heterogêneos que dependem do teste de meios para ter direito aos programas assistenciais; finalmente, a categoria dos excluídos do *Welfare State* (refugiados, estrangeiros, mendigos), que não desfrutam dos privilégios da cidadania nacional.

Em termos analíticos, o autor privilegia a perspectiva da estratégia dos atores em um contexto estrutural que favorece as oportunidades de ação estratégica das elites. O declínio da política de classe pode ser explicado pela incapacidade de recuperação das políticas keynesianas de pleno emprego e pela tendência à fragmentação da estrutura social, entrecortada por clivagens e identidades múltiplas que não entendem a política em termos de classe, crescimento econômico e redistribuição. Com a ascensão da Democracia Cristã na Alemanha, o apelo populista das elites concentrou-se no conflito entre organizados e desorganizados (e não mais entre capital e trabalho).

Com efeito, o debate teórico sobre o papel das instituições e organizações de interesse na definição de estratégias e de escolhas de políticas só ganha sentido quando confrontado com situações histórico-concretas:

“[...] não podemos supor que a prática dos movimentos políticos é determinada apenas por quaisquer condições objetivas, fampouco que tais movimentos são livres para agir conforme sua vontade, independentemen-

te das condições que procuram transformar. Tais condições constituem, em cada momento, a estrutura da escolha na qual os agentes deliberam acerca de objetivos, percebem alternativas, avaliam-nas, escolhem linhas de ação e as seguem, a fim de criar novas condições" (Przeworski, 1989, p. 15).

Dados os limites desta resenha e o objetivo inicialmente definido — qual seja, examinar a literatura recente sobre os modos de articulação entre interesses organizados e instituições no processo de formação das políticas governamentais —, procurarei descrever sucintamente três casos específicos de formação de políticas, referidos à experiência internacional, a partir da literatura disponível: (a) o caso italiano, caracterizado pela literatura como um tipo misto, tendendo a aproximar-se do modelo pluralista-distributivo mas apresentando "redes de interesses setoriais organizados" em áreas específicas de intervenção estatal; (b) o caso francês, fortemente marcado pelas "redes de interesses setoriais" e pela presença de burocratas, especialistas de políticas e grupos profissionais; e (c) o caso norueguês, que ilustra o modelo social-democrata de neocorporativismo.

2. Política e Políticas

2.1. O Caso Italiano

Muitos autores ressaltam a permeabilidade das instituições do *Welfare* italiano aos interesses privados (Pacci, 1984 e 1987; Regonini, 1985; Pasquino, 1987; Dente e Regonini, 1987). Caracterizado como uma variante "clientelar" (Ferrera, 1984) do "modelo meritocrático-particularista" (Titmuss, 1971), típico dos países da Europa continental,⁸ a especificidade do "*Welfare* italiano" tem suas raízes numa legislação social corporativista, nas características do processo de modernização e industrialização capitalista do país e no peso de instituições religiosas fortemente ativas no setor de assistência, fatores que contribuíram para exacerbar a elevada fragmentação e heterogeneidade institucional daquele sistema. Neste sentido, a "precoce hegemonia da classe política sobre todas as instâncias de autogoverno da sociedade civil", aliada à expansão da intervenção social do Estado de modo "particularista-clientelar", tendem a restringir a capacidade de iniciativa difusa na sociedade, incentivando as de-

mandas por políticas assistenciais e o clientelismo (Graziano, 1980; Tarrow, 1988).

Segundo estes autores, o sistema de *welfare* que a Itália herdou do fascismo já se caracterizava marcadamente por duas lógicas de operação: a lógica "corporativa" e a "assistencial-clientelar". A primeira se expressava pelo primado da solidariedade profissional (originada nas caixas de seguro privadas), que se insere na ordenação pública da legislação fascista, institucionalizando os direitos e garantias das corporações organizadas. A segunda manifestou-se notadamente nos programas assistenciais entregues ao jogo político entre os partidos e a administração pública, fonte da dependência clientelística de seus beneficiários.

A evolução do *welfare* italiano no pós-guerra parece não ter alterado substancialmente esse quadro. Favorecidos pelo relativo "desinteresse do movimento operário em relação à legislação previdenciária", os governos de centro liderados pela Democracia-Cristã incrementaram a expansão do sistema de proteção social, alargando a base das categorias profissionais com direitos institucionalmente reconhecidos através de regimes de benefícios públicos ou "parapúblicos" bastante diversificados, que deixaram intocada a natureza particularista do *welfare* no país. As tentativas de reforma dos anos 70 (educacional em 1972, previdenciária e sanitária em 1978), inspiradas no princípio de direito social igualitário para todos os cidadãos, têm enfrentado problemas de implementação e gestão que salientam seu caráter "difusamente clientelar", presente tanto no seu componente "corporativo" como assistencial" (Pacci, 1987, p. 278).

De modo geral, os autores citados identificam o processo de formação das políticas sociais italianas como altamente marcado pela *desagregação e fragmentação das demandas* sobre o sistema político e, em consequência, pela implementação de políticas excessivamente *segmentadas e isoladas* entre si. O grau de *autonomia* do processo decisório de políticas em relação ao sistema político é objeto de controvérsia entre eles.

Alguns (Lange e Regini, 1987), assinalam a predominância do modelo de "pressão pluralista", dadas as características do sistema político, altamente conflituoso e ideologicamente polarizado mas principalmente marcado pela prática distributiva-clientelar, que assegura a coesão do bloco dominante e compensa lateralmente os excluídos. Nessas condições, a pressão plura-

lista dos interesses fragmentados parece ser o modelo mais próximo do modo de produção de políticas governamentais na Itália: através da mediação dos partidos, que “condicionam o funcionamento das instituições de *welfare*”, as diferentes demandas sociais têm elevada probabilidade de se traduzirem em políticas, as quais levam em conta as relações de força na sociedade.

Para Pasquino (1987) essa imagem é mais adequada para algumas políticas (como a industrial e as políticas locais). Porém, a forma de regulação do conflito social na Itália, segundo ele, difere tanto da “presença pluralista” como da “contratação oligopolística”. O autor considera o caso italiano como típico de “governo de partido”, ou seja, os partidos e o sistema partidário detêm um controle diversificado e capilar sobre os recursos públicos e o processo decisório. Os partidos detêm o monopólio do recrutamento para a carreira político-administrativa; as agências decisórias são compostas por elementos designados pelos partidos; o processo decisório é triangular, isto é, engloba a negociação entre as agências e departamentos controlados pelos partidos, o Executivo e o Legislativo (ambos extraídos dos partidos); a influência dos grupos externos é mediada pelos partidos; as associações locais, que têm peso na estrutura do poder, têm seus representantes no Parlamento e são formadas por elementos dos três maiores partidos. Logo, a arena decisória na Itália é formalmente eletiva e controlada pelos partidos (*idem*, p. 61).

No caso específico das reformas de *welfare* nos anos 70, Pasquino ressalta que as escolhas sobre as áreas de intervenção das reformas resultaram de uma negociação entre os partidos, governo e oposição, classe política central e periférica. Os interesses corporativos tiveram peso marginal nesse processo, porque apesar do surgimento de diferentes coalizões entre decisores, beneficiários diretos (*policy-takers*) e frações partidárias, as decisões sobre os programas de reforma estavam em mãos dos partidos. Embora os burocratas tenham formulado a agenda de reformas, os itens selecionados dessa agenda, que pesaram nas decisões tomadas, resultaram da negociação entre os interesses dos partidos dominantes.⁹ Neste aspecto, os partidos combinam os interesses partidários com os interesses setoriais organizados (especialistas, burocratas, representantes de corporações), prevalecendo os primeiros, na medida em que os setores organizados dependem de

sua relação com um partido forte, da qual resulta sua influência na arena decisória.

Neste sentido, para Pasquino, o processo de formação das políticas governamentais na Itália assemelha-se ao modelo de “governo de partido” (*party government*), apresentando algumas peculiaridades básicas: (a) a não-alternância entre as coalizões de governo e a limitadíssima renovação da classe política e administrativa são fatores que impedem uma “política partidária” (*partisan policy*); (b) a debilidade organizacional da sociedade civil e das instituições políticas no período pós-fascismo contribuiu para a afirmação deste sistema; apesar do enorme avanço das organizações de interesses nos anos recentes, elas constituíram-se em forças muito diversificadas e heterogêneas, fator que influi sobre a organização e fragmentação dos partidos; (c) a força dos partidos como reguladores da ação social do Estado reside em sua capacidade de permanecer imersos “no social sem conseguir efetivamente promover a representação fiel e dinâmica” das forças sociais organizadas. Os partidos constituíram-se em estruturas estrategicamente colocadas no processo decisório de políticas e bastante penetráveis pelos grupos sociais, na medida em que a “fragmentação dos partidos é quase uma condição para governar a fragmentação” (Dente, 1985).

Em perspectiva oposta, alguns autores (Regonini, 1985; Dente e Regonini, 1987) desenvolvem a hipótese de que o processo de formação das políticas sociais na Itália tende claramente em direção ao modelo de “redes de políticas setoriais” (*policy networks*), que envolve a interação de múltiplos atores articulados em torno de interesses específicos, dada a tendência à especialização do processo decisório.

Sem ignorar a presença estável dos partidos como formuladores de políticas no processo decisório, Dente e Regonini diferenciam duas arenas nesse processo: (a) uma arena de política partidária, onde as escolhas processadas baseiam-se na avaliação do número de votos que uma determinada facção possui em relação a um problema¹⁰ e à coalizão dominante; e (b) uma arena de “políticas substantivas” (*substantial policy*), onde se expressam as preferências de vários atores, prevalentemente — mas não exclusivamente — orientados por posições partidárias nas decisões sobre as linhas de intervenção governamental. Nessa arena se processa a “política do processo decisório de políticas substantivas” (Dente e Regonini, 1987, p. 89).

Segundo os autores, no caso das reformas de política social, os formuladores mais ativos de políticas e programas, embora fossem representantes ou membros de algum partido, desenvolveram estratégias de ação que orientaram suas escolhas nas decisões substantivas com relativa autonomia em relação à posição dos seus respectivos partidos.

Regonini (1985) destaca o modo como os "especialistas" dos partidos, técnicos em áreas setoriais de intervenção (habitação, saúde, educação), ganharam relativa autonomia no interior das organizações partidárias, transformando-se em figuras-chave do processo de negociação de políticas, articulados entre as "comunidades de políticas setoriais" (*policy communities*) e os dirigentes políticos (partidos dominantes, Executivo e Legislativo). A autora sugere a emergência de *suborganizações setoriais* dentro dos partidos, com autonomia em relação a questões bastante controversas no interior da organização partidária.

Nesta direção, Regonini refere-se à existência de um jogo de *cooperação* bastante intenso entre os tecnoburocratas e os grupos de *especialistas de políticas* dos diversos partidos, o qual permite a tomada de decisões-chave em situações de conflito interpartidário. O exemplo utilizado foi o processo decisório sobre a Reforma Sanitária Italiana, desde a sua discussão no Parlamento até a sua aprovação. A autora mostra a configuração de uma "rede de interação" entre interesses articulados setorialmente, para a qual confluíram representantes sindicais, associações profissionais, especialistas dos partidos e tecnoburocratas, situação indicativa das mudanças que vêm se processando no processo decisório italiano.

Em suma, as reformas sociais italianas dos anos 70 engendraram modificações importantes no processo decisório vigente, marcado pelo predomínio exclusivo dos partidos, do ponto de vista das relações entre os interesses organizados, administração pública, políticos de partido e especialistas. Foram criados institutos para a gestão social, participativa e descentralizada das políticas sociais que reforçaram a representação sindical nos órgãos de gestão do Istituto Nazionale de la Previdenzia Sociales — INPS, do Conselho Nacional de Instrução Pública, do Conselho Universitário Nacional e das Unidades Sanitárias Locais. Estes órgãos colegiados ganharam assento no Conselho Administrativo de todos os ministérios da área social e a

eles foi atribuído amplo poder decisório nas áreas de intervenção setorial.

Como consequência deste alargamento da base participativa no processo decisório, emergiram novas redes de relações, nas quais o aumento do poder decisório de uma categoria não implicou necessariamente a redução da influência de outros atores, como, por exemplo, os partidos políticos. Além disso, esse processo tem provocado polarizações internas na arena decisória, contrapondo as diversas categorias, executores e legisladores, divididos por distintas orientações partidárias.

Se, de um lado, os partidos e grandes organizações intersetoriais passaram a atuar como atores estáveis no processo de formação das políticas sociais italianas, isso não impediu a segmentação do espaço decisório em subsistemas especializados nas áreas de políticas setoriais, que podem condicionar a dinâmica das *policy networks*.

É neste contexto que Regonini salienta como o modo de formação das políticas sociais, no caso italiano, obedece a duas lógicas principais. Quando estão em jogo problemas com potencialidade *redistributiva*, os partidos e sindicatos tendem a se afastar do jogo cooperativo — lógica que predomina nas "redes de interação setorial" — e podem privilegiar o nível da "metapolítica", ou seja, o nível em que prevalece o conflito entre os programas das diferentes orientações partidárias, e que assegura a existência mesma dessas organizações.

Apesar das distintas interpretações do caso italiano, me parece que, seja com a predominância dos interesses partidários (Pasquino, 1987), seja com a emergência das "redes de políticas setoriais" dominadas por especialistas e tecnoburocratas, o modo de formação das políticas sociais na Itália desenvolve-se sobretudo na *arena distributiva* (Lowi, 1972), de modo incremental e escassamente coerente.

Os partidos políticos, de modo geral, tendem a se afirmar mais como representantes de interesses segmentados do que como agregadores desses interesses. Algumas grandes organizações sindicais (Reginì, 1987) foram capazes de uma ação coordenada em conjunturas específicas, mas seu grau de centralização é baixo. Além disso, na opinião de vários autores, uma estrutura já segmentada por razões históricas tendeu a se fragmentar como resultado das políticas de *Welfare* praticadas após a Segunda Guerra Mundial. Essas políticas, que parecem refletir a estrutura dos inte-

resses organizados e a sua interação com as instituições públicas, apresentam traços tendencialmente particularistas e clientelistas, que contribuíram para criar novos grupos sociais dependentes do Estado. O baixo grau de centralização do poder político, a posição relativamente débil do Executivo frente ao Parlamento e a "cultura de compromisso" são algumas das causas que, segundo este autor, favoreceram a dispersão do poder e a oportunidade de que os grupos de interesses segmentados exercessem influência sobre o processo de formação das políticas.

Este processo teve duas conseqüências importantes. De um lado, permitiu a a multiplicação das agências públicas processadoras de demandas, às quais os diversos grupos e interesses sociais têm acesso. De outro, quando as decisões de políticas sociais se dão através das "redes setoriais" de intervenção (*policy networks*), menos permeáveis aos interesses sociais, a fragmentação encoraja a "especialização restrita" (principalmente no interior da burocracia), processo que tende a obscurecer a responsabilidade pública quanto às escolhas e decisões tomadas, além de engendrar novas formas de particularismo.

Neste quadro, apesar do avanço das reformas setoriais recentes, de cunho mais universal e igualitário, têm tido pouco êxito, na Itália, as propostas de políticas sociais mais integradas, coerentes e universais.

2.2. França: Elites e Corporativismos Setoriais

O desenvolvimento "tardio" das políticas sociais na França traduz um modo particular de construção da coesão social, fundado sobre a preservação das "categorias-tampão" (pequenos proprietários rurais e urbanos, profissionais liberais, classes médias em geral) e a gestão diferenciada do trabalho assalariado (Segrestin, 1984; Sellier, 1984; Rosanvallon, 1988; Jobert, 1985). Segundo Jobert, essa estratégia pode ser explicada por três fatores convergentes, os quais remetem às condições de transição de uma sociedade predominantemente rural a uma sociedade industrializada e urbana.

O primeiro refere-se ao modo como os pequenos e médios proprietários rurais foram capazes de defender seus interesses (desde a Revolução Francesa) e de influir sobre o processo político. Este segmento

transformou-se no pilar de uma estratégia de defesa da propriedade e dos trabalhadores independentes (profissionais liberais, artesãos, comerciantes), ideologia que impregnou fortemente uma parte da classe operária de origem católica (Movimento Mutualista), contribuindo para a defesa dos interesses corporativistas em muitos setores sociais. Como conseqüência deste processo, o Estado implementou políticas assistenciais extremamente complexas e diferenciadas (Renard, 1987), que tenderam a retardar o processo de institucionalização das relações de trabalho. O sindicalismo operário se constrói em torno de grandes corporações fortemente fragmentadas e diferenciadas do ponto de vista do sistema de benefícios (Mutuais, Caixas de Previdência etc.) próprio a cada categoria profissional (Segrestin, 1985; Rosanvallon, 1988).

O segundo fator relaciona-se ao processo de radicalização de uma fração importante das organizações operárias, base da articulação entre o Partido Comunista Francês e a Confédération Générale du Travail. Dadas as características ideológicas do movimento de interpenetração partido/sindicato, consolidou-se no interior do partido uma estratégia de recusa permanente à legitimidade do sistema vigente, processo que dificultou a incorporação da classe operária ao jogo político.

Finalmente, a dificuldade de integrar plenamente a classe operária francesa ao jogo político explica-se também pelas condições de formação desta classe, caracterizada por um crescimento lento, heterogêneo e pouco concentrado.

Entretanto, de acordo com Jobert, o caso francês não permite estabelecer uma relação direta entre movimento operário e formação das políticas sociais: "A Seguridade social na França é menos a conseqüência de uma 'conquista operária', resultante de um compromisso social entre organizações de classe, do que uma dimensão necessária da cidadania democrática" (Jobert, 1988, p. 3). De um lado, as premissas do "Estado de Bem-Estar" foram dadas por uma "elite solidarista" que dominou a República no início do século XX. De outro, o Projeto de Seguridade Social de 1945 também manifestou a vontade dos homens políticos vindos da Resistência de assegurar a reconquista da democracia.

"Cidadania democrática" e "consenso científico" aparecem como os pontos for-

tes, segundo essa interpretação, na configuração das políticas sociais francesas. Com raízes na "ideologia republicana" do início do século, segundo a qual a solução dos problemas sociais seria melhor assegurada através da aplicação do *saber científico*, tal consenso funda-se na doutrina republicana dos serviços públicos, dominados, cada um, por uma grande profissão. Segundo Jobert, esta antiga aliança entre "Estado e Ciência" na França influenciou enormemente o processo político nacional, mas manifestou-se com clareza particular no domínio das políticas sociais.

A importância das profissões liberais ligadas à produção de políticas sociais (médicos, professores, engenheiros etc.) no conjunto da sociedade francesa tem suas origens no fato de as classes médias terem se constituído em elemento "garantidor do equilíbrio social" no sistema político instaurado pela Terceira República. Outra herança deste período é a "preferência dos franceses por uma gestão profissional particularista dos direitos sociais", fato que ajuda a explicar por que o Projeto de Seguridade Social de 1945 levou 30 anos para se generalizar, através da progressiva incorporação de regimes especiais de benefícios ao dispositivo central previsto para os assalariados (*idem*, p. 4). Em suma, a influência das profissões no processo de formação de políticas públicas pode ser explicada pelos seguintes fatores: incorporação progressiva de ramos ou setores produtivos no crescente processo de intervenção social do Estado; lento e difuso crescimento da classe operária; e concepção científica das ações públicas.

Neste quadro, os problemas sociais passaram a ser tratados através da implementação de programas cientificamente formulados por técnicos e especialistas. Cabe às profissões administrar os serviços públicos e o processo decisório das medidas pertinentes, sem a interferência dos políticos e do público, este último considerado apenas como usuário passivo (Jobert, 1989 p. 13).

Além disso, os estudos sobre o processo de formação das políticas sociais na França mostram como as elites profissionais foram capazes de integrar sua visão técnica (a respeito de um setor de intervenção social) a um referencial social mais amplo, representativo das relações entre o setor profissional (ligado à formação de uma política) e o conjunto da sociedade.

Desta perspectiva, o modelo de análise desenvolvido por Jobert e Muller (1987) privilegia as seguintes dimensões do processo de formação das políticas públicas:

- 1) A partir da noção de "Estado em ação" — Estado cujo funcionamento se estrutura em torno da definição e implementação de políticas, num terreno de incertezas característico do processo político, com o objetivo de assegurar a coesão social (regulação e legitimação) — postula-se um esquema de análise baseado nas relações entre *políticas setoriais* e *reprodução global da sociedade*;
- 2) os setores aparecem como "totalidades sociais" que constituem "papéis sociais" estruturados segundo uma lógica vertical e a-territorial (setores público, industrial, agrícola, profissões liberais etc.). Este processo de setorialização da sociedade, regido pela *diferenciação funcional*, funda os novos modelos de intervenção governamental através de políticas setoriais, as quais têm por objetivo manter ou restaurar a coesão social, anteriormente assegurada pela *diferenciação territorial*;
- 3) quanto maior é a setorialização de uma sociedade, maior é a *interdependência entre os setores*: configuram-se momentos de escolha que envolvem constrangimentos setoriais heterogêneos, os quais exigem o equacionamento de decisões estreitamente ligadas a um *saber técnico* específico. Os governantes dependem do conhecimento dos administradores e especialistas para determinar o curso de sua ação. Logo, a implementação de políticas implica uma *negociação entre governos e profissões*;
- 4) essa "capacidade técnica" representada pelos setores comporta três dimensões: a profissão, a organização e as regras. Como o conhecimento profissional se combina com a forma de organização dos interesses setoriais, é possível que o processo decisório expresse a *autonomização* de certos atores na arena pública, problema que pode aumentar o grau de *incerteza* das ações do Estado;
- 5) para reduzir o grau de incerteza, o Estado fixa *normas* de ação que balizam o comportamento dos atores e/ou intervêm politicamente no pro-

cesso mesmo de formação dos atores sociais: certos modos de mediação são reconhecidos e outros são excluídos pelas autoridades públicas (o Estado, por exemplo, pode criar organizações para estabelecer seus interlocutores válidos; pode alocar recursos para certas organizações de interesses com o objetivo de ter controle sobre suas ações etc.).

A partir deste quadro referencial, Jobert e Muller (1987, cap. 3) definem um modelo de análise de políticas setoriais que leva em conta três elementos principais:

- a) toda política setorial é uma tentativa de articular uma relação entre setor e o conjunto da sociedade (Relação Global-Setorial — RGS);
- b) esta RGS só se transforma em objeto de intervenção estatal em função da “imagem” setorial (representação) que designa as normas e os referenciais de uma política (Referencial Setorial). Duas lógicas principais atuam na estruturação dos setores, do ponto de vista de seu papel na formação das políticas públicas: a *lógica profissional* e a *lógica administrativa*. Produto das relações de força num setor de intervenção, o referencial setorial expressa a imagem dominante do setor. Devido à importância do “saber especializado”, a lógica profissional é dominante no processo de formação das políticas, através da ação das *corporações setoriais* (médicos, professores, agricultores etc.) representadas por suas *lideranças*, que atuam como *mediadores*. Mas, enquanto os setores se constituem e se organizam *fora do Estado*, a *administração pública* se estrutura como um setor de competência *dentro do Estado* e desenvolve estrategicamente a “especialização” em certos domínios. As tensões internas à administração e os conflitos entre lideranças e base exigem um “compromisso” do setor com o Referencial Global (constituído a partir de estratégias de aliança e de dominação, de um lado, e pela construção de um projeto político, no sentido gramsciano, de outro). Os valores que orientam o Referencial Global são fortemente ligados aos valores presentes na ideologia dominante, como o “pro-

jeto de modernização e desenvolvimento” da França de De Gaulle e a “prioridade à justiça social”, no primeiro governo Mitterrand;

- c) por fim, os autores ressaltam a importância dos “elementos de negociação”, que articulam e integram os dois referenciais (setorial/global) de uma política pública. Aqui, importa investigar como os referenciais são construídos e quais são os atores que lhes dão forma e conteúdo.

Neste plano, os *mediadores* aparecem como *atores centrais* das políticas de governo, por seu papel dominante na elaboração do referencial das políticas setoriais. São eles os agentes responsáveis pela decodificação da RGS, traduzindo-a em uma filosofia de ação. São também os mediadores que recodificam a RGS, definindo novas normas e critérios de intervenção sobre o real. Neste sentido, os mediadores não apenas refletem a respeito das condições técnicas de implementação de uma nova política, como também elaboram um projeto sócio-cultural que conforma um novo campo normativo. Como exemplo, os autores citam o papel dos “jovens médicos de esquerda” na Reforma Hospitalar de 1958, na França. No caso brasileiro, poderíamos talvez pensar na influência dos sanitaristas sobre a Reforma da Política de Saúde.

Em suma, a construção de um novo referencial não é um processo puramente ideológico. A eficácia dos mediadores setoriais reside em sua capacidade de levar em conta os dados concretos da Relação Global/Setorial, procurando ultrapassar a simples reprodução dos interesses corporativos do setor, de modo a integrar seu projeto setorial-corporativo no âmbito de interesses sociais mais amplos.

Em termos gerais, este modelo de análise da formação de políticas governamentais abrange três dimensões principais — cognitiva, instrumental e normativa — que tendem a se *institucionalizar* no processo de formulação e implementação. A dimensão *cognitiva* (tipos de referenciais partilhados pelos atores sociais) reduz a complexidade das *escolhas* de políticas a um número reduzido de variáveis articuladas: ela define o campo e o espaço de um problema setorial freqüentemente associado a uma elite profissional, especialistas, tecnoburocratas e grupos de interesse articulados numa “rede de política”. Com o avan-

ção das políticas de *welfare*, esta dimensão tem se institucionalizado através da criação de vários órgãos estatais produtores de informações estatísticas, centros de pesquisa e de planejamento social, que se desenvolveram de modo diferenciado, segundo o peso das relações de poder que dominam as áreas de intervenção setorial (Jobert, 1989, p. 10).

A institucionalização da dimensão *instrumental* do processo de formação das políticas relaciona-se à constituição de comissões e de grupos de trabalho para refletir sobre programas específicos de intervenção setorial. Em geral, estes grupos, constituídos por burocratas, especialistas e organizações de interesse, praticam um tipo de “negociação” bastante *seletivo*, restrito aos atores relevantes da “comunidade de política” setorial (*policy community*) (Heclo e Wildavsky, 1974).

Por fim, a real limitação deste processo de negociação (que expressa a institucionalização da dimensão *normativa* do processo de formulação de políticas na França) explica-se pela influência do “consenso científico” entre as elites dirigentes, as *profissões* e a *opinião pública*. Esta *aliança*, que tem suas origens no conceito de serviço público vigente desde a Terceira República, moldou a forma peculiar de “concertação” característica do sistema francês de bem-estar social, marcada pelo diálogo direto entre “planejadores e governo” e pela ampla autonomia das elites profissionais (públicas e privadas) desde a formação da agenda até a decisão e implementação de políticas.

Com efeito, apesar de o modelo de análise desenvolvido por Jobert e Muller tentar caracterizar a especificidade do caso francês no processo de formação das políticas governamentais, é possível assinalar alguns pontos convergentes entre este modelo e aquele que descreve as “redes de políticas setoriais” (*policy networks*). Ambos dizem respeito a um processo decisório fortemente *segmentado*, em que a participação dos atores tende a privilegiar os interesses setoriais articulados em torno de uma área de intervenção social, os quais interagem com as instituições públicas responsáveis pela formulação e implementação de políticas. Da mesma forma é possível perceber como este modo de formação de políticas, fortemente influenciado pelas associações profissionais, aproxima-se dos estudos sobre *mesocorporativismo* e *políticas de welfare* (Cawson, 1982 e 1987).

Com efeito, Cawson define três tipos ideais de intervenção do Estado — modos burocrático, de mercado e corporativista. Estes modos de intervenção podem se combinar, mas o predomínio de um deles varia de acordo com o campo de intervenção estatal e relaciona-se à forma como os *grupos profissionais* participam do controle e implementação das políticas sociais. Neste sentido, o autor focaliza os processos políticos que envolvem a *interação entre agências do Estado e interesses organizados sobre uma base setorial* (mesocorporativismo), para explicar o processo de formação de políticas específicas em que as organizações de interesses não agregam amplos interesses, mas refletem problemas que afetam os interesses de categorias particulares.

No “mesocorporativismo”, os atores coletivos *não são grandes associações de classe* (macrocorporativismo ou neocorporativismo) nem firmas (microcorporativismo), mas sim organizações que defendem interesses específicos de *setores* e de *profissões*. Estas organizações de interesses, que participam das “trocas políticas” mesocorporativistas com as agências do Estado, incluem sindicatos, associações de interesses empresariais, associações profissionais e interesses administrativos, desde que esses grupos tenham capacidade organizacional para *monopolizar a representação de interesses* de uma categoria. Na prática a barganha mesocorporativista com o Estado envolve mais os representantes dos interesses de produtores do que os consumidores e as associações de produtores de bens e serviços.

Trata-se de um processo de *troca política* entre representantes de associações corporativas e agências do Estado, em que a barganha favorável a certas políticas de governo é trocada por apoio e sustentação dessas políticas pelas associações. Logo, não se trata de uma relação em que o Estado “dirige” e “controla” as organizações de interesse (como, por exemplo, no “corporativismo estatal”; Schmitter, 1974), nem de uma relação em que as agências do Estado são capturadas por interesses privados, de modo informal, como nas relações clientelistas. A intermediação de interesses mesocorporativa, segundo Cawson (1987, cap. 6), pode ocorrer (mais raramente) em sistemas neocorporativos de macronegociação tripartite, como pode ter peso relativo nos processos decisórios de sistemas em que o pluralismo e a atuação parlamentar

são os principais condicionantes da formação de políticas.

Nesta direção, apesar de a literatura destacar a organização de interesses setoriais como resultado da diferenciação de mercado na esfera das relações produtivas, a análise *setorial* e dos arranjos mesocorporativistas vem ganhando espaço no campo das políticas sociais. Vários autores (Harrison, 1984, Cawson, 1982 e 1987; Lembruch, 1988) discutem o modo como os setores se diferenciam em relação ao processo histórico que caracteriza as formas de intervenção do Estado na área social. Estes setores — Educação, Previdência, Saúde, Habitação e Assistência Social, que correspondem às principais divisões de tarefas no âmbito do sistema de política social — ganham pesos diferenciados no processo de formação e implementação de políticas sociais e revelam diferentes formas de intermediação de interesses, cujas variações dependerão, em parte, do modo como um setor se relaciona com as atividades alocativas ou produtivas do *Welfare State* (Offe, 1985).

Para Cawson (1982 e 1987), que toma como foco empírico o caso inglês, os interesses dos consumidores (usuários) de políticas sociais tendem a apresentar baixo grau de organização, enquanto os interesses dos produtores podem ser divididos internamente por clivagens de classe ou apresentar forte coesão setorial. No caso do sistema de saúde inglês, por exemplo, a questão do orçamento setorial tem provocado, sistematicamente, a formação de alianças interclasses na defesa dos interesses setoriais organizados.

A força dos monopólios de interesses dos produtores de bens e serviços, em que se destacam as associações profissionais ligadas às políticas de *Welfare*, permite, segundo Harrison (1984), identificar uma forma específica de *Welfare Corporatism* a nível "meso" (setorial). Esta forma tem se manifestado em graus diferenciados em diversos países (França, Inglaterra, Itália, Alemanha) e é mais incomum em países onde os arranjos macrocorporativos são dominantes (Áustria, Suécia, Noruega, Holanda), porque neste caso as políticas sociais pertencem à agenda da negociação tripartite, ou seja, as grandes organizações de *classe* têm voz mais decisiva nas alocações do *welfare* do que as associações profissionais.

De qualquer modo, ambos os autores (Cawson, 1987; Harrison, 1984) identifi-

cam o mesocorporativismo setorial como uma forma de articulação de políticas sociais em que os grupos que *representam* interesses (associações profissionais, sindicatos etc.) nas trocas monopólicas com as agências do Estado apresentam "maior identidade entre si" do que com associações voluntárias pluralistas. A representação de interesses dos usuários de políticas do *welfare* e sua capacidade de pressão sobre o processo decisório vão depender, sobretudo, das prioridades sociais propostas pelos partidos políticos no poder.

2.3. Noruega: Organização de Interesses e Instituições Políticas

Dois aspectos principais marcaram o processo político norueguês no pós-Segunda Guerra: o desenvolvimento das clivagens econômicas, especialmente entre sindicatos de trabalhadores industriais e empregadores, e a transformação do conflito de classe em "cooperação de classe" (Olsen, 1983, cap. 6).¹¹

Até 1920, as clivagens culturais e linguísticas pareciam mais divisivas que os conflitos de classe. Após o sucesso eleitoral dos socialistas em 1927, a principal divisão passou a contrapor socialistas a não-socialistas, alinhados em reivindicações econômicas. Gradualmente a confrontação de classe transformou-se em "cooperação de classe", sobretudo no período 1945-65, caracterizado por mudança social, estabilidade política e um forte grau de consenso a respeito das políticas públicas, e expansão do *Welfare State*. Em 1945 todos os partidos políticos apresentaram uma plataforma conjunta visando à modernização econômica, a uma política de pleno emprego e à educação de massa. O crescimento pressupunha contratos explícitos ou implícitos de "coexistência pacífica entre trabalho e capital", contrastando com o conflito de classes que predominou no período entreguerras. Segundo Olsen, o modo como as clivagens econômicas influenciaram o grau de mobilização e confronto no pós-guerra dependeu da forma como os recursos politicamente organizados ligaram vários grupos sociais e da capacidade das instituições políticas de acomodar os vários grupos em busca de soluções para os problemas e os conflitos.

Desde 1945, os Partidos Trabalhista e Conservador tornaram-se os mais importan-

tes em termos de votos, recursos econômicos, número de membros e assentos no Parlamento. Estes partidos têm defendido posições *opostas* em relação às questões corporativistas que afetam a economia urbana. Entretanto, tendem a ficar do mesmo lado nas questões ligadas a conflitos culturais-territoriais, problemas religiosos e aqueles que afetam o setor primário da economia.

Na verdade, a concentração de recursos políticos em torno das clivagens *econômicas* que diferenciam os socialistas dos conservadores é decisiva na medida em que os grupos de interesse organizados controlam mais recursos que os partidos políticos. Aproximadamente 70% da população com 15 anos ou mais pertencem a uma ou mais organizações de interesses (Olsen, 1983, p. 197). Apesar de as "associações humanitárias" (religiosas, culturais etc.) competirem em número com as organizações corporativas, elas raramente se envolvem em questões políticas. Apenas as organizações de interesses econômicos possuem "quadros" administrativos capazes de contrabalançar o peso potencial das burocracias públicas no processo decisório. Embora sejam "modestos" os recursos dos partidos e organizações de interesse que enfatizam questões *não-econômicas*, alguns deles têm um número significativo de adeptos, que se mobilizam em circunstâncias específicas, sobretudo quando as instituições políticas não respondem aos seus interesses.

Vários autores têm considerado a Noruega como o modelo europeu ideal de "Moderno Welfare State". Resumindo os principais aspectos destacados pela literatura, Olsen salienta as seguintes características deste modelo:

- a) "uma estrutura decisória em que a influência do sistema multipartidário tem sido efetivamente afastada do processo de formação das políticas. O declínio do papel dos parlamentos, dos partidos ideológicos e das eleições significou a *cooptação* de grupos organizados que têm acesso ao governo. As agências administrativas em interação com as organizações de interesses desenvolveram um novo tipo de estrutura decisória formada por 'redes de comissões', que atuam como uma *extensão formal* da burocracia governamental: delegou-se poder de autogoverno e controle sobre ques-

tões relacionadas às políticas públicas que afetam esses grupos";

- b) "uma estrutura de acesso ao sistema decisório, cuja agenda é dominada cada vez mais por questões técnicas, objetivos consensuais e teorias causais definidas por 'especialistas' reconhecidos publicamente, onde as clivagens ideológicas tendem a ficar à margem";
- c) "baixo nível de conflito";
- d) "estratégias de intervenção governamental caracterizadas por alto grau de compromisso e de barganha a partir da argumentação racional; pouca ênfase na politização dos problemas e em apelos de massa baseados em ideologia de classe; baixo grau de competição e ênfase em ações seguras que minimizem a incerteza do processo político; em geral, essas estratégias pressupõem mais a confiança entre os atores do que a rivalidade, e mais o consenso entre os vários interesses organizados do que soluções impositivas que favoreçam atores particulares";
- e) "decisões substantivas, onde todos os interesses são igualmente acomodados — o resultado substantivo do processo de formação das políticas é produzir parceiros (*sharers*) mais do que ganhadores e perdedores. O teste de uma boa decisão não se refere aos seus objetivos de racionalidade, mas sobretudo ao modo como as diferentes partes concordam com ela. O resultado social busca preservar a confiança nas elites. As elites têm interesse maior em garantir o sucesso do funcionamento desta estrutura, enquanto o público em geral tem como interesse saber 'quem ganha o quê?' e não participar do processo de como as decisões são tomadas e implementadas [...] O público, portanto, tem pouco treinamento político. A ausência de debate público impede que o processo político seja renovado pela competição e disputa entre outros grupos. O sistema político não é permeável às demandas dos grupos não representados na estrutura corporativa-funcional de formação e decisão de políticas governamentais. Os fenômenos intra-sistêmicos deste modelo afetam mais o processo político do que os fatores externos." (Olsen, 1983, pp. 200-1).

No entanto, Olsen contrapõe-se a este enfoque e assinala que existem variações importantes nos “estilos” de formação de políticas referidos ao caso norueguês, dependendo das áreas e dos problemas envolvidos. As decisões de política econômica tendem a desenvolver uma estrutura de *cooptação* das organizações de interesses econômicos, a qual *não incorpora a participação de todos os interesses organizados*, na medida em que o sistema “corporativo-funcional” se orienta para a defesa do *status quo, de modo seletivo*. Apesar disso, os interesses que não participam desta arena são ativos em outras arenas de formação de políticas, as quais são interconectadas e não atuam isoladamente em relação à arena principal. Para entender a dinâmica deste sistema e a articulação entre o jogo cooperativo e a mobilização/confrontação no processo decisório, o autor analisa a *seletividade de diferentes arenas* de políticas governamentais e as maneiras como elas interagem, com base em resultados obtidos num *survey* realizado entre 1976 e 1978.

As organizações do empresariado, associações agrícolas, sindicatos operários e associações profissionais em geral (médicos, engenheiros etc.) dominam a estrutura das comissões, formadas em mais de 90% por representantes destes interesses. Mas, enquanto a maior parte das organizações nacionais tem contatos nos Ministérios, a grande maioria delas não se encontra diretamente representada no Sistema de Comissões, organizado por área de *política setorial* e questões substantivas. Além disso, nem todas as organizações representadas se referem a grandes organizações (*peak organizations*). Os resultados do *survey* mostram que um grande número de organizações nacionais representantes dos interesses econômicos não integra as grandes organizações (confederações, federações etc.) em seus setores respectivos. Em suma, o sistema corporativo-funcional de formação de políticas centra-se principalmente nas *clivagens econômicas* e assegura acesso privilegiado aos grupos econômicos mais poderosos. Neste sentido, o sistema de “participação organizacional integrada” no processo decisório tem custos e benefícios, sendo que os custos muitas vezes excedem os benefícios das organizações de interesse (Olsen, 1983, cap. 5).

A arena “corporativo-funcional” é também seletiva em termos dos problemas que entram na agenda. Em geral, configura-se

um sistema de representação especializado, onde os interesses organizados participam ao nível ministerial, ou paralelamente a este nível, em torno de questões específicas, principalmente ligadas à política econômica.

Mas isso não significa, segundo o autor, que a “arena corporativo-funcional” domine as outras arenas no processo de formação das políticas. Ao contrário, este sistema resulta da idéia de “corporativismo democrático” — planejamento econômico baseado em uma estrutura corporativa —, desenvolvida a partir da estreita ligação entre *partidos políticos* e *sindicatos*. No pós-Segunda Guerra, a institucionalização desta nova estrutura de formação de políticas (*policy-making*) baseou-se na forte *cooperação* entre as agremiações partidárias e outras *instituições democráticas*, processo que assegurou o papel *integrativo* dos partidos, enquanto representantes dos grupos econômicos e das forças produtivas.

Neste sentido, a pesquisa realizada por Olsen mostra que cerca de 60% dos líderes eleitos e dos administradores das grandes organizações nacionais tinham também um cargo ou função em algum partido político. Além disso, cada partido tem ligação mais direta com organizações específicas: o Partido Trabalhista com a Federação Nacional dos Sindicatos, o Conservador com as organizações nacionais dos empregadores, o Partido de Centro (de origem agrária) com as organizações agrícolas.

Por fim, o sistema “corporativo-funcional” de formação das políticas opera num contexto em que a maioria dos membros do Gabinete são políticos de partido. Além disso, as plataformas dos partidos políticos são longamente discutidas, seja ao nível intra-organizacional, seja na esfera pública mais ampla, em particular através da imprensa.

Logo, a característica básica do sistema norueguês, para Olsen, é a forte *interação* entre os líderes da arena corporativo-funcional e a arena eleitoral-partidária. A *influência* do Parlamento e dos partidos no processo de formação das políticas é decisiva, não por sua participação ativa neste processo, mas pelo modo como seus interesses e visões a respeito das políticas governamentais são levados em conta (Olsen, 1983, cap. 2) na construção da “imagem de sociedade” (Castles, 1982) proposta publicamente.

Não só os partidos políticos, como também os corpos eletivos locais e regionais e

as organizações de interesses minoritários são importantes no processo político recente da Noruega. Em 1961, a mudança de governo majoritário de um partido (o Partido Trabalhista) para governos de coalizão fortaleceu o papel do Parlamento no processo de negociação das políticas sociais e econômicas. Nos anos 70, as tensões entre os partidos políticos participantes da coalizão governante provocaram a criação de novos partidos, que passaram a defender posições contrárias aos interesses da coalizão nas votações do Parlamento, particularmente no interior das comissões de políticas setoriais. Novas funções foram delegadas aos corpos eletivos locais e regionais no processo de definição e implementação de políticas, em detrimento da arena corporativo-funcional e dos órgãos administrativos. Os meios de comunicação têm assumido uma posição bastante crítica em relação ao modo de funcionamento do sistema dominado pela "elite corporativo-funcional".

Essas tendências, para o autor, ilustram as limitações do sistema corporativo-funcional e indicam por que um número significativo de decisões de políticas — como a decisão da Noruega de não entrar para a Comunidade Econômica Européia; a liberação do aborto; a introdução do congelamento dos salários em 1978; a decisão de não desenvolver um programa nuclear; a descentralização político-administrativa de algumas políticas sociais (educação básica, creches, habitação) para os níveis local e regional; a introdução do princípio que assegura aos trabalhadores rurais salários iguais aos do operariado urbano etc. — foi tomado por fora da arena corporativo-funcional, ou envolveu uma complexa articulação entre várias arenas de políticas setoriais e forte mobilização dos cidadãos (Olsen, 1983, cap. 1).

Qual o significado dessas mudanças? São elas um indício da falência do sistema corporativo-funcional no processo de formação das políticas? Segundo Olsen, os resultados de sua pesquisa indicam apenas que os estilos de *confrontação* e *mobilização* ocasionados pelas *iniciativas dos cidadãos* no processo político recente da Noruega atuam de modo *complementar ao estilo rotineiro de formação de políticas na arena corporativo-funcional*, apontando as limitações das políticas decididas através da barganha e do autogoverno.

Primeiro, porque o estudo das iniciativas dos cidadãos mostrou uma forte conexão entre os processo de produção de políticas

e a ocorrência de protestos coletivos, organizados por fora das instituições políticas. Segundo, porque, em geral, as "iniciativas dos cidadãos" tendem a mobilizar os "perdedores", ou seja, aqueles que possuem recursos políticos e participam do processo decisório rotineiro — na arena parlamentar ou corporativo-funcional — mas que não conseguem obter a maioria dos votos. Além disso, elas se referem sobretudo a princípios morais ou questões éticas geralmente evitadas pelo sistema. Menos do que refletir falta de confiança no governo ou nas instituições políticas, as iniciativas dos cidadãos, no caso norueguês, apelam à opinião pública visando obter o atendimento de uma demanda específica. Elas não reivindicam transformações no sistema político e/ou sócio-econômico. Seu objetivo principal é *alterar o padrão de lealdades que dá suporte aos diferentes partidos e organizações no processo de formação de políticas*.

As diferenças básicas entre as iniciativas dos cidadãos e o sistema corporativo-funcional, enquanto "estilos" de formação de políticas, podem ser assim resumidas: *mais ênfase na espontaneidade e flexibilidade do que na certeza e previsibilidade das decisões*; maior grau de *identidade ideológica* e comportamento simbólico na esfera pública *versus* a preferência por compromissos decididos a portas fechadas; maior grau de liberdade em relação à responsabilidade por determinadas políticas públicas *versus* o reconhecimento oficial das decisões tomadas; maior *controle das ações pelos membros e participantes*, com menor possibilidade de autonomia das lideranças.

Com efeito, a integração institucionalizada das grandes organizações de interesse no governo tem levado países como a Noruega a desenvolver estruturas político-organizacionais muito especializadas. A participação integrada dos interesses organizados no processo de formação das políticas tende a ser bem-sucedida quando existe "interdependência entre um pequeno número de agências de governo e de organizações de interesse" (Cawson, 1982; Harrison, 1984). Estes sistemas tendem a prevalecer em sociedades segmentadas funcionalmente por setores autônomos, especialmente setores caracterizados por um pequeno número de interesses bem-definidos e estáveis, de modo a permitir a especificação de regras precisas sobre a participação das organizações em cada tópico de política governamental.

Porém, os modernos *Welfare States* combinam estruturas hierarquizadas (típicas das democracias representativas), estruturas especializadas (participação integrada no sistema decisório) e estruturas abertas (acessíveis a todos os cidadãos). Eles "legitimaram todas as formas de participação" — partidos, organizações de interesse, iniciativas dos cidadãos. A importância de cada uma destas formas de ação coletiva, para Olsen, tem variado historicamente. Em condições de *incerteza* e ambigüidade, é mais difícil para os cidadãos delegar decisões aos corpos representativos e estruturas especializadas. É o caso da Noruega nos anos 70, período que encorajou novas expectativas e demandas, para além dos ganhos políticos estritamente materiais (situação característica do processo político dos anos 60).

Em suma, o esquema analítico de Olsen para explicar o sucesso e a estabilidade do modelo social-democrata de *Welfare* norueguês tem como ponto de partida a compreensão do papel dos fatores organizacionais na vida política, e resume-se nos seguintes pontos:

1) Os sistemas políticos ocidentais contemporâneos são democracias organizadas, onde o processo de formação de políticas tem lugar através de complexas redes que articulam atores organizados, públicos e privados.

2) Examinar as condições para o surgimento de formas organizacionais alternativas e seus efeitos é tarefa indispensável para se conhecer o funcionamento das democracias representativas, na medida em que *permite identificar um conjunto de variáveis explicativas sobre o modo como as organizações funcionam e como são feitas as escolhas de políticas.*

3) Para entender o papel das intenções e das escolhas realizadas por atores sociais no desenvolvimento das instituições políticas, Olsen focaliza, de um lado, a interdependência entre os fatores contextuais (demográficos, econômicos, culturais) e os institucionais (estruturas e processos que influenciam o comportamento dos atores e o resultado de suas ações). De outro lado, o autor considera os aspectos *simbólicos* das instituições políticas e do processo decisório: "as formas e procedimentos organizacionais são mecanismos que legitimam a participação e as decisões tomadas".

4) Como as estruturas organizacionais afetam a legitimidade, a governabilidade, a racionalidade e a representatividade dos

sistemas políticos, o dilema das democracias representativas está justamente no fato de que determinadas formas organizacionais têm efeitos positivos sobre algumas dessas dimensões, e negativos sobre outras. A complexidade institucional das democracias representativas reflete diferenciações funcionais e estruturas de poder distintas, e dada a complexidade das agendas dos modernos *Welfare States*, é impossível imaginar uma solução institucional única.

5) A análise do caso norueguês, para o autor, mostra como o desenvolvimento das políticas de *Welfare* não provocou a crise das instituições democráticas. Ao contrário, as complexas interações entre instituições e atores organizados no processo de formação das políticas revelam um padrão dinâmico de *Welfare State*, que tem tendido a reforçar o sistema de representação política e a ampliar as formas de participação incorporadas ao sistema político.

Mais preocupado com a relação entre estruturas políticas, instituições e variações entre os tipos de *Welfare State*, o trabalho de Esping-Andersen (1985) procura identificar diferentes *régimes de Welfare*, tomando como eixo de análise as condições em que o grau de mobilização de recursos políticos pela classe operária — organização sindical e a força parlamentar dos partidos de esquerda no controle dos gabinetes — permitiu a constituição dos recursos básicos de poder que afetam as decisões de políticas governamentais.

O pressuposto básico é o de que a natureza do *Welfare State*, do ponto de vista distributivo, não se resume apenas aos indicadores de gasto social, mas também deve considerar os conflitos históricos em torno de arranjos institucionais das políticas sociais. Deste ângulo, níveis semelhantes de mobilização de poder pela classe trabalhadora podem resultar em regimes distributivos diferenciados, dadas as estruturas de poder existentes. A efetividade dos recursos de poder da classe trabalhadora, neste quadro, dependerá principalmente: (a) do modo como se dividem os *partidos não-socialistas*; e (b) das condições abertas aos partidos de esquerda para formar *alianças* com outras classes. Ou seja, a falta de unidade entre os partidos não-socialistas permite à esquerda formar coalizões amplas contra a resistência de setores mais conservadores.

A partir deste quadro, Esping-Andersen define as políticas sociais como um modo de democratização social do capital que se

efetivou no “*modelo social-democrata*”, resultado das demandas dos assalariados e com capacidade de lhes dar uma expressão política coletiva. Neste modelo, as políticas sociais envolveram uma ampla agenda: desmercantilização do consumo social; reestruturação da sociedade em torno de princípios de solidariedade; correções redistributivas das desigualdades de mercado e institucionalização do pleno emprego. As políticas sociais contribuíram também para *integrar* o movimento operário no processo de formação de classe; *constituíram-se em arena de acumulação* dos recursos de poder dos assalariados e asseguraram os direitos sociais. Isso significa que os efeitos de graus semelhantes de mobilização operária em países diferentes dependem, sobretudo, da “*matriz de poder*” existente (sindicatos fortes, organização da burguesia, alianças políticas, constelação de partidos na estrutura social).¹²

Para o autor, o “*modelo social-democrata*” — enquanto tipo ideal de *Welfare State* caracterizado como “integrativo, compreensivo, societal e universalista” — afirmou-se no pós-guerra em países escandinavos (principalmente na Suécia e Noruega) como resultado de forte mobilização operária da divisão dos partidos burgueses e da permanência dos partidos de esquerda no poder. A hipótese básica do autor é que a capacidade do movimento operário em ser bem-sucedido na implementação do modelo social-democrata tem se relacionado historicamente, sobretudo, com a balança de poder eleitoral favorável a partidos ou coalizões de esquerda com controle sobre o Parlamento e a formação de Gabinetes por longos períodos. Se, no pós-Segunda Guerra, nota-se uma relativa convergência entre os níveis de gasto social nos países de modelo conservador e social-democrata, variam profundamente os tipos de programa segundo a maior ou menor predominância dos Gabinetes de esquerda, argumenta o autor.

3. Intermediação de Interesses e Política Social no Brasil

A já extensa literatura¹³ sobre as políticas sociais brasileiras tem avançado na constatação das principais características da intervenção social do Estado no Brasil, consolidada no período autoritário: extrema centralização financeira e decisória ao nível federal; fantástica fragmentação institucional, fator que tem possibilitado a

inserção de interesses particularistas no aparelho produtor de políticas sociais; ausência de participação social e política nos processos decisórios e de mecanismos de controle sobre as ações governamentais; tendência à privatização do aparelho burocrático na articulação público/privado; padrão perverso de financiamento, o qual tem impedido a formação de políticas mais redistributivas, dado o caráter regressivo da estrutura tributária e a lógica empresarial que norteou o processo de alocação de recursos (NEPP/Unicamp, 1986 e 1987; Draibe, 1986; Silva, 1986).

Historicamente, as origens deste padrão têm suas raízes no modo como as ações estatais, desde os anos 30, buscaram conciliar um determinado modelo de desenvolvimento econômico com políticas sociais capazes de regular os conflitos gerados pela industrialização e, ao mesmo tempo, contribuir para o processo de acumulação. Neste quadro, alguns autores (Draibe e Aureliano, 1988) têm chamado a atenção para as peculiaridades da introdução, nos anos 30, do *Welfare* brasileiro, de tipo “meritocrático-particularista”, fundado na premissa de que cabe aos indivíduos resolver as suas necessidades a partir de seu trabalho, produtividade e mérito profissional. Peculiaridade, aliás, que caracteriza o “*modelo conservador-autoritário*” de *Welfare*¹⁴ e que, no caso brasileiro, foi analisada por Santos (1979) através da noção de “*cidadania regulada*” — mecanismo de engenharia institucional acionado com o objetivo de relacionar os direitos do cidadão ao lugar ocupado pelos indivíduos no processo produtivo —, assegurada apenas àquelas ocupações reconhecidas e definidas pela legislação.

Logo, à semelhança das políticas sociais bismarckianas e ao modelo italiano de *Welfare*, de inspiração fascista, a nossa legislação social corporativista, elemento importante na moldagem institucional das políticas sociais nos marcos da ditadura varguista, passou a condicionar, em grande medida, o sistema de desigualdades sociais e a estrutura do conflito político e intraburocrático. Ao contrário do modelo social-democrata, no qual os direitos sociais aparecem como contrapartida de direitos políticos adquiridos que asseguram a incorporação autônoma das classes trabalhadoras, aqui a incorporação controlada dos setores populares marcou as relações Estado/sociedade no processo de moder-

nização, regido pela exclusão social e pelo conservadorismo político.

Dois características principais têm sido assinaladas pela literatura no que se refere aos mecanismos de intermediação de interesses prevaletentes no processo de formação das políticas sociais: o corporativismo e o clientelismo (Draibe e Aureliano, 1988).¹⁵

Para Abranches (1982), as práticas de *cooptação* e *repressão* constituíram-se nas alternativas que viabilizaram a incorporação controlada, em consequência do tipo de relação desenvolvida entre classes dominantes e dominadas, onde o Estado tem papel de mediador. A concessão discriminada de benefícios sociais, como recurso político, aparece em duas direções: permite a *troca clientelista* (Castro, 1988b, pp. 62-3) mais imediata (votos, cargos, nomeações), típica dos regimes populistas; ou busca *legitimar* o sistema, como nos regimes autoritários. Se a *cooptação* implica o favorecimento de certos interesses com acesso privilegiado ao aparelho estatal (sobretudo aqueles ligados à acumulação), a *repressão* é o instrumento por excelência no controle das organizações populares, sindicais etc.

A dinâmica das políticas sociais, no contexto do “modelo de cooptação” sugerido por Abranches, desenvolve-se estreitamente ligada à máquina administrativa do Estado, configurando uma “rede burocrática clientelista” extremamente permeável a jogos de interesses particularistas e resistente a mudanças. Neste modelo, a política social expressa a estratégia implícita nos processos de “modernização conservadora”, regida pela lógica de privatização da ação do Estado, estratégia que caracterizou o período populista e *persistiu* no regime autoritário. Segundo o autor, isso permite explicar por que a “privatização” vai se fortalecer justamente nas áreas mais rentáveis — complexo médico-previdenciário, complexo habitacional —, apesar do caráter centralizado do processo decisório.¹⁶

Com efeito, o padrão cooptativo e seletivo de incorporação das classes trabalhadoras que norteou a emergência das políticas sociais sob a égide do Estado Novo deitou raízes no populismo do período 1945-64, assentado sobre as mesmas bases institucionais que moldaram a “cidadania regulada”. Nesta fase, consolidou-se a rede de patronagem conectando a burocracia previdenciária, agências estatais, Ministério do Trabalho, burocracia sindical e partidos

políticos, sobretudo o Partido Trabalhista Brasileiro — PTB. Reforçou-se a ordenação burocrático-particularista, mediante a defesa das prerrogativas de categorias com monopólio de representação no interior da máquina estatal, e tornou-se mais forte o grau de dependência do movimento trabalhista em relação ao sistema de privilégios administrado pelo Estado.

Além disso, a ausência de um sistema partidário estável dificultou a cristalização de propostas distintas de política social como resultado da competição interpartidária. Ao contrário, a evolução do sistema político brasileiro, sistematicamente obstruído pela vigência de regimes autoritários, impediu a consolidação de um sistema partidário em que os diversos partidos pudessem capturar os diferentes temas de política social demandados por distintos grupos (Faria e Castro, 1988).

As mudanças introduzidas pelo regime militar a partir de 1964 tentaram romper certos mecanismos de sustentação do padrão cooptativo do sistema previdenciário, cassando lideranças sindicais, intervindo nos sindicatos e agências previdenciárias, no intuito de desmontar a “conexão populista” (Vianna e Azeredo, 1988, p. 23). Com a unificação da Previdência Social em 1966, a extensão de alguns benefícios sociais aos trabalhadores rurais e empregados domésticos no início dos anos 70, a criação de um ministério específico para a Previdência e a progressiva modernização administrativa (criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social — SINPAS em 1978), algumas metas *quantitativas* se efetivaram, particularmente no que tange ao número de beneficiários e à tendência à universalização do sistema. Mas, do ponto de vista dos mecanismos de intermediação de interesses dominantes na gestão do sistema previdenciário, evoluiu-se “do clientelismo inerente ao padrão cooptativo para uma real privatização, aprofundando o particularismo que caracteriza a ambos” (*idem*, p. 24).

Neste ponto, a literatura tem sido unânime em apontar as distorções do sistema de *Welfare* consolidado no pós-1964: individualização das ações sociais; cristalização de privilégios na concessão de benefícios, multiplicando, assim, as desigualdades; excessiva subordinação aos interesses da acumulação, como características básicas da expansão da cobertura em todas as áreas — saúde, habitação, previdência,

educação etc. (Santos, 1979; Abranches, 1982; Draibe, 1986; Silva, 1986; Teixeira, 1984). Em suma, a aparente universalização, expansão e modernização do sistema *deram nova roupagem às práticas clientelistas* do padrão cooptativo, ao estabelecer como regra sua subordinação a interesses particulares, tendência reforçada através da centralização e controle do sistema pela burocracia pública, do fechamento dos canais de participação e da ausência de mecanismos de controle sobre as ações do Estado. Como afirmam Draibe e Aureliano (1988, 90):

“Nas suas relações com os grupos de interesse e sistema político, o “*Welfare State*” no Brasil tendeu a adquirir, desde a fase de introdução, conotação *corporativista, característica*, aliás, que freqüentemente marca os sistemas de base meritocrática-particularista. Mas talvez seja o caráter *clientelista* aquele que mais fortemente afeta a sua dinâmica. E isso por várias e complexas razões. Desde a fase de introdução, sabe-se das relações privilegiadas, no caso da previdência social, entre burocracias dos Institutos, burocracias do Ministério do Trabalho e cúpulas partidárias. Rompido esse padrão, no pós-64, outras formas de clientelismo se inseriram no sistema, afetando a alocação de recursos, o movimento de expansão e, enfim, tendendo a feudalizar (sob domínios de grupos, personalidades e/ou cúpulas partidárias) áreas do organismo previdenciário e, principalmente, a distribuição de benefícios em períodos eleitorais”.

“Desde os fins dos anos 70 em diante, o crescimento do espaço assistencial de políticas sociais somente veio reforçar o aspecto clientelista; a abertura do sistema político, pós-85, deixou transparecer com mais nitidez essa característica de funcionamento do sistema. É importante lembrar, entretanto, que o *clientelismo não diz respeito* tão-somente ao núcleo de seguridade social: afetou desde sempre a educação (nas relações políticas entre as esferas da federação e, no pós-64, principalmente no modo de operação do Conselho Federal de Educação) e, com fortes conteúdos corporativistas e privatistas, marcou também o funciona-

mento do Sistema Nacional de Habitação”.

Explicar as razões pelas quais o padrão de política social no Brasil tendeu a se caracterizar por uma forte permeabilidade a pressões corporativistas e clientelistas é também objeto de análise de Santos (1987). O autor elabora um modelo teórico explicativo das especificidades do caso brasileiro em relação a outros sistemas, destacando sobretudo a *dimensão institucional*. Ao contrário das modernas poliarquias contemporâneas (onde a institucionalização das regras de competição política antecede a ampliação da participação), aqui as massas foram incorporadas antes da institucionalização das regras do jogo democrático. Este fator é crucial, segundo Santos, para a compreensão do papel da política social na consolidação da ordem industrial contemporânea, atuando como “instrumento de engenharia política auxiliar na solução do problema de conciliar participação ampliada e baixa institucionalização”.

Neste sentido, o autor trabalha com a “*seqüência*” e “*forma*” específica de incorporação dos vários segmentos sociais, no caso brasileiro. Do ponto de vista da *seqüência*, Santos assinala como, no Brasil, os principais agentes da ordem industrial contemporânea — burocracia estatal, forças armadas e intelectualidade — constituíram-se em identidades coletivas antes que a ideologia liberal fosse hegemônica no universo de valores que permeia o processo de socialização política. No que se refere à *forma* de incorporação, Santos ressalta como nenhum dos atores políticos relevantes da ordem contemporânea (empresariado industrial e operariado urbano) *formaram suas identidades coletivas* através de *partidos políticos*, constituindo-se enquanto atores através do *Estado*: tanto a burguesia como as classes trabalhadoras foram incorporadas ao sistema político via sindicalismo tutelado. Quando os partidos políticos se afirmaram no Brasil pós-1945, a constituição e participação dos atores relevantes na vida política organizada encontravam-se já asseguradas pela via das políticas sociais, dispensando a estrutura partidária como canal de processamento e formulação de demandas sociais.

Para o autor, estes elementos ajudam a explicar o sucesso (e continuidade) do corporativismo estatal implantado a par-

tir de 1930 e a dinâmica das políticas sociais como objeto de disputa e competição entre os atores relevantes *dentro* do Estado, enfraquecendo — do ponto de vista institucional — o processo político-partidário e estimulando o papel da burocracia pública como mediadora dos conflitos. São também estes fatores que permitem repensar algumas “categorias básicas para o entendimento do padrão de proteção social no Brasil a partir de processos macro-históricos cujos desdobramentos estão presentes na atualidade” (Vianna e Azeredo, 1988), como a crescente autonomia e fragmentação da máquina burocrática, a persistência de mecanismos de intermediação clientelistas, a fragilidade dos canais de representação no processo de formação das políticas sociais e a permanência das práticas cooptativas de incorporação e das pressões corporativistas.

No entanto, se alguns estudos recentes procuram estabelecer um quadro teórico-conceitual mais abrangente, capaz de dar conta tanto das especificidades do caso brasileiro em relação à experiência internacional (Draibe e Aureliano, 1988; Santos, 1987), como do impacto mais geral das políticas sociais sobre o sistema político (Santos, 1979; Abranches, 1982; Draibe, 1986; Draibe e Aureliano, 1988), são ainda raras as análises de *políticas setoriais* preocupadas em reconstituir o processo de formação das políticas sob o prisma das relações entre interesses, organizações e agências estatais produtoras de política social (ver Vianna e Azeredo, 1988). Em geral, os inúmeros estudos sobre políticas setoriais (saúde, habitação, previdência, educação etc.) procuram descrever a estrutura organizacional, o escopo e o grau de cobertura das ações governamentais. Preocupam-se, sobretudo, com duas questões principais: o caráter não-igualitário do sistema brasileiro de proteção social e sua subordinação à lógica de acumulação de capital. Evidentemente esta produção tem sido bastante importante para uma maior compreensão da natureza do processo de intervenção estatal na área social. Entretanto, parece-me igualmente necessário aprofundar as análises sobre o modo de funcionamento das instituições envolvidas na produção de políticas sociais e suas interações com grupos de interesse, corporações, partidos, associações profissionais etc. Afinal, registrar o caráter corporativista e clientelista das mediações políticas mais ativas no processo de definição e

implementação das políticas sociais sem procurar investigar empiricamente como se processam tais mediações, em quais arenas são mais eficazes, quais os desenhos institucionais mais permeáveis a determinadas demandas e, sobretudo, quais as transformações em curso a partir do processo de transição me parece muito pouco. Essa parece ser uma das lacunas importantes da produção sobre o caso brasileiro, pois, como vimos, sob *diferentes* enfoques, os mecanismos de cooptação, as relações corporativistas e as organizações com graus diferenciados de acesso ao Estado aparecem como categorias analíticas em modelos explicativos de diferentes modos de expansão e consolidação do *Welfare*.

Há exceções, é claro. Explorar o profundo corporativismo que permeia a prática médica e que se expressa nas relações que os profissionais de saúde mantêm com as agências públicas responsáveis pela implementação da política de assistência médica-previdenciária é objeto da análise de Vianna (1987). A autora mostra como um “saber” específico e a “prática” deste saber, controlado monopolisticamente por uma corporação profissional, se expressam em dois planos distintos, que em graus variados influenciam a condução do sistema médico-previdenciário. De um lado, o controle corporativo é visível através dos órgãos de representação e defesa da categoria, como os sindicatos e conselhos profissionais. De outro, a influência deste grupo profissional extrapola os interesses mais imediatos da corporação e tece uma *rede mais ampla de interesses articulados* que, “estendendo-se da academia ao mercado de trabalho, encontra suporte material na produção de equipamentos, insumos, medicamentos e fármacos em geral” e acaba por conferir poder e identidade à corporação.

É neste espaço, profundamente condicionado pela organização e prática dos profissionais da saúde, que atuam os agentes que compõem o sistema médico-previdenciário — a burocracia previdenciária (instalada ao nível federal) e os aparatos diretamente vinculados aos governos estaduais —, conformando uma rede de política setorial em que a organização da oferta de serviços médicos pelo Estado depende, em grande medida, daquele saber especializado e dos interesses dos atores vinculados às instituições da Medicina.

Estudos nesta linha assinalam aspectos importantes para a compreensão mais aprofundada do sistema de política social

no Brasil, apontando a complexidade que assume o processo de formação de políticas mediado por estruturas corporativas (mais modernas) no relacionamento público/privado. Além disso, sugerem pistas interessantes para repensarmos algumas mudanças em curso nos modos de intermediação de interesses, à medida que novos atores vão sendo incorporados à arena decisória. Permitem, ainda, requalificar o papel exercido pelo corporativismo como componente básico do sistema brasileiro de proteção social.

Com efeito, o período pós-1964 marca a exclusão das classes trabalhadoras da gestão do sistema médico-previdenciário, do ponto de vista do sistema decisório e da estrutura de poder. Neste sentido, significa uma inflexão nas relações de poder dominantes, uma vez que a burocracia sindical (expressão do "Corporativismo Estatal", no sentido de Schmitter) é afastada desta arena decisória, que tende a conformar uma rede de política setorial dominada pela tecnocracia previdenciária mas bastante vulnerável a pressões *clientelistas*. A privilegiada relação do sistema com o *setor privado*, prestador de serviços médicos, vai expressar novas formas de intermediações particularistas, articulando os interesses deste segmento com os interesses burocráticos, sobretudo quanto às decisões de alocação de recursos.

Entretanto, à medida que o sistema se expande, principalmente em meados dos anos 70, vão se fortalecendo as pressões *corporativistas* dos setores profissionais ligados à Medicina — que cresceram numericamente e enquanto organização à sombra do desenvolvimento deste sistema — no que se refere a questões salariais, alternativas às reformas e reorganização do sistema. Este processo assinala *mudanças* em curso nas formas *de intermediação de interesses* prevaletentes nesta arena, até então dominada pela burocracia estatal e grupos empresariais privados. Propostas de reestruturação da política de assistência médica-previdenciária foram defendidas por alguns sindicatos e associações profissionais, em consonância com alguns grupos partidários no Congresso Nacional, as quais encontraram resistências tanto no interior do aparato previdenciário como no setor privado articulado aos interesses da burocracia do setor. O período 1975-83 é marcado pelo encaminhamento de várias propostas de reformulação do sistema,¹⁷ as quais desembocaram na implantação do

Sistema Único Descentralizado de Saúde — SUDS em 1987, transformado em Sistema Único de Saúde — SUS pela Constituição de 1988, para o qual contribuiu o debate público forjado no bojo do processo de transição política, em que teve peso o papel de grupos profissionais (como os sanitaristas) e partidários, portadores de um novo projeto de intervenção no setor.

Também na área de habitação e política urbana, alguns trabalhos assinalam mudanças em curso nos mecanismos de intermediação de interesses presentes na formação desta política. Embora a maioria dos estudos sobre esta área de intervenção social do Estado tenha como enfoque teórico a ênfase em processos mais globais, sobretudo a sua subordinação à lógica da acumulação capitalista, alguns autores têm analisado o papel das relações entre interesses e instituições na formulação e implementação da política habitacional.

Azevedo e Andrade (1982) analisam a produção de habitações populares, desde suas origens em 1945, através da Fundação das Casas Populares, até a formação da política habitacional no pós-1964. Destacam os fatores políticos que favoreceram as primeiras medidas referidas à habitação popular, no contexto da democratização populista, e examinam o funcionamento da Fundação das Casas Populares no pré-1964 sob o prisma do clientelismo que marcou sua tímida atuação. A criação do Banco Nacional da Habitação BNH, após 1964, ressalta, segundo os autores, a especificidade do quadro *institucional responsável* pela condução da política habitacional brasileira: a sede do processo decisório será um *banco* e não um ministério ou órgão direto da administração pública. Concebida como forma de articulação entre o setor público (principal agente financiador) e o setor privado (executor na área habitacional), a política habitacional talvez tenha sido aquela em que mais se pronunciaram características de iniquidade e baixíssimo grau de efetividade, principais marcas das ações sociais sob o autoritarismo. Para os autores, o exame da relação entre objetivos propostos e meios acionados pelo BNH revela como a *solução empresarial* substituiu o velho clientelismo do período populista.

O modo de formação e implementação da política habitacional é também examinado por Melo (1988), que ressalta as mudanças no formato institucional e no "padrão de intermediação de interesses" desde a criação do BNH até o final dos anos 70,

bem como a redefinição de aspectos substantivos desta política durante a liberalização do regime. O autor assinala três momentos principais no processo de formação e implementação da política habitacional, do ponto de vista das clivagens de interesses dominantes no processo decisório. A primeira fase (1966-73) expressa a hegemonia dos interesses do setor de construção civil em interação com a tecnoburocracia instalada no BNH, constituindo uma arena decisiva que incorporava outros atores como o empresariado financeiro ligado ao setor de crédito imobiliário, os bancos comerciais e o setor industrial de material de construção. O governo Geisel (1974-79) assinala a ruptura desta coalizão. Com a criação do Conselho de Desenvolvimento Social — CDS e a definição do II Plano Nacional de Desenvolvimento — II PND, o BNH perde grande parte de sua autonomia decisória no tocante à definição de programas e prioridades alocativas. Nesta etapa, tentou-se restringir o poder de pressão (e de acesso) do setor empresarial imobiliário sobre as agências situadas na rede organizacional do BNH, limitando-se a autonomia das jurisdições tecnocráticas que controlavam este “anel burocrático”. Neste contexto, fragmentam-se aqueles interesses mais beneficiados pela política até 1974 e novos atores são incorporados à arena decisória. Os *partidos políticos* passam a apoiar as decisões do CDS, fundamentados nas Comissões Parlamentares de Inquérito sobre a política habitacional e a especulação imobiliária. Cresce o poder de pressão de algumas associações profissionais, como o Instituto de Arquitetos do Brasil — IAB e daquelas associações surgidas a partir da própria diferenciação funcional do aparelho público de habitação (ABINOCOOPS, ABCOHABs). Finalmente, esse processo de alargamento da arena decisória, no contexto da crise da política habitacional (1979-84), é tributário da emergência de novos grupos de pressão (culminando com o surgimento do movimento dos mutuários em 1983) e dos *prefeitos* como “negociadores” no interior das agências públicas do setor (Castro, 1988a).

Segundo Melo (1988), essas mudanças, a partir de 1974, indicam alterações nas formas de mediação de interesses, pois apesar de a tecnoburocracia continuar dominando as iniciativas de política, as novas pressões — tanto dos partidos como de associações — tenderam a politizar a agenda governamental.

Como é sabido, o chamado “corporativismo estatal” — enquanto tipo de ordenação prevalecte das relações Estado/sociedade ao longo do processo de implantação do capitalismo industrial no Brasil (1930-64) — sofreu *mudanças* importantes sob o autoritarismo, a despeito de se ter mantida inalterada sua estrutura formal.¹⁸ Essas mudanças, acarretadas pela dinâmica da urbanização e do desenvolvimento capitalista no pós-1964, refletiram-se na emergência do “novo sindicalismo” e expressaram a defasagem entre a sua base real de funcionamento e essa estrutura. Mas, essas mudanças atingiram também outros segmentos sociais, como tem sido amplamente apontado pela literatura: desenvolvimento do sindicalismo rural; expansão das classes médias; difusão dos movimentos sociais e de novas formas de associativismo, configurando a emergência de novos atores que demandam ações sociais do Estado e pressionam por novas formas de participação na implementação de políticas sociais. Ao lado das práticas clientelistas e corporativistas tradicionais, novas formas de intermediação de interesses, ora mais pluralistas, ora mais corporativizadas, têm manifestado uma diversidade de tendências, que revelam tensões entre os fatores de inovação e os elementos de continuidade no processo de formação de políticas na atual etapa de construção da democracia.

Tais tensões manifestaram-se com clareza particular durante as tentativas de reestruturação das políticas sociais, no início da Nova República. O trabalho das diversas comissões criadas para discutir as reformas de políticas setoriais, constituídas por representantes de setores burocráticos, partidos políticos e de diversos interesses sociais, indicou as *continuidades* e *inflexões* nas formas de intermediação de interesses. Embora reste a ser feita uma avaliação empírica dos conflitos e tensões que obstaculizaram os trabalhos das comissões, algumas evidências, assinaladas pelo noticiário de imprensa, mostram como a ausência de objetivos claros marcou a atuação dos partidos políticos e dos sindicatos nas tais comissões.

De um lado, os partidos tenderam a assumir posições ambíguas, quando não comprometidas com interesses particularistas envolvidos com a produção de políticas sociais. De outro, a posição dos sindicalistas, apesar da renovação do movimento

operário na última década, tendeu a reforçar "o velho corporativismo", reafirmando a defesa de direitos já adquiridos, as demandas por participação corporativa nos organismos de gestão e a resistência às mudanças de conteúdo mais igualitário (Almeida, 1988).

Com efeito, a discussão e negociação dos parâmetros definidores das reformas sociais acabaram convergindo para a arena da Assembléia Constituinte, para onde convergiram também tanto as pressões de novos atores sociais — constituídos no bojo das profundas transformações que marcaram o período recente — como aquelas consolidadas na ordem patrimonialista-autoritária.

Na verdade, a transição brasileira¹⁹ suscitou a inscrição de demandas e de novas formas de organização de interesses em favor da modernização das relações políticas e sociais, sem a contrapartida do reforço do sistema partidário. De um lado, foi se realinhando o sistema de partidos. Intensificou-se a competição política e multiplicaram-se as opções ideológicas à medida que se redefinia o escopo da estrutura partidária. Na verdade, o surgimento de partidos mais programáticos e ideológicos, abrangendo todo o espectro de opções ideológicas, sinalizava para o fortalecimento do sistema de partidos (Mainwaring, 1990). De outro lado, um conjunto de fatores como os efeitos da crise econômica dos anos 80, as características do sistema presidencialista brasileiro, as distorções do sistema eleitoral, aliados às profundas desigualdades do país, entravavam aquele processo, opondo organizados a desorganizados e cristalizando acessos diferenciados às arenas decisórias de políticas.

A fragilidade dos canais de representação da sociedade brasileira, a multiplicidade de grupos de interesses envolvidos na formação e implementação de políticas sociais, o "corporativismo" como a forma usual de mediação com as estruturas de poder e com a burocracia estatal e a emergência de novas formas de clientelismo, engendradas com a participação de autoridades locais na condução de programas sociais, projetam cenários onde provavelmente observaremos a convivência de diferentes modos de interação entre interesses organizados e agências governamentais articulados em torno das políticas sociais. De uma certa forma, tem-se a impressão de que a fantástica expansão do aparato estatal sob o regime militar acabou por refor-

çar as barreiras ao desenvolvimento dos partidos, mantendo a burocracia como o principal foco da ação política. Intervindo em um vasto conjunto de arenas regulatórias e compensatórias, o Estado e sua burocracia transformaram grande parte dos congressistas (e dos partidos) em meros receptores (e mediadores) de patronagem e clientelismo, processo que se acentua e ganha mais visibilidade da Nova República para cá.

Qual a relevância da discussão sobre os tipos de relação entre interesses e instituições no processo decisório de políticas, compreendida no início deste balanço bibliográfico?

Em primeiro lugar, parece-me equivocado identificar as pressões corporativistas como um obstáculo intransponível à democratização da gestão das políticas sociais no Brasil. Como vimos, a literatura sobre o *Welfare* tem sido pródiga em assinalar a tendência à corporativização das estruturas de política social, que convivem, em graus variados, com o sistema pluralista de representação política. A questão crucial é como *institucionalizar* as relações entre as organizações de interesses e o *sistema político*, de modo a dar um *caráter público* às regras do jogo que influenciam as escolhas de políticas e *impedir* dessa forma, o acesso *informal* da representação "corporativa" dos interesses empresariais nos círculos burocráticos do Estado. É evidente que isso só será possível com o fortalecimento dos partidos e do sistema partidário. Mas, o que me parece complicado é supor que *os corporativismos*, fragmentados e descentralizados como se apresentam no quadro atual da democratização brasileira, serão superados por um tipo puro, seja de "neocorporativismo" — enquanto modo de mediação característico do modelo social-democrata de *Welfare* e que supõe forte centralização do poder como requisito do "compromisso social global" concertado entre grandes organizações com o aval do Estado —, seja de liberalismo pluralista, impensável em sociedades marcadas pela segmentação e heterogeneidade estruturais, onde setores fortemente organizados convivem com aqueles frouxamente articulados, quando não absolutamente excluídos.

Um segundo ponto diz respeito à tendência à autonomização dos corpos burocráticos ligados ao aparelho de política social, como se fora uma especificidade do caso

brasileiro. É desnecessário dizer que se trata de fenômeno observado nos "Estados de Bem-Estar" em geral, mesmo naqueles de cunho mais redistributivo — como sugere Olsen em sua análise sobre o caso norueguês, ou como mostra Jobert sobre o caso francês —, em situações que tendem a configurar processos decisórios de políticas envolvendo diretamente as burocracias públicas e associações profissionais. De novo o problema é o mesmo: trata-se de institucionalizar contrapesos ao poder via fortalecimento dos mecanismos tradicionais de representação política e de novas formas de participação (por exemplo, os Conselhos) no processo de formulação e gestão das políticas governamentais.

Por fim, parece-me importante que as futuras pesquisas sobre o modo de formação e o dinamismo próprio de cada área de intervenção social do Estado procurem captar as mudanças em curso nas formas de intermediação de interesses que impulsionam as ações governamentais.²⁰ A tendência geral da literatura em denunciar o clientelismo e os corporativismos como causa de todos os males explica pouco sobre o impacto das políticas sociais sobre o sistema político (e vice-versa) e a dinâmica própria de cada área de intervenção setorial. Um exemplo ilustrativo, à meu ver, foi o papel de associações (como a Associação Brasileira de Saúde Coletiva — ABRASCO), sindicatos médicos e grupos partidários no processo de redefinição da política de saúde, configurando um debate público, sem dúvida importante para o encaminhamento do Sistema Único de Saúde. Nesta direção, é possível supor que a organização corporativa de setores ligados à saúde, articulados em torno de um projeto de reforma democratizante e vinculados a grupos partidários de esquerda, tenha sido um fator crucial para a consolidação da reestruturação da política de saúde, única área de intervenção setorial em que se avançou na redefinição organizacional e subs-

tantiva das ações sociais governamentais, com a ruptura do autoritarismo.

Talvez seja o clientelismo o principal mecanismo de intermediação de interesses presente no modo de funcionamento (formulação e implementação) das políticas sociais no Brasil. À medida que o sistema decisório, durante o autoritarismo, tendeu a retrair-se em redes fechadas de intervenção setorial, levando à marginalização dos partidos, persistiu uma dissociação entre o plano político-institucional e a dinâmica societária. Em outras palavras, à maior complexidade e densidade organizacional de diferentes atores sociais não correspondeu, como assinalado acima, um maior reforço das estruturas partidárias, relativamente deslocadas do processo de ampliação do número de atores progressivamente incorporados à arena decisória. Em consequência, os partidos tenderam a concentrar suas ações na arena parlamentar e eleitoral, de um lado, e, de outro, a desenvolver interações diretas com o Executivo, de caráter notadamente clientelista, sobretudo através dos programas assistenciais, que experimentaram fantástico crescimento (NEPP/UNICAMP, 1989).

Hoje, convivem no sistema político brasileiro diferentes formas de mediação de interesses — formas pluralistas, arranjos corporativos mais societários e as conhecidas (e agora renovadas) práticas clientelistas. O predomínio de uma ou outra dessas formas dependerá, em grande parte, dos atores sociais envolvidos (sindicatos, associações profissionais, movimentos sociais) e da capacidade do sistema de partidos de representar a dinâmica social no processo de construção da democracia. Talvez, também aqui como na Itália, a fragmentação das agremiações partidárias e das organizações de interesses seja quase "uma condição para governar a fragmentação" (Dente, 1985).

(Recebido para publicação em março de 1991)

Notas

1. Estou me baseando principalmente em uma tipologia desenvolvida por Lange e Regini (1987), que classificam os tipos principais de relações entre interesses e instituições no processo de formação de políticas.

2. Um elevado grau de exclusão não significa, necessariamente, que os representantes dos interesses sociais não participam da arena decisória, mas sobretudo que a sua pre-

sença tende a se conformar à lógica do “interesse institucional”, construído em comum acordo entre os participantes desse processo.

3. Sobre o conceito de clientelismo e de “empreendimento político”, ver Castro (1988b, pp. 62-3).

4. A respeito dos tipos de gestão das políticas públicas ver Richardson (1982).

5. Sobre o “triângulo de ferro” — sistema decisório controlado pela articulação direta entre burocracia, comissões parlamentares e *lobbies*, ver Jordan (1981, pp. 95-123).

6. Ver, por exemplo, Heidenheimer, Hecló e Adams (1983).

7. Offe (1989) refere-se especialmente à reestruturação do sistema de seguro-desemprego e à política de saúde.

8. Por modelo meritocrático-particularista entende-se um sistema de proteção social que apresenta as seguintes características no plano institucional: os benefícios são definidos de acordo com o *status* profissional dos beneficiários; o princípio distributivo que rege o sistema de benefícios baseia-se na relação benefício/contribuição, contrapondo-se ao “modelo universalista-igualitário”, prevalecente nos países da Europa do Norte. Ver Titmuss (1971).

9. O exemplo dado por Pasquino refere-se à reforma educacional, interpretada por alguns como a vitória de uma *policy network* dominada por tecnoburocratas e interesses corporativos. Segundo o autor, a Democracia Cristã sempre exerceu um monopólio sobre o Ministério de Instrução Pública, havendo uma concordância básica entre a burocracia e os democratas-cristãos que leva em conta a força organizativa das associações católicas de professores (Pasquino, 1987, p. 70).

10. Para os autores, é irrelevante se as escolhas adotadas nessa arena são motivadas por princípios ideológicos ou razões utilitaristas (clientelismo, corporativismo etc.). Cf. Dente e Regonini (1987, p. 86).

11. As informações que seguem resumem as idéias desenvolvidas por Olsen (1983) sobre o caso norueguês.

12. São três os regimes distributivos de *Welfare*, segundo Esping-Andersen (1985): o modelo conservador (Alemanha, França, Itália, Bélgica, Japão), que tem suas origens no reformismo estatal e/ou na influência do catolicismo; o modelo liberal de “*welfare capitalism*” (EUA, Canadá, Austrália, Suíça); e o modelo social-democrata.

13. O excelente balanço interpretativo realizado por Vianna e Azeredo (1988) mostra bem a variedade e quantidade de trabalhos voltados para a temática das políticas sociais, abrangendo estudos mais descritivos ou analíticos, a partir de diferentes enfoques.

14. Segundo Esping-Andersen (1985), o modelo conservador, com suas origens no “reformismo estatal” e/ou na influência do catolicismo, favoreceu as políticas sociais *corporativas* tradicionais, assentadas em esquemas de proteção por ocupação profissional ou *status* (base meritocrática).

15. Segundo as autoras, “as características do processo de emergência (1930-64), expansão e reestruturação conservadora (1964-1985) do sistema de proteção social no Brasil permitem identificar o caso brasileiro como de tipo meritocrático-particularista, o qual tendeu a adquirir, desde a fase de introdução, conotação corporativista — nas suas relações com grupos de interesse e o sistema político —, característica que marca os sistemas de base meritocrática-particularista. [...]. Mas talvez seja o caráter clientelista aquele que mais fortemente afeta a sua dinâmica”. Cf. Draibe e Aureliano (1988, pp. 89-90).

16. Segundo Abranches (1982), “este tipo de privatização cria várias oportunidades para a corrupção e o clientelismo, uma vez que o Estado determina não apenas que classes de cidadãos estão aptas a receber o atendimento, mas também quais são os hospitais e clíni-

cas habilitadas para receber o atendimento". O autor refere-se à expansão do atendimento médico-previdenciário no pós-1964.

17. Tentativas sucessivas de mudanças na política de saúde (como o PIASS, o Prev-Saúde, o Sistema Nacional de Saúde, o CONASP e, finalmente, as Ações Integradas de Saúde) foram propostas e discutidas ao longo deste período (1975-83), tendo como um dos mais importantes fóruns de debate as Conferências Nacionais de Saúde. Após 1985, define-se a reforma da política, O Sistema Único Descentralizado de Saúde — SUDS, resultado de um conjunto de fatores econômicos, sociais e políticos, dentre os quais destaca-se o peso conferido à reforma pelo debate público encetado no bojo do processo de transição. Ver NEPP/Unicamp (1986, 1987 e 1989).

18. Sobre as mudanças e continuidades no movimento sindical durante a transição, ver Almeida (1988).

19. A respeito dos dilemas enfrentados pela transição brasileira, ver O'Donnell (1988).

20. Atualmente desenvolvo pesquisa sobre as formas de intermediação de interesses presentes no processo decisório de políticas sociais no Brasil pós-1964, com destaque para as mudanças em curso no período recente.

Bibliografia

Abranches, Sergio

1982. "The Politics of Social Welfare Development in Latin America". *Série Estudos*, n.º 8, Rio de Janeiro, Iuperj, outubro.

Almeida, M.H.T. de

1988. "Difícil Caminho: Sindicatos e Política na Construção da Democracia" In F.W. Reis e G. O'Donnell (orgs.), *A democracia no Brasil — dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice.

Amato, G. (ed.)

1976. *Economia, Política ed istituzioni*. Bolonha, Il Mulino.

Ashford, D.

1989. "L'État-Providence à travers L'étude Comparative des institutions". *Revue Française de Science Politique*, n.º 3, junho.

Azevedo, S. de e Andrade, L.A.G.

1982. *Habitação e Poder*. Rio de Janeiro, Zahar.

Berger, S. (ed.)

1981. *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge University Press.

Castles, Francis

1978. *The Social-Democratic Image of Society*. Londres Routledge & Kegan Paul.

Castles, Francis e Wildenman (eds.)

1986. *Visions and Realities of party Government*. Berlim, De Gruyter.

Castro, Maria Helena G. de

1988a. "Equipamentos Sociais e Política Local nos Pós-64: dois estudos de caso". *Espaço e Debates*, Ano VIII, n.º 24.

1988b. "Governo Local, Processo Político e Equipamentos Sociais: um balanço bibliográfico". *BIB — Boletim Informativo de Ciências Sociais*, n.º 25, pp. 56-82, 1.º semestre.

Cawson, A.

1982. *Corporatism and Welfare*. Londres, Heinemann Educ. Books.

1987. *Organized interests and the State*. Londres, Sage.

- Dente, Bruno
 1985. *Governare la Frammentazione, Stato, Regione ed Enti Locali in Italia*. Bolonha, Il Mulino.
- Dente, Bruno e Regonini, G.
 1987. "Política e Politiche in Italia". In P. Lange e M. Regini (eds.), *Stato e Regolazione Sociale*. Bolonha, Il Mulino.
- Draibe, Sônia.
 1986. "O Padrão Brasileiro de Proteção Social: desafios à democratização". *Análise Conjuntural*, 8 (2), Curitiba, IPARDES, fevereiro.
 1987. Notas (desanimadas) sobre a Política Social da Nova República. Campinas, NEPP/Unicamp, mimeo.
- Draibe, Sônia e Aureliano, Liana.
 1988. A Especificidade do 'Welfare State' Brasileiro. Convênio CEPAL/MPAS. Relatório de Pesquisa, mimeo.
- Esping-Andersen, G.
 1985. "Power and Distributional Regimes", *Politics & Society*, vol. 14, n.º 2, pp. 223-56.
- Fagnani, Eduardo.
 1987. A Política Social da Nova República: impasse na viabilização das reformas estruturais. Campinas, Instituto de Economia/Centro de Estudos de Conjuntura — Unicamp, março, mimeo.
- Faria, Vilmar e Castro, M. Helena G. de
 1988. "Política Social e Consolidação Democrática no Brasil". *Cadernos de Pesquisa* n.º 10, Campinas, NEPP-Unicamp.
- Ferreira, M.
 1984. *Il Welfare State in Italia*. Bolonha, Il Mulino.
- Graziano, Luigi.
 1980. *Clientelismo e Sistema Político*. Milão, F. Angeli.
- Harrison, M.L. (ed).
 1984. *Corporatism and the Welfare State*. Aldershot, Gower.
- Heclo, Hugh.
 1978. "Issue Networks and the Executive Establishment". In A. King (ed.). *The new american political system*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, pp. 87-124. Citado em G. Regonini, "Le politiche social in Italia", *Riv. Italiana di Scienza Política*, ano XV, n.º 3, dezembro.
- Heclo, H. e Wildavsky, A.
 1974. *The Private Government of Public Money*. Londres, Macmillan.
- Heidenheimer, A; Heclo, H. e Adams, C.T.
 1983. *Comparative Public Policy: the politics of social choice in Europe and America*. Londres, Macmillan.
- Jobert, Bruno.
 1985. *La Politique Sociale en France*. Paris CERAT/Univ. de Grenoble, mimeo.
 1988. Mobilisation Politique et Système de Santé. CERAT/Univ. de Grenoble, paper apresentado no Colloque Franco-Allemande, junho, mimeo.
 1989. "The Normative Framework of State and Public Policy". *Political Studies*, n. 3 setembro.
- Jobert, Bruno e Muller, P.
 1987. *L'État en Action*. Paris, PUF.

- Jordan, A.G.
1981. "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: images of the policy process", *Journal of Public Policy*, n. 1.
- Lange, P. e Regini, M. (eds.).
1987. *Stato e Regolazione Sociale*. Bolonha, Il Mulino.
- Lehmbruch, G.
1988. *Governments Neo-conservateurs et Politiques Neo-libérales*. Paris, CERAT/Univ. de Grenoble, mimeo.
- Lowi, T.J.
1972. "Four Systems of Policy Politics and Choice", *Public Administration Review*, vol. XXXII, n.º 4, pp. 298-310.
1979. "What Political Scientists Don't Need to Ask About Policy Analysis". In S.S. Nagel. (ed.) *Policy studies and the social sciences*, New Brunswick, Transaction Books.
- Mainwaring, S.
1990. *Weakness and Feasibility in Brazilian Political Parties*, Kellogg Institute, University of Notre Dame, junho, mimeo.
- March, G. e Olsen, J.P.
1984. "The New Institutionalism: organizational factors in political life", *American Political Science Review*, vol. LXXVII, pp. 734-49.
- Melo, Marcus A. de
1988. "Classe, Burocracia e Intermediação de Interesses na Formação da Política de Habitação". *Espaço e Debates*, Ano VIII, n.º 24.
1988. *Políticas Públicas e Transição Democrática*. Trabalho apresentado no seminário Estado, Políticas Públicas e Transição Democrática, Recife, FUNDAJ, maio.
- NEPP/Unicamp
1986. *Brasil 1985 — Relatório sobre a Situação Social do País*. Campinas, Ed. SEADE.
1987. *Brasil 1986 — Relatório sobre a Situação Social do País*. São Paulo, Ed. SEADE.
1989. *Brasil 1987 — Relatório sobre a Situação Social do País*. São Paulo, Ed. SEADE.
- O'Donnel, G.
1988. "Hiatos, Instituições e Perspectivas Democráticas". In F.W. Reis e G. O'Donnel, *A democracia no Brasil — dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice.
- Offe, Claus
1985. "The Attribution of Public status to Interest Groups". In C. Offe, *Disorganized capitalism*, Cambridge, MIT Press.
1989. *On the Vulnerability of Social Policies: institutional contexts, structural strains, and populist politics*. Zentrum für Sozialpolitik, Univ. Bremen, janeiro, mimeo.
- Olsen, J.
1983. *Organized Democracy: political institutions in a Welfare State — The case of Norway*. Norway, Universitetsforlaget.
1989. "Scienza Politica e Teoria Dell'organizzazione: le possibili convergenze". *Riv. Italiana di Scienza Politica*, ano XIX, n.º 1, abril.
- Pacci, M.
1984. "Il Sistema Italiano di Welfare tra Tradizione Clientelare e Prospettive di riforma". In V. Ascoli, (org.) *Welfare state all'italiana*. Bari, Laterza.

1987. "Pubblico e Privato nel Sistema Italiano di Welfare". In P. Lange, e M. Regini (eds.), *Stato e regolazione sociale*, Bolonha, Il Mulino.
- Pasquino, G.
1987. "Regolatori Sregolati: partiti e governo dei Partiti". In P. Lange e Regini (eds.), *Stato e regolazione sociale*, Bolonha, Il Mulino.
- Pizzorno, A.
1981. "Interests and Parties in Pluralism". In S. Berger, *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam.
1989. *Capitalismo e Social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Regini, M.
1987. "I Rapporti fra Amministrazione e Sindacati Nell'implementazione delle Politiche Pubbliche: Introduzione". *Archivio ISAP*, ns. 4-5.
- Regonini, Gloria.
1985. "Le Politiche Sociali in Italia", *Riv. Italiana di Scienza Politica*, ano XV, n.º 3, dezembro.
- Renard, Didier
1987. *Individualism in Progress? The Shaping of the French Welfare State*. CERAT/Univ. Grenoble, mimeo.
- Richardson, J.
1982. *Policy Styles in Western Europe*. Londres, Allen & Unwin.
- Rosanvallon, P.
1988. *La Question Syndicale*. Paris, Calman-Levy.
- Santos, Wanderley G. dos
1979. *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Campus.
1987. Gênese e apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana. Trabalho apresentado na conferência internacional Identidade, Modernidade e Postmodernidade, Buenos Aires, 14-16 de outubro.
- Schmitter, P.
1974. "Still the Century of Corporatism". *Review of Politics*, vol. 36, n. 1 pp. 85-131.
1983. "Democratic theory and neocorporatist practice". *Social Research*, vol. 50, n.º 4, inverno.
- Schanitter, P. e Streeck, W.
1984. "Community, Market, State and Associations?" *EUI Working Paper*, n.º 94, Florença.
- Segrestin, D.
1985. *Le Phénomène Corporatiste*. Paris, Fayard.
- Sellier, F.
1984. *La Confrontation Sociale en France, 1936-1981*. Paris, PUF.
- Silva, Pedro L.B.
1986. "Políticas Governamentais e Perfis de Intervenção: reflexões acerca da análise da intervenção estatal". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, abril-junho.
- Tarrow, S.
1977. *Between Center and Periphery*. New Haven, Yale University Press.
1988. *Disorder and Democracy: conflict, protest and political change in Italy*. New Haven, Yale University Press.

- Teixeira, Sonia F.
1984. "Previdência versus Assistência na Política Social Brasileira". *Dados*, vol. 27, n.º 3.
- Titmuss, R.
1971. *Social Policy: an introduction*. Nova Iorque, Pantheon Books.
- Vianna, M. Lúcia T. W. (coord.).
1987. O Inamps enquanto Organização e suas Clientelas. Relatório de Pesquisa, IEI/UFRJ.
- Vianna, M. Lúcia T. W. e Azeredo, Beatriz.
1988. Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada. Relatório de Pesquisa, Convênio CEPAL/MPAS, novembro.

Classes, Interesses e Exploração: Comentários a um debate anglo-americano *

Antonio Sérgio Alfredo Guimarães

As classes eram uma realidade viva nas sociedades ocidentais, no século dezenove — uma referência do senso comum, ao invés de conceito científico (Gray, 1976). Eram, na verdade, uma noção ideológica burguesa associada aos ideais de igualdade e liberdade, até que os críticos socialistas, principalmente os marxistas, veicularam a idéia de que se tratava de construções históricas, não-naturais, baseadas em relações de exploração. A noção de classe, portanto, se transformou de realidade transparente, no século passado, em um conceito controverso cuja utilidade, realidade e sentido são considerados incertos para o imaginário coletivo. O que aconteceu? Teria o fato empírico das classes desaparecido com o desenvolvimento capitalista? Teria o conceito teórico perdido contato com a realidade empírica?

Qualquer resposta a essas indagações, entretanto, deve começar por elucidar os pressupostos, implicações e significado do conceito de classe social. Deve, principalmente, esclarecer o que torna essa noção imprescindível para um certa Sociologia, que recusa enfaticamente a sugestão de que as classes perderam importância com a evolução do capitalismo. Restringir-me-ei,

todavia, a examinar uma bibliografia recente, responsável pelo vigor acadêmico que o marxismo ainda ostenta no mundo anglo-saxônio.

Classes Enquanto Categoria Analítica

O uso da palavra 'classe' remonta ao censo romano (Dahrendorf, 1953:3). A palavra tem, portanto, um sentido estatístico e taxonômico que antecede o seu significado sociológico. Além disso, em seu significado sociológico, a palavra é empregada em dois contextos teóricos distintos: nas teorias de estratificação social e nas teorias propriamente de classe. Nas primeiras, classe é uma variável *de graduação*, um conjunto de atributos a variar ao longo de um *continuum*. Nas últimas, classe é uma variável *de relação*, que agrupa sujeitos partilhando certas propriedades só significativas quando relacionadas a outras propriedades que definem outros agrupamentos (Ossowski, 1964; Wright, 1979).

Distintos *explananda* correspondem a tais contextos teóricos: as teorias de estratificação social tentam explicar as propriedades e o comportamento dos indivíduos através das variáveis de *status*, ao

* Este artigo foi apresentado, em versão preliminar, ao IV Encontro de Ciências Sociais do Nordeste, em Salvador, novembro de 1989. Agradeço a João José Reis e a Nadya Araujo Castro a leitura cuidadosa e os comentários feitos ao texto.

passo que as teorias de classe procuram explicar a ação coletiva em termos de características partilhadas pelos sujeitos envolvidos na ação (Elster, 1986). As teorias de classe têm em comum a ênfase que põem na esfera produtiva da sociedade como meio de explicar o comportamento individual e coletivo. Diferenciam-se, entretanto, em duas correntes principais: uma, de inspiração weberiana, é individualista, tanto em termos metodológicos quanto em termos ontológicos; a outra, de tradição marxista, é principalmente estruturalista e totalizante.¹ Assim, porque a primeira delas concebe a ação coletiva como um resultado casual, específico e contingente de ações individuais, as classes não são consideradas como necessariamente centrais à explicação sociológica. Ao contrário, valores, como o prestígio social, são considerados bases mais comuns para a ação coletiva que a situação de mercado. De modo semelhante, porque a corrente marxista concebe os indivíduos como "portadores" de propriedades que são definidas ao nível da estrutura social, as classes têm necessariamente, primazia na explicação da ação coletiva.

No marxismo, as classes são forças que explicam o desenvolvimento histórico das sociedades. Nos termos clássicos, a base da ação coletiva jaz nos interesses comuns originados na esfera da produção econômica, ou seja, nos *interesses de classe*, e na capacidade coletiva de realizá-los, isto é, na *capacitação de classe*. Interesses de classe, *todavia, só podem ser realizados quando os indivíduos adquirem uma consciência de classe*. A constituição de indivíduos que compartilham uma mesma posição na esfera produtiva (*estrutura de classe*) em força coletiva chama-se de processo de *formação de classe*. Este processo, portanto, inclui tanto a constituição material quanto a constituição política e ideológica dessas posições estruturais.

Marx pretendeu ligar a sua teoria das classes a teses bastante específicas². Essas teses se relacionam claramente com sua teoria da história e com seus postulados políticos. O marxismo clássico definiu classes sobretudo em termos de posições na *estrutura produtiva e de relações sociais de produção*³. Os interesses de classe, que correspondem à estrutura de classe, são considerados *objetivos, no sentido de que são independentes tanto da percepção individual, quanto da percepção coletiva produzida através da interação de percepções in-*

dividuais. Os interesses de classe são derivados dos "lugares vazios" de uma estrutura social de produção. Neste sentido, os interesses antecedem a formação das classes, constituindo-se mesmo no catalisador da sua organização. Portanto, classicamente, o marxismo encara a formação das classes como um processo em dois tempos. Primeiramente, há uma mudança na estrutura econômica da sociedade produzida pelo desenvolvimento das forças produtivas. Em segundo lugar, ocorre o processo pelo qual os indivíduos que compartilham posições estruturais semelhantes se tornam conscientes dos interesses que correspondem a estas posições, organizando-se conseqüentemente com a finalidade de exercerem uma ação política adequada a tais interesses. O mediador entre esses dois tempos são os partidos políticos — os *príncipes modernos* (Gramsci, 1978) —, sujeitos históricos por excelência, que amalgamam as consciências e forjam a capacidade de ação dos indivíduos, transformando-os em classes.

Essa concepção parece insatisfatória em vários aspectos:

i) reduz analiticamente a problemática de constituição dos sujeitos à problemática da ação política partidária; ii) antecipa de algum modo o conteúdo da consciência de classe, assumindo uma relação causal simplificada entre base produtiva e superestrutura política e ideológica; iii) pressupõe que os interesses de classes, uma vez percebidos, se transformam naturalmente em ação coletiva; iv) sugere que os interesses de classe são definidos apenas em termos de *exploração econômica*, eludindo, portanto, a *sua construção social*.

No restante desse texto, examinarei os desdobramentos teóricos recentes em torno dessas quatro questões.

Objetividade e Subjetividade

No marxismo clássico, a noção de objetividade refere-se normalmente a fenômenos estritamente materiais ou relacionados à produção, enquanto a noção de subjetividade refere-se ao plano da ação política. Sujeitos individuais são incapazes, em princípio, de percepções objetivas de situações coletivas. Percepções adequadas são concebidas como possíveis apenas por um processo de objetivação científica, ou através da constituição de sujeitos coletivos capazes de ação política.

Os clássicos depreenderam a objetividade dos interesses, seja das relações de produção, seja das leis que governam o desenvolvimento do modo de produção. O convencionalismo de tal definição foi desafiado por vários marxistas contemporâneos, que demonstraram o papel desempenhado por elementos políticos e ideológicos na estruturação dos modos de produção e das formações sociais (Althusser, 1967; Balibar, 1972; Poulantzas, 1973). Para eles, não apenas as relações de produção, mas todo o leque de relações sociais — econômicas, políticas e ideológicas — seria estruturalmente objetivo, no sentido de que seus efeitos determinariam as fronteiras de classe. Desse modo, as condições *materiais*, i.e., aquelas relacionadas às forças produtivas, e as condições *econômicas*, i.e., aquelas relacionadas às relações de produção, não seriam mais que um conjunto particular entre outras condições objetivas que definem as classes. Como esses autores enfatizaram, outras condições seriam também objetivas, tais como o tipo e a forma do Estado, e a ideologia através da qual o mundo social é percebido pelos indivíduos, posto que a realidade social nunca é diretamente dada aos nossos sentidos.

Foram esses mesmos autores que empreenderam uma investigação sistemática da relação entre o reducionismo econômico e o oportunismo político dos partidos comunistas. Mantiveram, por isso mesmo, o pressuposto básico de que o Partido é a classe, o Sujeito objetivado.

De fato, toda análise marxista, até aqui, tinha por objetivo definir leis gerais que explicassem mudanças na estrutura de classe, matriz sobre a qual se constituiriam os elementos políticos de vontade e de consciência. Essas condições consubstanciariam as estratégias e as táticas de ação — a política de formação de classe, o sistema de alianças, os objetivos partidários. A análise visava dotar o Sujeito (pressuposto) de consciência objetiva e não explicar os sujeitos (coletivos) realmente existentes.

Os acréscimos teóricos e as críticas dos marxistas estruturalistas não foram, todavia, de pouca importância. Em consequência dessas discussões, estabeleceu-se firmemente a idéia de que as classes não podem ser definidas apenas ao nível da produção material. Se as classes não existem previamente às práticas políticas e ideológicas; se as classes são, ao contrário, de-

finidas por essas práticas, então elas só podem ser constituídas pelo conjunto das estruturas objetivas que delimitam as práticas sociais (Poulantzas, 1973; 1978).

A crítica dos marxistas franceses, todavia, restringiu-se apenas a alargar a noção clássica de objetividade, assimilando-a à noção de estrutura. A própria noção de “luta de classes” em Poulantzas (1978) não passa de uma tradução, para situações conjunturais, da noção estruturalista de “contradição objetiva”. Coube a outros notar que essas estruturas objetivas não poderiam, por si sós, esgotar a definição de classes, posto que estas são definidas e formadas através de práticas sociais, i.e., através de lutas que antecedem logicamente as relações entre classes constituídas (Thompson, 1958; Przeworski, 1977). Desse modo, só a partir da plena aceitação da realidade fenomenológica dos indivíduos e dos coletivos de indivíduos, o marxismo pôde descartar a pressuposição de um Sujeito e, em consequência, colocar-se como objeto de investigação a constituição de sujeitos.

Assim, a crítica estruturalista à estreiteza da noção de objetividade transformou-se, com Thompson, na conclusão de que as classes, longe de serem categorias *a priori*, são o resultado de relações sociais que se expressam através de lutas e conflitos. Ora, se é verdade que as condições objetivas existem não apenas como *estruturas* mas também como *práticas*, para não reduzirmos as últimas às primeiras devemos concluir que mesmo o conjunto total das condições estruturais não é suficiente para formar uma classe social.

De fato, tais condições apenas exprimem a noção de *estrutura de classe*. Isto porque, se as classes são o produto das lutas de classe e se o resultado dessas lutas não está totalmente determinado, então as condições estruturais, por si sós, parecem incapazes de exaurir todas as possibilidades de formação das classes. Assim, os resultados dos conflitos e das lutas de classe têm que ser conceitualmente concebidos como indeterminados, dentro de certos limites, se quisermos preservar a noção de ação humana em seu sentido pleno. Se permanecermos restritos ao terreno objetivo da explicação, devemos, ainda assim, admitir tanto as contingências históricas, quanto as condições subjetivas que influenciam os resultados da ação, diluindo a certeza das antecipações teóricas. É

por isso que, do ponto de vista dos sujeitos, uma estrutura de relações sociais é sempre uma estrutura de escolhas, um leque de ações opcionais.

A crítica à noção de objetividade no marxismo clássico enseja, portanto, duas contribuições importantes. Primeiro, a idéia de que a formação das classes é determinada tanto por elementos estruturais objetivos, os quais não se resumem a fatores econômicos, quanto por elementos subjetivos, os quais não são determináveis *a priori* mas são histórico-contingentes. Segundo, a idéia de formação de classe enquanto processo contínuo de reorganização, no qual nenhuma classe está constituída de modo definitivo, senão que resulta de conflitos sociais cujo desenvolvimento é largamente indefinido.

A noção moderna de objetividade refere-se, portanto, a fatores que, por suas propriedades, existem independentemente da vontade, da percepção ou do conhecimento dos indivíduos tomados isoladamente. Entre esses fatores se incluem aqueles que dependem do conjunto geral das percepções coletivas. Desse modo, com referência à explicação de uma dada prática, tanto a subjetividade de outros atores sociais quanto a decorrente intersubjetividade do coletivo, tornam-se plenamente objetivas, *no sentido de possuírem a virtualidade de delimitar, em cada ponto do tempo, um terreno de possibilidades para o resultado das ações coletivas* (Przeworski, 1977).

Extremamente útil para preservar a doutrina materialista do marxismo face a essa noção "pluralista" de objetividade é o recurso à distinção, introduzida por Cohen (1978), entre fatores materiais e fatores sociais. Os primeiros seriam aqueles que se referem às forças de produção, enquanto os últimos se referem à organização das relações de produção. Para Cohen, material significa mais que "físico" ou "natural" abrangendo também componentes mentais que se incluem entre as forças de produção, tais como ciência, tecnologia e talento. Em outras palavras, trata-se de elementos que não são necessariamente prévios, ainda que sejam primários em termos da explicação lógica, mas que podem ser produto de relações sociais, como a ciência. O uso desta distinção torna compatível a defesa da primazia funcional dos fatores materiais na explicação do desenvolvimento histórico, tese fundamental ao materialismo histórico, com a objetividade das determinações sociais.

Assim, quando alguns marxistas analíticos argumentam que as classes têm primazia explicativa na análise sociológica, eles estão de fato afirmando que os conflitos de classe têm mais que meras conseqüências contingentes sobre a história: os resultados desses conflitos seriam a instância que define e redefine toda a base material da sociedade. Seria esta base material que delimitaria os resultados de outras lutas entre grupos com interesses também antagônicos, como aqueles referentes à etnicidade, ao sexo, à religião e ao mercado.

Três afirmativas estão implícitas na defesa da primazia explicativa das classes: i) os conflitos de classe e o desenvolvimento histórico guardam sistemática correspondência entre si, no sentido de que "condições herdadas do passado determinam o âmbito das transformações possíveis destas mesmas condições num momento particular" (Przeworski, 1977); ii) essa determinação não pode ser equacionada como unidirecionalidade do desenvolvimento histórico; iii) há uma relação sistemática entre os atores envolvidos nesses conflitos e as posições que eles ocupam no sistema produtivo.

Esta última afirmação parece fundamental, tanto para a tese da primazia das classes, como para o marxismo em geral. É entendida pelos "analíticos", no entanto, não como uma defesa exclusivista do caráter objetivo da produção material, mas como um pleito de que a base material das classes é de algum modo central para os efeitos que terão os conflitos sociais sobre o desenvolvimento futuro da sociedade. O cerne da teoria marxista das classes, tal como reconstruída por Wright (1985), encontra-se justamente na afirmação de que o desenvolvimento das forças produtivas é a base material para todas as relações sociais e que este processo segue uma trajetória que pode ser apreendida em termos científicos. A este respeito, a diferença entre o marxismo clássico e o moderno consiste apenas nos termos em que as leis científicas são concebidas, se em termos deterministas ou probabilísticos.⁴

Comprometer-se com uma concepção probabilística e tendencial do materialismo histórico significa, para Przeworski (1988), aceitar que é a ação humana que determina, dentro de limites chamados estruturais, o desenvolvimento das forças produtivas. Conseqüentemente, esse desen-

volvimento não é um processo que possa ser apreendido apenas em suas determinações estruturais. Assim, são as conjunturas históricas (Althusser, 1967), os níveis mais apropriados para se analisar o modo como as classes-em-luta definem seus interesses, elaboram um projeto e avaliam suas possibilidades. Isso significa, portanto, sublinhar o processo de formação de classes como fundamental para a análise sociológica. Em outras palavras, significa transformar a análise de classe no espaço teórico onde fatores objetivos e subjetivos, determinações e opções se combinam para constituir uma explicação; onde a objetividade é modificada pela intersubjetividade dos atores e onde as múltiplas determinações limitam as fronteiras além das quais os resultados já não são determináveis.

Interesses e Consciência

O marxismo, todavia, não desenvolveu uma teoria da subjetividade. A concepção de natureza humana de Marx, forjada no embate com a filosofia especulativa, cedeu lugar, nas obras de maturidade, a concepções históricas e econômicas que muitas vezes trouxeram implícitas as concepções essencialistas (Knights, 1990) e contratualistas (Levine e Wright, 1980) que ele criticara. O materialismo histórico, recriado por Cohen (1978), por exemplo, apresenta o mérito de ser claro e consistente com o "Prefácio" de 1859, mas explicita duas posições teóricas marxistas particularmente problemáticas: a suposição de que indivíduos e classes agem racionalmente de modo instrumental com respeito aos seus interesses; e a suposição de que eles são capazes de transformar esses interesses em práticas efetivas.

O que são esses interesses? Marx afirmou claramente que a classe trabalhadora tem interesses que não se manifestam nas preferências e nos objetivos explícitos de seus membros, mas são, ao contrário, definidos "em termos dos objetivos que eles deveriam ter se estivessem plenamente conscientes das causas, e dos possíveis remédios, de sua situação" (Elster, 1986:349). Dois problemas distintos decorrem de tal concepção. Primeiro, devemos nos perguntar se é metodologicamente correto imputar interesses aos atores sociais ao invés de identificar os interesses concretamente explícitos. Se isso for correto, quais são os

mecanismos através dos quais os agentes se tornam conscientes de interesses putativos? Segundo, devemos nos indagar sobre os meios de avaliar uma dada imputação de interesses.

A primeira questão, como sabemos, tem sido insistentemente levantada por liberais e pluralistas, que pretendem ver na imputação de interesses um procedimento não-verificável e não-empírico (Merelman, 1968), ou um procedimento que conduz a justificativas antidemocráticas e autoritárias (Schumpeter, 1961).

Contudo, como demonstram muitas críticas à tradição pluralista, o critério liberal de auto-atribuição de interesses parece totalmente insuficiente, simplista e incorreto. Não fosse por mais nada, confiar na autodefinição dos interesses seria ignorar situações elementares nas quais existe um claro desvio entre objetivos percebidos e objetivos racionalmente adequados. Além do mais, parece incorreto confundir interesses com preferências subjetivas pelo fato de que, embora seja impossível avaliar preferências subjetivas, é de todo bom senso que a identificação de interesses seja sempre uma matéria de discussão e de reflexão (Benton, 1980). Nesse sentido, a identificação de interesses envolve sempre "a aplicação de considerações gerais, padrões, princípios etc." (Benton, 1980:18). Além do mais, se tomássemos os interesses como dados, estaríamos eliminando do escopo da investigação empírica a origem mesma das preferências e dos desejos manifestos (Balbus, 1971). Deixaríamos de investigar as origens das percepções subjetivas precisamente porque estaríamos ignorando que preferências e desejos não se formam num vácuo social mas são, ao contrário, "um aspecto fundamental da formação geral das subjetividades pessoais e sociais, assim como de suas identidades" (Benton, 1980:14).

Os equívocos da análise pluralista têm sido apontados tanto por críticos marxistas como não-marxistas. Bachrach e Baratz (1962), por exemplo, abriram o caminho para as críticas mais radicais perpetradas por Lukes (1976), Benton (1980), Balbus (1971) e Offe e Wisenthal (1985). O que parece específico no marxismo recente é a busca de um terreno mais sólido sobre o qual imputar interesses objetivos, particularmente interesses de classe, sem que tal procedimento crie uma situação de não-verificabilidade ou conduza a posturas arbitrarias e autoritárias.

Certamente o marxismo tem um compromisso com a análise realista e racionalista, cujo pressuposto é que o comportamento manifesto dos agentes deverá, a longo prazo, corresponder ao comportamento racionalmente esperado, ou que, em sua ausência, será explicado em termos das razões que impossibilitaram tal correspondência. No presente caso, isso significa que o marxismo precisa explicar os mecanismos pelos quais a classe trabalhadora se torna consciente de interesses de classe, assim como as circunstâncias que inibem ou estimulam esses mecanismos.⁵

Se, portanto, a longo prazo, interesses manifestos e putativos não correspondem uns aos outros, fazem-se necessárias algumas correções teóricas, posto que a ciência, além de racional, deve ser também empírica. Isto significa que devemos explicar dados concretos em termos racionais. Ainda que faça sentido explicar o comportamento humano em termos de objetivos racionais, o único meio que a ciência tem para estabelecer esses objetivos é recorrer ao estudo do comportamento concreto motivado por interesses concretos.

Nesse sentido, devemos lembrar que as contribuições mais recentes ao marxismo questionam a idéia de que a classe trabalhadora tenha uma missão histórica, ou que tenha um interesse imanente na revolução socialista. Para chegar a essa conclusão, tais estudos foram precedidos por uma busca incessante de explicações racionais e materiais para o comportamento real e os interesses manifestos dos trabalhadores ocidentais nos últimos cem anos.

Przeworski (1977, 1979) e Offe e Wisenthal (1985) estão entre aqueles que buscaram mais persistentemente explicar as bases materiais da ação de classe. Eles puderam demonstrar, por exemplo, que existem bases racionais e materiais para o *consentimento da classe operária e a conseqüente hegemonia burguesa*, nas sociedades capitalistas avançadas. Demonstraram também a racionalidade e o condicionamento estrutural do oportunismo político dos trabalhadores.

De um lado, o exame a que Przeworski submete as instituições da democracia burguesa revela uma forma organizacional que, a um só tempo, avança os principais interesses econômicos da burguesia e regula os conflitos distributivos do capitalismo. Nessa forma organizacional, os lucros privados tornam-se um valor social proeminente, um interesse universal, enquanto os

salários permanecem um interesse particularístico de diversos grupos. Na prática das classes, o desenvolvimento material de cada grupo social depende do processo de acumulação de capital. O progresso de cada indivíduo depende dos lucros burgueses e do nível dos investimentos, enquanto os interesses econômicos das demais classes aparecem como subordinados. Nas palavras de Przeworski (1979:36):

“... a hegemonia é organizada como condições institucionais que permitem aos trabalhadores, cujo trabalho é extraído em cada momento sob a forma social de lucro, lutar de um modo particular pela distribuição do produto, cujo crescimento foi possibilitado por esse lucro.”

Offe e Wisenthal (1985:404), por outro lado, sugerem que há uma “maior probabilidade de que membros da classe trabalhadora venham a reconhecer sua percepção de interesses como errônea e distorcida do que o mesmo aconteça com membros da classe capitalista.” As raízes desta distorção jazem, em parte, no poder assimétrico das duas classes e dos seus conseqüentes impactos sobre os meios de comunicação, sobre o intervencionismo estatal, e sobre o uso de aparatos repressivos que tornariam ineficaz qualquer processo mais democrático de participação. Contudo, tais distorções derivariam, principalmente, da própria ambigüidade da posição dos trabalhadores no capitalismo, enquanto vendedores de uma mercadoria (a força de trabalho) que não é a rigor uma mercadoria mas um potencial humano. Assim, enquanto os interesses dos trabalhadores sofreriam dessas ambigüidades estruturais, a classe capitalista teria seus principais interesses inscritos nos mecanismos de mercado, organizados institucionalmente. A principal característica dos conflitos distributivos, portanto, é o fato de pressuporem a inserção institucional dos trabalhadores no capitalismo, tornando-os incapazes de alçar a mudança das regras do jogo no objeto dos conflitos sociais.

Marx, é certo, tinha a mesma opinião negativa a respeito da eficácia revolucionária das lutas econômicas e da ação sindical. Mas Marx, como Elster (1986) argumenta, estava convencido de que as lutas sobre questões econômicas conduziram inelutavelmente à confrontação política, e que esta induziria o estabelecimento de

metas revolucionárias. Na origem de seu raciocínio, há a idéia de que a acumulação capitalista está fadada a crises crescentemente insolúveis, e há a idéia de que a luta entre capital e trabalho é, em última análise, um jogo de soma zero que remove *qualquer base sólida para um compromisso* de classe. Essas idéias cegaram Marx e Engels para os exemplos contrafactuais dos trabalhadores ingleses e americanos, cuja aquiescência foi sistematicamente interpretada como um fenômeno transitório de flerte com o poder, de aburguesamento e de estreiteza política — atitudes que eles consideraram “subprodutos” do papel imperial da Inglaterra, da continuada colonização da América, ou tomaram simplesmente como corrupção e traição (Drapper, 1978). As mesmas idéias acharam eco na teoria leninista do imperialismo, que explicava tanto a falência da revolução quanto o comportamento conservador dos *trabalhadores ocidentais em termos da formação de superlucros imperiais e de seu “repasso” parcial para as camadas subordinadas.*

O que parece novo no marxismo recente, portanto, é o reconhecimento de que, dadas certas condições estruturais, o consentimento e o oportunismo, para ficar com as definições estritas dadas por Przeworski ou por Offe e Wisenthal, são estratégias plenamente racionais, apesar de instáveis, para a classe operária. Na medida em que essas condições mudam, as organizações operárias se vêem frente a distintas soluções para o dilema básico de escolha entre diferentes padrões organizacionais:

“O problema é que os trabalhadores não podem nem submeter-se inteiramente ao mercado, nem escapar do mercado. Pegos nessa armadilha, os trabalhadores e suas organizações se vêem envolvidos constantemente no processo bastante complicado de saber quais são seus interesses e como perseguí-los de uma maneira que não se torne autocontraditória e autodestrutiva” (Offe e Wisenthal, 1985:213)

Se os interesses políticos dos trabalhadores não são concebidos como necessariamente ligados à *derrocada do capitalismo*, e se as lutas econômicas que alargam a participação deles no produto social não *ameaçam necessariamente o capitalismo*, parece óbvio que a teoria social deve es-

forçar-se por esclarecer e explicar a formação dos interesses de classe dos trabalhadores, inclusive os seus interesses revolucionários.

Não surpreende, portanto, que estudos marxistas e não-marxistas venham igualmente enfatizando, há algum tempo, o papel desempenhado por fatores estritamente políticos — nacionais e internacionais — na *eclosão de revoluções sociais*. Trabalhos seminais como os de Barrington Moore (1966) e, mais recentemente, de Skocpol (1979) foram decisivos para restaurar a importância da análise de classe nos estudos sobre formação do Estado, crises de governo e revoluções. Nesses trabalhos, a mudança revolucionária resulta de um complexo processo de sobreposição de crises que destroem a liderança hegemônica da classe dominante, o sistema político, o governo e a economia. Soluções revolucionárias para crises dessa envergadura parecem *emergir apenas quando existe uma classe politicamente organizada, capaz de manipular condições internacionais favoráveis.*

Capacitação de Classe

Mesmo se definirmos mecanismos precisos pelos quais a percepção distorcida de interesses é corrigida por práticas ideológicas e políticas, permanece a questão da conversão dos interesses adquiridos em práticas efetivas e eficazes. Na sua crítica ao materialismo histórico reconstruído por Cohen, Levine e Wright (1980:58) observam:

“... não se pode desenvolver um relato adequado da história humana apenas com referência aos interesses individuais ou de classe. É crucial, ademais, que se determine como esses interesses se traduzem em *capacitação de classe (class capacities)*.”

A *indistinção conceitual entre interesses e capacitação* deve-se, segundo eles, aos “resíduos contratualistas” que *subsistem no pensamento marxista. Resíduos que sustentam pressupostos sobre a racionalidade e a ação humanas que jamais se explicitaram teoricamente. As mordazes críticas de Marx às “robinsonadas” dos economistas clássicos não teriam tido, a esse respeito, outro efeito que o de encobrir a própria “noção vulgar” de natureza huma-*

na a que Marx recorreu nos seus escritos sobre o materialismo histórico.

De qualquer modo, a idéia de que não se pode confundir os interesses com a capacidade efetiva das classes já aparece explícita em alguns trabalhos que realçaram a complexidade do processo de conscientização de classe. Ollman (1972), no particular, distinguiu vários passos neste processo, listando quatro que tratam especificamente da tradução de interesses em práticas. Segundo ele, para que os trabalhadores adotassem um comportamento revolucionário, deveriam acreditar a) que sua situação poderia realmente melhorar; b) que essa melhora poderia se realizar através dos meios a seu dispor; c) que a estratégia de seu partido era correta; d) que os benefícios esperados compensavam o risco da ação.

Muitas das questões levantadas pelo conceito de consciência de classe são questões teóricas cruciais, que só podem ser devidamente colocadas no âmbito de teorias mais amplas como a teoria da ideologia, da ação coletiva e da formação de classe.

Therborn (1982), por exemplo, conceituou as dimensões da subjetividade social e fez contribuições importantes para o entendimento de como as práticas e as experiências são vivenciadas socialmente, produzindo seres humanos com identidades que se baseiam em interpelações concorrentes. De acordo com suas idéias, as identidades sociais não são jamais produtos acabados mas, ao contrário, são uma articulação de princípios ideológicos contraditórios em constante processo de reformulação. Tal processo é uma consequência das práticas sociais que questionam a coerência entre essas identidades sociais.

A mesma noção reaparece em importantes estudos sobre práticas hegemônicas que expressam o amalgamento de interesses no curso das lutas sociais e das alianças de classe (Laclau, 1977; Anmízade, 1981; Sewell, 1980; Sabel, 1984).

Entre os marxistas que vêm trabalhando com estratégias de "escolha racional" e com os microfundamentos da ação coletiva, a ênfase é posta tanto sobre as condições externas para a cooperação — tais como o tamanho do grupo, a mobilidade geográfica, a homogeneidade cultural, a rede de comunicações e os recursos — quanto sobre condições internas, como

a "tecnologia da ação coletiva" (Elster, 1986). Esses fatores funcionariam como modificadores da disposição dos indivíduos para agir coletivamente em defesa de interesses comuns.

Para todos estes autores, as práticas de classe — i.e., as práticas sociais de grupos que perseguem interesses de classe — longe de pressupostos do discurso teórico, são objetos problemáticos, cuja própria constituição depende da "disponibilidade de recursos para a ação", para usar a terminologia consagrada por Tilly (1978).

Mas, mesmo quando a formação das classes é teoricamente assimilada à problemática da formação de sujeitos coletivos, resta ainda o fato fundamental de que a formação desses coletivos é delimitada por relações estruturais. Que relações são essas? Serão as relações de exploração condições necessárias e suficientes para definir uma estrutura de classe?

Classes, Exploração e Exclusão Social

Nenhuma teoria foi tão criticada na última década quanto a teoria do valor-trabalho, sustentáculo da concepção marxiana de exploração. Nenhuma revisão, em compensação, foi mais radical.

Do ponto de vista matemático, resolveu-se com Sraffa (1960) o problema da transformação de valores em preços. A solução de Sraffa, entretanto, não garantiu à categoria "trabalho" nenhuma centralidade; ao contrário, demonstrou que toda e qualquer mercadoria pode funcionar como "equivalente geral" num sistema de trocas, sendo, portanto, arbitrária a sua eleição. Não há, segundo Sraffa, nenhuma necessidade técnica de substituir o conceito de "preço" pelo conceito de "valor".

O debate que se seguiu (Steedman, 1978) foi decisivo para fortalecer, entre os marxistas, a idéia de que, pelo menos em termos de economia, a teoria do valor-trabalho era insustentável. Particularmente contundentes foram as críticas de Gintis e Bowles (1981). Segundo eles, "ao extirpar as práticas políticas e culturais da constituição interna do 'econômico', a teoria do valor-trabalho reduz o escopo da produção capitalista a uma área restrita e pobre da variedade de práticas que, conjuntamente, determinam a dinâmica da acumulação". Ou seja, tratar-se-ia de um tratamento *economicista* do econômico. As

raízes do economicismo proviriam de dois fatos:

[a] “ao representar o trabalho como o valor de uso da força de trabalho, a teoria abstrai as práticas políticas e culturais da classe trabalhadora e reduz a dinâmica da produção capitalista aos imperativos das relações de propriedade e de troca de mercadorias”; [b] “representa a força de trabalho como uma mercadoria, abstraindo a articulação, teoricamente indispensável, de estruturas radicalmente distintas — a família e o estado”.

A teoria do valor-trabalho seria, assim, “má Economia”: uma fastidiosa teoria sobre as condições técnicas da produção e a estrutura de salários, preços e lucros. Teria, enfim, os mesmos defeitos da teoria marginalista.

Nesse debate, os ortodoxos não fizeram mais que repetir alguns argumentos clássicos: (a) A economia neo-ricardiana (Sraffa) seria rica em álgebra e pobre em teoria, para usar o subtítulo de um artigo de Shaikh (1982); (b) a Economia Política não seria apenas uma técnica, mas uma ciência social, com fundamentos filosóficos e um método objetivista (não individualista), sendo por isso fundamental manter-se a centralidade do conceito de trabalho — o mesmo argumento de Hilferding (1975), repetido, entre outros, por Wright (1979a).

Um desdobramento interessante da falência da teoria do valor-trabalho pode ser encontrado na crítica de Lautier (1979:6-7) ao conceito de “força de trabalho”. Para ele, seria logicamente incoerente conceber a força de trabalho como mercadoria pois o seu valor não poderia ser igual ao valor dos bens de consumo do trabalhador. A contradição residiria no fato de que, ao contrário do valor das demais mercadorias,

“no caso da força de trabalho, as coisas se passam diferentemente: o valor dos bens de consumo já foram *realizados* previamente à produção da força de trabalho, e esses bens são, no âmbito doméstico, não-valores. A venda da força de trabalho, se fosse a realização de um valor, seria a segunda realização de um mesmo valor (a dos bens de consumo) sem que nada, nenhum processo de trabalho socialmente reconhecido, tenha se passado entre essas duas realizações”.

Já para um filósofo, como Cohen (1981), as relações entre a teoria do valor-trabalho e o conceito de exploração são irrelevantes. Para ele, pode-se sustentar que há exploração ainda quando se aceite (a) que o trabalho não cria valor e (b) que o trabalho socialmente necessário não seja a medida do valor. Para tanto seria suficiente afirmar que (a) apenas os trabalhadores produzem os bens que são trocados com base em valor; (b) o capitalista recebe parte do valor do produto; (c) os trabalhadores recebem menos valor do que o valor do produto que eles produziram; (d) o capitalista extrai algum valor do produto que os trabalhadores produziram.

Entre os sociólogos não-marxistas, as críticas se concentraram sobre a concepção de exploração, articulando-se em torno de quatro eixos (Murphy, 1985): o economicismo da teoria do valor-trabalho e sua incapacidade de compreender a determinação política dos preços; a estreiteza do conceito de trabalho produtivo; o desconhecimento de importantes formas de dominação não-capitalistas (patriarcais, raciais, étnicas, profissionais, etc.); a incompreensão do fenômeno da exclusão social.

Murphy (1985:226) chama a atenção para o fato de que o conceito de exploração “vê apenas como vítimas os trabalhadores que produzem mercadorias pelas quais são pagos, não enxergando aqueles grupos excluídos de todo o campo das relações de produção, troca e consumo”. Para ele, a noção de exploração que se respalda na teoria do valor-trabalho só abarca um conjunto muito pequeno do fenômeno mais geral que Weber teorizou como clausura social:

“A clausura excludente envolve o exercício do poder em direção descendente, através de um processo de subordinação no qual um grupo se assegura de vantagens ao fechar oportunidades a um outro grupo que ele define como inferior ou inegável” (Murphy, 1985:234).

A crítica de Parkin é igualmente abrangente. Reconstruindo a noção de clausura social a partir de Weber (1978:43-6, 302-7, 339-48, 635-40, 926-55), ele propõe:

“Weber entendia por clausura social o processo pelo qual as coletividades sociais procuram maximizar recompensas restringindo o acesso a re-

cursos e oportunidades a um limitado círculo de eleitos. Isto implica assinalar um certo número de atributos físicos ou sociais como base justificatória da exclusão. Weber sugere que virtualmente qualquer atributo grupal — raça, língua, origem social, religião — pode ser apropriado desde que possa ser usado para a monopolização de oportunidades específicas, usualmente econômicas. Tal monopolização é dirigida contra competidores que partilham alguma característica positiva ou negativa; seu propósito é sempre subtrair oportunidades sociais e econômicas a *estranhos*" Parkin (1979:44).

Parkin esforça-se, contudo, ao contrário de Murphy, para preservar a tradição "que coloca o conceito de exploração no âmago da análise de classe". Para tanto, ele promove explicitamente uma ampliação do conceito marxista clássico. Em suas palavras,

"[...] na medida em que formas excludentes de clausura resultam no uso vertical do poder, criando portanto formações sociais subordinadas, elas podem ser vistas, por definição, como formas de exploração. Exploração aqui define o nexos entre classes ou outras coletividades que estão numa relação de dominação e subordinação, não importa sobre que base social" (Parkin, 1979:46).

O fato dessa fusão conceitual denotar uma motivação moral não parece atemorizar Parkin, que, ao contrário, quer justamente explicitar tal motivação:

"Alargar o significado do conceito para abarcar outras relações de dominação e sujeição além daquelas entre capital e trabalho, não assinala por isso um trânsito de um uso científico e técnico para um uso moralista; o conceito de exploração tem um conteúdo moral que independe do modo como é usado; e é preferível que isso fique meridianamente explícito" ⁶ (Parkin, 1979:47).

Parkin identifica e analisa dois mecanismos principais de enclausuramento excludente (ou de exploração) — a propriedade dos meios de produção e as quali-

ficações e diplomas acadêmicos e profissionais — cujos beneficiários, segundo ele, formam os principais componentes das classes dominantes no capitalismo moderno. Ele segue, quanto a isso, os estudos de Bourdieu (1979), que inclui os detentores de capital cultural lado a lado com os capitalistas *stricto sensu*, ainda que prefira alargar a noção de propriedade ao invés de ampliar o conceito de exploração.

A mesma ampliação do conceito de propriedade está na base da teoria econômica da exploração formulada por Roemer (1982), que conceitua como *ativos econômicos* (*economic assets*) (i) os meios de produção, (ii) as qualificações, (iii) a força de trabalho e (iv) os meios de organização, esses últimos uma extensão proposta por Wright (1985). Enquanto Marx define exploração em termos de extração de sobretrabalho, pressupondo algum tipo de dominação ao nível da produção, Roemer a concebe como simples resultado da distribuição desigual de ativos econômicos e deriva as classes sociais dessa desigualdade, sem qualquer referência às relações de dominação nos locais de trabalho.

Assim, as idéias de Roemer ⁷ introduziram na análise marxista pelo menos duas teses heterodoxas: a de que a dominação na esfera produtiva não é necessária para a extração de sobretrabalho e a de que as relações de mercado são suficientes para caracterizar relações de classe. A primeira tese rompe com a equação clássica "exploração = extração de mais valia = despotismo fabril" sobre a qual se baseara, até então, a sociologia do trabalho marxista, para a qual o controle sobre o dispêndio produtivo da força de trabalho seria o fundamento do modo de produção capitalista (Braverman, 1974). A segunda tese contradiz a crença de que as concepções marxista e weberiana de classes se assentam sobre espaços econômicos distintos, a saber, respectivamente, a esfera da produção e a esfera do mercado (Wright, 1979).

Para Roemer, a noção marxista procura dar conta do fenômeno da troca desigual (apropriação de sobretrabalho) sob a aparente igualdade das relações salariais. A teoria do valor-trabalho teria servido a Marx justamente para prover uma demonstração científica daquela desigualdade. A presença ou ausência de dominação, seja no local de trabalho, seja como "coerção extra-econômica" seria, portanto, secundária. O que Roemer demonstra, todavia, é

que o fenômeno da troca desigual é mais abrangente do que o que Marx supunha.

Insatisfeito com a abordagem clássica que define exploração a partir da teoria do valor-trabalho, Roemer desenvolve uma segunda via, baseada na teoria dos jogos. Essa abordagem consiste em tratar diferentes formas de organização da produção como jogos, cujos participantes possuem diferentes tipos de recursos (ativos) que lançam no mercado para gerar rendimentos, seguindo determinadas regras. Segundo Roemer, a coalizão de atores *S* será considerada explorada e uma outra coalizão *S'*, que lhe é complementar será exploradora se as seguintes condições forem preenchidas: "(1) Há uma alternativa, que concebemos como hipoteticamente plausível, na qual *S* estaria numa situação melhor que a presente. (2) Nessa alternativa, o complemento de *S*, a coalizão *S'*, ficaria em situação pior" (Roemer, 1982:194).

Essas duas condições, entretanto, traduzem apenas as condições em que se pode tecnicamente falar de "transferência de valor" entre as coalizões. Roemer dá alguns exemplos absurdos de jogos entre coalizões de ricos e pobres em que existe transferência de valor na direção dos ricos para os pobres, o que demonstra não apenas a insuficiência dessas duas condições, mas os inconvenientes de se adotar o trabalho como medida de valor. Esses exemplos fazem Roemer estabelecer uma terceira condição: "*S* está numa relação de subordinação a *S'*, sendo que dominação nesse contexto deve ser entendida como implicando que *S'* impede *S* de se retirar para um jogo alternativo".

Essas três condições juntas ainda não satisfazem, rigorosamente, a definição de exploração dada por Wright (1985:65): "Descrever uma desigualdade como resultado de exploração é afirmar que existe um tipo particular de relação causal entre os rendimentos de diferentes atores. [Ou seja,] os ricos são ricos porque os pobres são pobres". Isto porque, como bem argumenta Wright, impedir uma coalizão de retirar-se para um jogo alternativo significa apenas "opressão econômica" (exclusão social na linguagem dos neoweberianos). Para ele, opressão (como acontece nos casos de desemprego crônico) diferenciava-se de exploração porque:

"No caso de opressão econômica, a classe opressora tem apenas interesse em proteger seus direitos de pro-

priedade; no caso de exploração ela tem também interesse na atividade produtiva e nos esforços dos explorados. No caso de opressão econômica, os interesses materiais dos opressores não seriam feridos se todos os oprimidos simplesmente desaparecessem ou morressem. No caso de exploração, por outro lado, a classe exploradora necessita da classe explorada. Os exploradores seriam atingidos se os explorados desaparecessem. A exploração une, portanto, exploradores e explorados de um modo que a opressão não faz necessariamente. É essa combinação particular de antagonismo de interesses materiais e interdependência que empresta um caráter distinto à exploração e que faz da luta de classes uma força potencialmente explosiva" (Wright, 1985:75).

A estratégia geral de Roemer, desenvolvida por Wright, é definir as diferentes regras de retirada para jogos alternativos que caracterizam os diferentes tipos de exploração, os quais se baseiam na monopolização de um tipo especial de ativo econômico: feudal (força de trabalho); capitalista (meios de produção); socialista (qualificações); e estatista (meios de organização). O que diferencia a exploração feudal da exploração capitalista é que, no primeiro caso, a coalizão dominada estaria em situação melhor se se retirasse com seus ativos pessoais, enquanto que no segundo caso, sob o capitalismo, tal situação só ocorreria se ela se retirasse com sua porção *per capita* do conjunto dos ativos sociais.

Uma boa forma de ajuizar a força relativa das explicações neoweberianas e neomarxistas é comparar o tratamento dado por ambas à forma de exploração própria aos profissionais. Para os marxistas, a exploração baseada em qualificações tem como regra de retirada

"deixar o jogo com sua porção *per capita* de ativos inalienáveis (aproximadamente equivalentes a talentos e qualificações). Uma coalizão será considerada socialisticamente explorada se melhorar sua posição ao se retirar com seus talentos e qualificações *per capita* e a coalizão complementar ficar pior sob estas circunstâncias. Isso implica que as pessoas com altas qualificações num dado jogo recebem

uma alta remuneração, não simplesmente porque tenham altas qualificações, mas por causa do diferencial de qualificação entre os atores. Os altamente qualificados ficariam pior se os desqualificados se qualificassem; eles têm pois interesse em manter o diferencial de qualificação, e é isso que sustenta o argumento de que seus rendimentos refletem exploração” (Wright, 1985:70).

O argumento de Wright é de que “as pessoas com qualificação rara recebem rendimentos acima dos custos de produzir tal qualificação” e que seria esse componente de ‘renda’ no salário que constituiria a exploração.

Parkin (1979:54), por outro lado, define do seguinte modo a exploração perpetuada por profissionais:

“O uso de diplomas para fins de enclausuramento... tem sido feito por um crescente número de ocupações de colarinho branco em suas tentativas de atingir o *status* de profissões. A profissionalização pode ser entendida como uma estratégia que objetiva, entre outras coisas, a limitar e controlar a oferta de debutantes numa ocupação de modo a salvaguardar e elevar o seu valor de mercado”.

Para ele, a monopolização de certas oportunidades de vida fica clara quando se constata que há uma certa linha de transmissão familiar dessas qualificações:

“Qualificações formais e diplomas parecem ser um engenhoso artifício para assegurar àqueles aquinhoados com maior ‘capital cultural’ melhores chances de transmitir aos seus filhos os benefícios do *status* profissional. Os diplomas são geralmente concedidos com base em testes que medem certas qualidades e atributos intimamente relacionados à classe, ao invés daquelas habilidades e aptidões práticas que dificilmente seriam transmitidas por linha familiar” (Parkin, 1979:55).

Pode-se ver em Wright, ao contrário de Parkin, o cuidado de estabelecer um nexo causal entre a riqueza dos profissionais e a pobreza dos não-profissionais, de modo a caracterizá-la como fruto de exploração.

Para ele, se toda forma de exploração pressupõe um certo enclausuramento excludente, para usar a terminologia neoweberiana, o contrário não é necessariamente verdadeiro. Muitas formas de exclusão social, inclusive aquelas mais agudas, que atingem os desempregados permanentes, não podem ser teorizadas como uma relação de exploração, posto que envolvem pessoas que não produzem. Para ele, a condição de dominação estabelecida por Roemer têm vigência apenas entre os participantes de uma mesma forma de organizar a produção e não entre o conjunto dos membros de uma sociedade. Ou seja, profissionais só podem explorar empregados não-profissionais, assim como capitalistas só podem explorar trabalhadores empregados — a exclusão social, em si mesma, seria apenas uma forma de opressão.

Com Elster (1986-173-4), o empreendimento marxista pode até mesmo prescindir de toda e qualquer idéia de totalidade funcional, tanto quanto de qualquer relação de ordem individualista:

“(i) Exploração e classe são modalmente definidas, de tal modo que a situação de exploração e a pertinência de classe não podem ser estabelecidas apenas pela observação de condutas concretas; (ii) Exploração é uma propriedade de indivíduos ou de economias inteiras, não da relação entre indivíduos; (iii) Exploração se restringe a um ambiente puramente estático, ignorando tanto o passado dos dotes individuais, quanto o futuro das rendas daí derivadas; (iv) Restringe-se também a um ambiente plenamente competitivo, ignorando as formas que a exploração adquire em ‘mercados estreitos’”.

A ampliação do conceito de propriedade perpetrada por Roemer e seguida por Wright encontra, todavia, objeções entre aqueles que acham que “mesmo esse sentido inclusivo representa apenas uma forma específica, entre muitas, de enclausuramento excludente. Formas alternativas de clausura, além do capital cultural e produtivo, podem ser igualmente efetivos em produzir formação de classe e dominação política” (Parkin, 1979-59).

Tais autores prefeririam abandonar de vez o terreno do marxismo para trilhar os caminhos abertos pelo vocabulário do enclausuramento, que capturaria “de modo

mais adequado a similitude essencial entre fenômenos de outro modo tão diferentes". Para eles, seria

"preferível, portanto, reter o sentido estrito e convencional do termo propriedade como uma forma de clausura excludente sobre recursos produtivos e tratar os diplomas, junto com filiação partidária, características raciais, linhagens, etc., como outras tantas distintas bases de enclausuramento" (Parkin, 1979:60).

De qualquer modo, autores como Roemer e Wright tiveram a coragem de estender os limites da teoria marxista da exploração, retirando daí importantes conclusões para a teoria das classes, mesmo quando suas idéias permaneceram excessivamente referidas a analogias. Darei apenas, para concluir, dois exemplos adicionais.

O primeiro refere-se ao debate já clássico sobre as fronteiras de classe (a definição da classe média) que atravessou os anos setenta e oitenta. Para a conceituação das classes médias (profissionais e executivos, principalmente), a nova teoria da exploração de Roemer forneceu uma nova argumentação: o controle sobre qualificações e meios de organização forneceria a base material de uma nova classe. Essa concepção da posição estrutural de profissionais e gerentes, conduziu um marxista, como Wright (1985:89), em outros aspectos tão ortodoxo, a admitir que "uma das conseqüências desta reconceituação das classes médias é que não se pode mais admitir como axioma que o proletariado seja o único nem mesmo, talvez, o mais importante rival da burguesia na disputa pelo poder na sociedade capitalista".

O segundo exemplo refere-se aos tratamentos alternativos sugeridos pelo mesmo Wright (1985:127) para explicar a exploração de mulheres e outras "minorias" no mercado de trabalho, assimilando a situação feminina, ora à exploração socialista (através de qualificações), ora à exploração feudal.

No primeiro caso,

"Credenciais não precisam se constituir em reais qualificações para um emprego: elas simplesmente necessitam restringir a oferta de um tipo particular de força de trabalho. A segregação sexual das ocupações pode funcionar de modo idêntico ao "superpo-

voar" de mulheres certas poucas categorias e reduzir a competição em certos empregos ocupados por homens".

No segundo caso,

"A discriminação sexual pode ser conceituada como uma forma truncada de exploração feudal. Com efeito, não há posse igualitária de força de trabalho se um gênero não tem possibilidade de usá-la livremente como os outros agentes".

A extensão patrocinada pelos neomarxistas no conceito de propriedade é pois uma tentativa de incluir na análise de classes fenômenos de desigualdade social que se acumulam por sobre a relação entre capital e trabalho. Se, do ponto de vista analítico, essa extensão tem a virtude de diferenciar tipos diversos de exploração econômica, não parece, contudo, suficientemente abrangente para explicar o desenvolvimento autônomo das desigualdades sociais. Do mesmo modo, a tentativa neoweberiana de expandir o conceito de exploração para além do seu terreno econômico, se tem a virtude de reafirmar o caráter social da exploração, parece ter o inconveniente de obscurecer a demarcação entre as suas diferentes modalidades.

Conclusões

Retomemos, para finalizar, algo que me parece básico no marxismo dos anos oitenta. Refiro-me ao fato de que a teoria das classes assemelha-se, cada vez mais, a uma teoria da ação coletiva, perdendo suas preocupações revolucionárias e essencialistas. Além de permanecerem como importantes categorias explicativas na análise política, as classes tornam-se plenamente objetos de explicação sociológica. Os antecedentes de tal posição podem ser encontrados na obra pioneira de Thompson (1958, 1978), que colocou as "lutas de classe" como momento constitutivo das classes, privilegiando os processos históricos de sua formação.

Perdido o objetivo revolucionário (que pressupunha o sujeito coletivo, ao invés de explicá-lo), coube ao marxismo contemporâneo justificar a centralidade teórica da noção de classe e explicar por que, afinal,

conflitos sociais entre coletividades tão particulares seriam "lutas de classe".

Duas diferentes justificativas foram apresentadas no decorrer desse texto. A primeira delas foi avançada por Wright (1985), para quem apenas uma teoria da história (o materialismo histórico), i.e., uma teoria da evolução das sociedades humanas, justifica a centralidade que as classes devem desfrutar na explicação sociológica. Essa resposta, entretanto, apresenta dois inconvenientes do ponto de vista empírico, o materialismo histórico é bastante vulnerável, posto que não se pode demonstrar de um modo culturalmente significativo nenhuma linha evolutiva das sociedades humanas; do ponto de vista lógico trata-se de uma petição de princípios supor uma trajetória histórica que se quer construída por sujeitos (classes) cuja ação é abstraída pela teoria que postula tais sujeitos.

A segunda justificativa, elaborada por Przeworski (1977) valendo-se das instigantes colocações thompsonianas e gramscianas, denota mais consistência e refinamento. Para Przeworski, a primazia explicativa das classes, que faz com que conflitos particulares entre grupos específicos sejam lidos teoricamente como "lutas de classe", repousa tão somente no postulado metodológico segundo o qual só os conflitos entre ocupantes de "lugares" econômicos são capazes de imprimir uma direcionalidade à história das sociedades humanas. Assume-se, assim, explicitamente, o

pressuposto da centralidade teórica da noção de "trabalho".

Mas uma terceira justificativa, não-marxista, que troque a circularidade por certo empirismo ainda é possível. Para Bourdieu (1979), por exemplo, as classes (no papel) são construções teóricas cuja realidade e eficácia repousam nas classificações feitas pelos próprios agentes sociais. Nessa perspectiva, a importância relativa das classes sociais frente a outras classes (de idade, de gênero, de etnia, etc.) é construída pela guerra incessante de classificação e de nomeação que travam os agentes sociais, não podendo se sustentar senão na própria primazia, em algumas sociedades concretas, dessa forma de classificar. Se a análise que Bourdieu faz da distinção e do gosto estiver correta, talvez as classes não estejam afinal tão mortas no imaginário coletivo das sociedades capitalistas.

Enfim, qualquer que seja a justificativa, para a sociologia atual, as classes são uma "formação social" (uma coletividade cuja ação deve ser explicada em seus motivos, eficácia, sentido e resultado) e são também, quando não agentes, constelações de sentido que fornecem parâmetros simbólicos estruturais à ação individual ou grupal.

(Recebido para publicação em março de 1991)

Notas

1. Essa caracterização está cada vez mais sendo posta à prova pela metodologia individualista dos marxistas analíticos que têm trabalhado com estratégias de escolha racional na análise de classe. Ver, por exemplo, Roemer (1982) e Elster (1986).

2. "[...] No que me concerne, não me cabe o mérito de haver descoberto, nem a existência das classes, nem a luta entre elas. Muito antes de mim, historiadores burgueses já haviam descrito o desenvolvimento histórico dessa luta entre as classes, e economistas burgueses haviam indicado sua anatomia econômica. O que eu trouxe de novo foi: 1) demonstrar que a existência das classes está ligada somente a determinadas fases de desenvolvimento da produção; 2) que a luta de classes conduz, necessariamente, à ditadura do proletariado; 3) que essa própria ditadura nada mais é que a transição à abolição de todas as classes e a uma sociedade sem classes [...]" (Marx, 1963).

3. "Classes são grandes grupos de pessoas que diferem umas das outras pela posição que ocupam num sistema social de produção historicamente determinado, pela sua relação (em muitos casos fixa e expressa em lei) com os meios de produção, pelo seu papel na organização social do trabalho e, conseqüentemente, pelas dimensões e pelos métodos de adquirir a parte da riqueza social de que dispõem. Classes são grupos de pessoas que podem se apropriar do trabalho uma das outras devido à posição que ocupam num sistema definido de economia social" (Lenin, 1947).

4. As versões de materialismo histórico apresentadas por Cohen (1978) e Wright (1983) são bons exemplos dessas duas concepções.
5. Essa frase pretende sugerir que existe um desvio real entre interesses putativos e interesses percebidos. Não significa de modo algum que os interesses de classe estejam definidos previamente às práticas sociais.
6. A respeito do aspecto moral implícito na teoria da exploração, ver Wood (1980); Husami (1980); Levine (1982).
7. A revista *Politics & Society*, 3:11 (1982) foi dedicada ao debate das idéias de Roemer, compilando, entre outras, as primeiras reações de Elster, Przeworski, Wright e Levine.

Bibliografia

- Althusser, Louis.
1967. *Análise Crítica da Teoria Marxista*. Rio, Zahar.
- Anmizade, Ronald.
1981. *Class, Politics and Early Industrial Capitalism*. Binghamton, S.U.N.Y. Press.
- Bachrach, P. Baratz, M.S.
1962. "The Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 56:947-52.
- Balbus, Issac D.
1971. "The Concept of Interest in Pluralist and Marxian Analysis", *Politics and Society*, 1:151-77.
- Balibar, Etienne.
1972. "The Basic Concepts of Historical Materialism", Louis Althusser and Etienne Balibar, *Reading Capital*, London, New Left Books.
- Barrington Moore, Jr.
1966. *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston, Beacon Press.
- Benton, T.
1980. "Objective Interests and the Sociology of Power", University of Essex. *mimeo*.
- Bourdieu, Pierre.
1979. *La Distinction. Critique Sociale du Jugement*, Les Editions de Minuit, Paris.
- Braverman, H.
1974. *Labor and Monopoly Capital*, New York, Monthly Review Press.
- Bukharin, N.
1926. *Historical Materialism, A System of Sociology*. Allen and Unwin London.
- Cohen, G. A.
1978. *Karl Marx's Theory of History: A Defence*. Princeton, Princeton University Press.
- Cohen, G.A.
1981. "The Labour Theory of Value and the Concept of Exploitation", Marshal Cohen, Thomas Nagel and Tomas Scanlon (eds.) *Marx, Justice and History*, Princeton, Princeton University Press.
- Dahrendorf, Ralf.
1959. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. London, Routledge and Kegan Paul.

- Draper, Hal.
1978. *Karl Marx's Theory of Revolution*. New York and London: Monthly Review Press.
- Elster, John.
1986. *Making Sense of Marx*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Gintis, H. e Bowles, S.
1981. "Structure and practice in the labor theory of value", *The Review of Radical Political Economy*, 12:4, Riverside, URPE.
- Gramsci, Antonio.
1978. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Gray, Robert.
1974. "The Labour Aristocracy in the Victorian Class Structure". In Frank Park (ed.). *The Social Analysis of Class Structure*, Tavistock Publications, London.
- Husami, Ziyad.
1980. "Marx on Distributive Justice", Marshal Cohen, Thomas Nagel and Tomas Scanlon (eds.) *Marx, Justice and History*, Princeton, Princeton University Press.
- Hilferding, Rudolf.
1975. "Bohm-Bawerk's criticism of Marx", Paul Sweezy (ed.) *Karl Marx and the Close of his System & Bohm-Bawerk's criticism of Marx*. London, The Merlin Press.
- Knights, David.
1990. "Subjectivity, Power and the Labour Process", David Knights and Hugh Willmott (eds) *Labour Process Theory*, London, MacMillan.
- Laclau, Ernesto.
1977. *Politics and Ideology in Marxist Theory*. London, New Left Books.
- Lautier, Bruno.
1979. "Travail Salarié, Socialisation du Travailleur, et Statut de la Force de Travail", UFPB, manuscrito.
- Levine, Andrew.
1982. "Marx on Justice", *Politics and Society*, Number 11, 3.
- Levine, A, and Wright, E.
1980. "Rationality and Class Struggle" *New Left Review*, n. 123.
- Lenin, V.I.
1947. "A Great Beginning", *The Essentials of Lenin*. London, Lawrence and Wishart.
- Lukes, Steven.
1976. *Power: A Radical View*. MacMillan London.
- Marx, Karl.
1963. "Carta a J. Weydemeyer em New York, 5 de Março de 1852", Marx e Engels, *Obras Escolhidas*, Rio, Vitória.
1963a. "O Dezoito Blumário de Luis Bonaparte", Marx e Engels, *Obras Escolhidas*, Rio, Vitória.
- Merelman, R.M.
1968. "On the Neo-Elitist Critique of Community Power", *American Political Science Review*, 62:451-60.

- Murphy, Raymond.
1985. "Exploitation or Exclusion?". *Sociology*, Vol. 19, n.º 12, pp. 225-243.
- Offe, C. and Wiesenhal, H.
1985. "Two Logics of Collective Action", Claus Offe, *Disorganized Capitalism*. Cambridge The MIT Press.
- Ollman, Bertell.
1972. "Toward Class Consciousness in the Working Class", *Politics and Society*, 3:1-24.
- Ossowski, Stanislaw.
1964. *Estrutura de Classe na Consciência Social*. Rio, Zahar.
- Parkin, Frank.
1979. *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*, London, Tavistock.
- Poulantzas, Nicos.
1973. *Political Power and Social Class*, London, New Left Books.
1978. *As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje*, Rio, Zahar.
- Przeworski, Adam.
1977. "From Proletariat Into Class: The Process of Class Formation from Karl Kaustki's 'The Class Struggle' to Recent Debates", *Politics and Society* 7:4.
- Przeworski, Adam.
1979. "The Material Bases of Consent: Economics and Politics in a Hegemonic System", Maurice Zeitlin (ed) *Political Power and Social Theory*, Vol. 1, JAI Press.
1988. "Marxismo e escolha racional", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.º 6.
- Roemer, John.
1982. "New Directions in the Marxist Theory of Exploitation", *Politics and Society*, Number 11, 3:253-87.
- Sabel, Charles F.
1984. *Work and Politics: The Division of Labor in Industry*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Schumpeter, J.A.
1961. *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen and Unwin.
- Sewell, William H.
1980. *Work and Revolution in France: The Language of Labor from the Old Regime to 1848*. New York, Cambridge University Press.
- Shaikh, Anwar.
1982. "Neo-Ricardian Economics: a Wealth of Algebra, a Poverty of Theory". *The Review of Radical Political Economics*, Volume 4, n. 12, Riverside, URPE.
- Skocpol, Theda.
1979. *States & Social Revolutions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sraffa, Pierro.
1960. *The Production of Commodities by Means of Commodities: Prelude to a Critique of Economic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Steedman, Ian.
1978. *Marx after Sraffa*. London, New Left Books.

- Therborn, Goran.
1982. *The Power of Ideology and the Ideology of Power*. London, New Left Books.
- Thompson, E. P.
1958. *The Making of The English Working Class*. London, Vintage.
1978. "Eighteenth-Century English Society: Class Struggle without Class?", *Social History*, III, n.º 2.
- Tilly, Charles.
1978. *From Mobilization to Revolution*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Weber, Max.
1978. *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press.
- Wood, Allen.
1980. "The Marxian Critique of Justice" e "Marx on Right and Justice: A Reply to Husami", Marshal Cohen, Thomas Nagel and Tomas Scanlon (eds.) *Marx, Justice and History*, Princeton, Princeton University Press.
- Wright, Erik Olin.
1979. *Class Structure and Income Determination*. New York, Academic Press.
1979a. "The Value Controversy and Social Research", *New Left Review*, n. 16.
1982a. "The Status of the Political in the Concept of Class Structure", *Politics and Society*, Number 11, 3:321-41.
1983. "Giddens's Critique of Marxism", *New Left Review*, n. 139.
1985. *Classes*. London, Verso.

Vol. 33, n. 1, 1990

ISSN 0011-5258



Luz Baixa sob Neblina: Relativismo, Interpretação, Antropologia Luiz Eduardo Soares	5
O Antifundacionalismo e a Ocasão da Estrutura Social Renan Springer de Freitas	31
Quando a Ficção se Historiciza e a História se Ficcionaliza Olavo Brasil de Lima Junior	55
Encontro Suspeito: História e Ficção Helena Bomeny	83
Debates e Embates na Antropologia: O Diálogo Índia-Europa Mariza G. S. Peirano	119
Fontes Pouco Convencionais na Sociologia Brasileira — Uma Avaliação da Produção Recente Maria Valéria Junho Pena	147

(English Language Table of Contents on page 175)

DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 33, nº 1, 1990, pp. 1 a 176

Vol. 33, n. 2, 1990
ISSN 0011-5258



Para uma Análise Institucional do Socialismo de Estado David Stark e Victor Nee	181
Política e Utopias: Em Nome da Boa Sociedade William Ricardo de Sá	211
A Universalização Excludente: Reflexões sobre as Tendências do Sistema de Saúde Paulo Faveret Filho e Pedro Jorge de Oliveira	257
Ação Política e Atores Sociais: Possesiros, Grileiros e a Luta pela Terra na Baixada Mario Grynszpan	285
Declínio e Hegemonia da Industrialização Afirmativa: O Conflito Brasil – Estados Unidos na Indústria de Informática Peter Evans	311

(English Language Table of Contents on page 353)

DADOS-*Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 33 n.º 2, 1990, pp. 177 a 354.



Caio Prado Júnior, 1907/1990 Francisco Iglésias	361
A Invenção do Desemprego: Reforma Social e Moderna Relação Salarial na Grã-Bretanha, na França e nos Estados Unidos no Início do Século XX Christian Topalov	379
A Expansão do Setor Público na América Latina: Uma Análise Comparada José Antonio Cheibub	417
A Formação de Políticas Públicas e a Transição Democrática: O Caso da Política Social Marcus André B.C. de Melo	443
Constituição, Direitos Humanos e Processo Penal Inquisitorial: Quem Cala, Consente? Roberto Kant de Lima	471
Análise da Noção de Objeto e de Representação em uma Filosofia da Consciência e em uma Filosofia Lógico-Lingüística Raul Landim Filho	489
Sumário do Vol. 33, ns. 1, 2 e 3	523

(English Language Table of Contents on page 521)

DADOS - *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 33, n.º 3, 1990, pp. 355 a 526.

BIB

BOLETIM INFORMATIVO E BIBLIOGRÁFICO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DISTRIBUIÇÃO E VENDA

RIO GRANDE DO SUL

Organização Sulina de Representações S/A — Av. Borges de Medeiros 1.030/36 — Fone (0512) 25-4755 — 90.020 — Porto Alegre-RS

Callage & Filhos Ltda. — R. dos Andradas 533 — 90.020 — Porto Alegre-RS

SANTA CATARINA

Marca Livraria e Distribuidora Ltda. — R. Felipe Schmidt 14 — 1.º andar — Fone (0482) 23-4843 — 88.010 — Florianópolis-SC

PARANÁ

Assis Marques & Cia. Ltda. — Av. Cândido de Abreu 691 — Centro Cívico — Fone (041) 224-0811 — 80.530 — Curitiba-PR

J. Ghignone & Cia. Ltda. — Rua das Flores 419/423 — Fone (041) 233-3622 — 80.020 — Curitiba-PR

MINAS GERAIS

Acalaca — Distribuidora de Livros Ltda. — R. da Bahia 478 — Loja 11 — Fone (031) 226-1499 — 30.160 — Belo Horizonte-MG

DISTRITO FEDERAL

Livraria Presença Ltda. — SDS — BI E Loja 11/15 — Galeria — Cine Atlântida — Fone (061) 225-5475 — 70.302 — Brasília-DF

GOIÁS

Livraria Três Poderes Ltda. — R. Seis n. 101 — Loja 2 — Fone (062) 225-8318 — 74.510 — Goiânia-GO

MATO GROSSO

Comercial Janina Ltda. — R. Antonio João 270 — Fone (065) 321-8195 — 78.030 — Cuiabá-MT

RONDONIA

R. G. Comércio e Representações Ltda. — Av. Rogério Weber 1.967 — Fone (069) 221-6063 — 78.900 — Porto Velho-RO

PARÁ

R. A. Jinkings & Cia. Ltda. — R. Tamolos 1.592 — Fone (0912) 22-7286 — 66.010 — Belém-PA

MARANHÃO

Literarte — Literatura e Artes Ltda. — R. do Sol 393 — 65.020 — São Luís-MA

M. J. Sousa — Livroteca Universitária — R. Arthur de Azevedo 279-B — Fone (098) 222-1789 — 65.001 — São Luís-MA

Espaço Aberto — Livraria — R. do Sol 523 — 65.020 — São Luís-MA

CEARÁ

Gabriel José da Costa — Livraria Gabriel — R. Edgar Borges 40 — R. Solon Pinheiro 430 — Fone (085) 221-6130 — 60.050 — Fortaleza-CE

RIO GRANDE DO NORTE

Cortez — Editora e Livraria Ltda. — Av. Senador Salgado Filho 1.973 — Fone (084) 231-7170 — 59.075 — Natal-RN

PERNAMBUCO

Síntese Livros Ltda. — R. Riachuelo 202 — Fone (081) 221-4044 — 50.050 — Recife-PE

Livro 7 — R. 7 de Setembro 329 — Fone (081) 231-5128 — 50.050 — Recife-PE

PARAÍBA

Livro 7 — Pça. da Bandeira 117 — 58.100 — Campina Grande-PB

BAHIA

Dmeval da Costa Chaves & Cia. Ltda. — R. Padre Vieira 9 — Fone (071) 245-0837 — 40.020 — Salvador-BA

Livraria Grandes Autores Ltda. — Av. Antonio Carlos Magalhães 260 — Fone (071) 359-2248 — 41.850 — Salvador-BA

ESPIRITO SANTO

Livraria Capixaba Ltda. — R. Duque de Caxias 115 — Fone (027) 223-4066 — 29.010 — Vitória-ES

Representações Paulista Ltda. — R. Nestor Gomes 265 — Fone (027) 222-1856 — 29.015 — Vitória-ES

RIO DE JANEIRO

RT Rio Edições Ltda. — R. da Assembléia 34 — 5.º — Fone (021) 221-7210 — 20.011 — Rio de Janeiro-RJ

Livraria Dazilbao — Av. do Ouvidor 11-A — Fone (021) 242-5344 — 20.040 — Rio de Janeiro-RJ — R. Visconde de Pirajá 571-B — Ipanema — Fone (021) 259-1298 — 22.410 — Rio de Janeiro-RJ

Livraria Leonardo da Vinci — Av. Rio Branco 185 — Lj. 2/3/9 — Fone (021) 533-2237 — 20.040 — Rio de Janeiro-RJ

Riomarket — Centro Empresarial Rio — Praia do Botafogo — Rio de Janeiro-RJ

Livraria Tímber — R. Marques de São Vicente 52 — Lj. 221 — Fone (021) 274-1146 — 22.451 — Rio de Janeiro-RJ

BOOKMAKERS — Rua Marques de São Vicente, 7 — Baixo Gávea — Fone: (021) 239-2445 — Rio de Janeiro-RJ

Padrão Livraria e Editora Ltda. — Rua Miguel Couto, 40 — Centro — Fone: (021) 221-1756 — Rio de Janeiro-RJ

Livraria Argumento Rio Ltda. — Rua Dias Ferreira, 199 loja E — Fone: (021) 239-5294 — Rio de Janeiro-RJ

Livraria Inverso Ltda. — Rua Maria Angélica, 171 loja 102 — Jardim Botânico — Fone: (021) 266-2191 — Rio de Janeiro-RJ

Livraria Orelha em Pé — Rua São Paulo — Campus do Valonguinho — UFF — Centro — Niterói-RJ

SÃO PAULO

Editora Revista dos Tribunais Ltda. — R. Conde do Pinhal 78 — Fone (011) 37-2433 — 01.501 — São Paulo-SP

Papelivros — Comércio de Papéis e Livros Ltda. — Av. Liberdade 37 — Fone (011) 37-2561 — 01.503 — São Paulo-SP

Livraria Scridó — Av. Ipiranga 200 — Galeria Copan — Lj. 40 — Fone (011) 259-9625 — 01.046 — São Paulo-SP

Livraria Duas Cidades — R. Bento Freitas 158 — Fone (011) 220-5134 — 01.220 — São Paulo-SP

Livraria Brasileira Editora S/A — R. Barão de Itapetininga 99 — Térreo — R. Marconi 125 e demais lojas — Fones: (011) 231-1344, 231-1474 e 255-0185 — São Paulo-SP

Livrarias Siciliano — R. D. José de Barros 323 — Fone (011) 222-2452 — R. Barão de Itapetininga 227 — Fone (011) 255-6641 — R. São Bento 250 — Fone (011) 35-3859 e demais lojas — São Paulo-SP

Editora da Universidade de São Paulo — Cidade Universitária — Ed. Antiga Reitoria — 05.508 — São Paulo-SP

Livraria Pontes — R. Dr. Quirino 1.223 — Fone (0192) 2-0943 — 13.015 — Campinas-SP

Papirus — Livraria — R. Barão de Jaguará 1.331 — Fone (0192) 32-5753 — 13.015 — Campinas-SP

Livraria Pedagógica Paulista Ltda. — R. Padre Luiz 203 — Fone (0162) 31-4304 — 18.035 — Sorocaba-SP

G. Capalbo & Cia. Ltda. — Rua Álvares Cabral 282 — Fone (016) 634-1356 — 14.010 — Ribeirão Preto-SP

Resenhas Bibliográficas publicadas pelo BIB

BIB 1, *Eli Diniz Cerqueira e Renato Raul Boschi*, "Estado e Sociedade no Brasil: Uma Revisão Crítica." **BIB 2**, *Anthony Seeger e Eduardo Viveiros de Castro*, "Pontos de Vista sobre os Índios Brasileiros: Um Ensaio Bibliográfico". **BIB 3**, *Luiz Werneck Vianna*, "Estudos sobre Sindicalismo e Movimento Operário: Resenha de Algumas Tendências". **BIB 4**, *Lucia Lippi Oliveira*, "Revolução de 1930: Uma Bibliografia Comentada". **BIB 5**, *Bolívar Lamounier e Maria D'Alva Gil Kinzo*, "Partidos Políticos, Representação e Processo Eleitoral no Brasil, 1945-1978". **BIB 6**, *Alba Zaluar Guimarães*, "Movimentos 'Messiânicos' Brasileiros: Uma Leitura". **BIB 7**, *Roque de Barros Laraia*, "Relações entre Negros e Brancos no Brasil". **BIB 8**, *Amaury de Souza*, "População e Política Populacional no Brasil: Uma Resenha de Estudos Recentes". **BIB 9**, *Maria Valéria Junho Pena*, "A Mulher na Força de Trabalho" e *Pedro Jacobi*, "Movimentos Sociais Urbanos". **BIB 10**, *Lia F. G. Fukui*, "Estudos e Pesquisas sobre Família do Brasil". **BIB 11**, *Luiz Antonio Cunha*, "Educação e Sociedade no Brasil" e *Licia do Prado Valladares e Ademir Figueiredo*, "Habitação no Brasil: Uma Introdução à Literatura Recente". **BIB 12**, *Maria Tereza Sadek de Souza*, "Análise sobre o Pensamento Social e Político Brasileiro" e *José Guilherme C. Magnani*, "Cultura Popular: Controvérsias e Perspectivas". **BIB 13**, *Gerson Moura e Maria Regina Soares de Lima*, "Relações Internacionais e Política Externa Brasileira: Uma Resenha Bibliográfica". **BIB 14**, *Licia Valladares e Magda Prates Coelho*, "Pobreza Urbana e Mercado de Trabalho: Uma Análise Bibliográfica". **BIB 15**, *José Cesar Gnacarini e Margarida Moura*, "Estrutura Agrária Brasileira: Permanência e Diversificação de um Debate". **BIB 16**, *Aspásia Camargo, Lucia Hippolito e Valentina da Rocha Lima*, "Histórias de Vida na América Latina" e *Neuma Aguiar*, "Mulheres na Força de Trabalho na América Latina: Um Ensaio Bibliográfico". **BIB 17**, *Julio Cesar Melatti*, "A Antropologia no Brasil"; *Luiz Werneck Vianna*, "Atualizando uma Bibliografia: 'Novo Sindicalismo', Cidadania e Fábrica". **BIB 18**, *Rubem Cesar Fernandes*, "Religiões Populares: Uma Visão Parcial da Literatura Recente" e *Mariza Corrêa*, "Mulher e Família: Um Debate sobre a Literatura Recente". **BIB 19**, *Edmundo Campos Coelho*, "A Instituição Militar no Brasil". **BIB 20**, *Maria Alice Rezende de Carvalho*, "Letras, Sociedades & Política: Imagens do Rio de Janeiro". **BIB 21**, *Sonia Nahas de Carvalho*, "Um Questionamento da Bibliografia Brasileira sobre Políticas Urbanas" e *Tania Salem*, "Família em Camadas Médias: Uma Perspectiva Antropológica". **BIB 22**, *Inaiá Maria Moreira de Carvalho*, "Urbanização, Mercado de Trabalho e Pauperização no Nordeste Brasileiro: Uma Resenha de Estudos Recentes". **BIB 23**, *Roque de Barros Laraia*, "Os Estudos de Parentesco no Brasil". **BIB 24**, *Angela de Castro Gomes e Marieta de Moraes Ferreira*, "Industrialização e Classe Trabalhadora no Rio de Janeiro: Novas Perspectivas de Análise". **BIB 25**, *Giralda Seyferth*, "Imigração e Colonização Alemã no Brasil: Uma Revisão da Bibliografia" e *Maria Helena Guimarães de Castro*, "Governo Local, Processo Político e Equipamentos Sociais: Um Balanço Bibliográfico". **BIB 26**, *Maria Rosilene Barbosa Alvim e Licia do Prado Valladares*, "Infância e Sociedade no Brasil: Uma Análise da Literatura". **BIB 27**, *Teresa Pires do Rio Caldeira*, "Antropologia e Poder: Uma Resenha de Etnografias Americanas Recentes" e *Cláudia Fonseca*, "A História Social no Estudo da Família: Uma Excursão Interdisciplinar". **BIB 28**, *Maria Lúcia Teixeira Werneck Vianna*, "A Emergente Temática da Política Social na Bibliografia Brasileira", *Anette Goldberg*, "Feminismo no Brasil Contemporâneo: O Percorso Intelectual de um Ideário Político", *Maria Cecília Spina Forjaz*, "Cientistas e Militares no Desenvolvimento do CNPq (1950-1985)". **BIB 29**, *Emília Viotti da Costa*, "Estruturas versus Experiência. Novas Tendências da História do Movimento Operário e das Classes Trabalhadoras na América Latina: O que se Perde e o que se Ganha" e *Berta G. Ribeiro*, "Perspectivas Etnológicas para Arqueólogos: 1957-1988". **BIB 30**, *José Sávio Leopoldi*, "Elementos de etnoastronomia indígena do Brasil", *Láís Abramo*, "Novas Tecnologias, Difusão Setorial, Emprego e Trabalho no Brasil: Um Balanço", *Rafael José de Menezes Bastos*, "Musicologia no Brasil, Hoje".

O **BIB** divulga periodicamente atividades e realizações mais relevantes dos cientistas sociais brasileiros visando estimular a organização de uma rede de intercâmbio e cooperação institucional e científica.

O **BIB**, portanto, depende de você e da cooperação que você fornece.

Solicitamos o envio de comentários e de informações sobre teses, pesquisas e eventos para poder manter a continuidade do Boletim.

A correspondência pode ser enviada a

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisas em Ciências Sociais
Editoria do **BIB**

Rua da Matriz, 82 - Botafogo
22.260 — Rio de Janeiro — RJ