

POLÍTICA SOCIAL, ACUMULAÇÃO E LEGITIMIDADE*

JAIME ANTONIO DE ARAÚJO OLIVEIRA**

A promulgação das primeiras leis de controle das condições de trabalho, de indenizações por acidentes e de criação de mecanismos de seguro compulsório, a partir de fins do século XVIII/início do XIX, em alguns países da Europa Ocidental, e alguns estados da União Americana, corresponde, como se sabe, a um corte radical no tratamento anteriormente dado a essas questões ou, de maneira mais geral, à temática da “pobreza”, da miséria e das necessidades das classes trabalhadoras.¹ Para ilustrar melhor a questão, podemos citar alguns marcos das primeiras preocupações com o controle das condições de trabalho:

• Inglaterra

1788 — primeiras medidas de proteção ao trabalho infantil (relativas aos limpadores de chaminés);

1802 — lei sobre “Saúde e Moral dos Aprendizes” (“aplicada inicialmente a trabalhadores de lã e das fábricas”);

1816-1831 — “leis (...) fixando limite de idade aos nove anos para as crianças empregadas em tecelagens de algodão, e estabelecendo que ninguém com menos de 16 anos poderia ser empregado por mais de 12 horas por dia, excluindo o tempo para refeição”;

1831-1895 — Coal Mining Acts; Factory Acts; Shop Hours Act; Factory and Workshop Acts; Cotton Cloth Factory Acts;

1897 — indenização por acidentes de trabalho e inspeção médica dos trabalhadores.

* Este texto foi redigido, originalmente, como parte de um capítulo introdutório da tese de mestrado do autor, *Política social, acumulação e legitimidade: contribuição à história da Previdência Social no Brasil (1923-1960)*. Monografia de mestrado, IMS/UERJ, 1980, mimeogr.

** Professor na Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz. (Endereço do autor: Av. São Sebastião, 105/301 — Urca — 22.291 — Rio de Janeiro, RJ.)

¹ Ver, a respeito, por exemplo: Marshall, T. H. O legado da era vitoriana, *Política social*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967. p. 11-26; ———. Cidadania e classe social. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967. p. 57-114. Ver, também, Gomes, Angela Maria de Castro. Legislação social: um marco histórico comparativo. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)*. Rio de Janeiro, Campus, 1979. p. 31-52.

• *Alemanha*

1838 — indenização por acidentes de trabalho nas ferrovias (Prússia);

1839 — lei regulando o emprego de menores;

1845 — compulsoriedade de inscrição dos jornaleiros (trabalhadores por jornada) a associações de benefício mútuo.

“Em 1849, as comunidades foram autorizadas a exigir que os empregadores se unissem a estas sociedades e contribuíssem com a metade das quantias pagas. Ao mesmo tempo, tal obrigação se estendia aos que trabalhavam em fábricas”;

1869 — o código industrial dispõe que “cada empresário deve estabelecer, às suas próprias custas, todos os aparatos necessários para salvaguardar os seus empregados dos perigos contra a sua saúde e sua vida”;

1883 — seguro contra doença (incluindo assistência médica), auxílio-natalidade, e auxílio-funeral;

1884 — seguro de acidentes de trabalho;

1889 — seguro velhice e invalidez;

1927 — seguro compulsório de desemprego.

• *França*

1841-1848 — leis de proteção ao trabalho das mulheres e crianças na indústria.

• *EUA*

1842 — primeiras leis sobre o trabalho infantil em Massachusetts e Connecticut;

1847 — lei limitando a jornada de trabalho para mulheres nas manufaturas em New Hampshire;

primeira lei limitando a 10 horas a jornada de trabalho para qualquer trabalhador (salvo “contrato expresso requerendo mais tempo”);

1848 — primeiras leis sobre o trabalho infantil na Pennsylvania;

1908-1909 — legislação sobre responsabilidades do empregador. Vários estados começam a promulgar leis sobre acidentes industriais;

primeiras leis sobre doenças profissionais, para os funcionários do U.S. Civil Service;

1910 — criação do Bureau of Mines;

1911 — leis sobre doenças profissionais para os operários de New Jersey; Criação do National Safety Council;

1914 — criação da Divisão de Higiene Industrial no Serviço de Saúde Pública dos EUA;

1916 — Workmen's Compensation Law.²

² Fontes: Sigerist, Henry E. Bases históricas de las enfermedades industriales y ocupacionales. In: Molina, G., ed. *Henry E. Sigerist. Selecciones. História y sociología de la medicina*. Bogotá, G. Molina, 1974. p. 63-75; ———. *De Bismarck a Beveridge: desenvolvimento e objetivos da legislação de Previdência Social*. Textos de apoio Peses/Peppe, n. 6, s.d. mimeogr. (trad. do *Bulletin of the History of Medicine*, 8:365-88, Apr. 1943); D'Alonso, C. A. *History of Industrial Medicine*. In: Fleming, A. J., ed. *Modern occupational medicine*. Philadelphia, Lea & Febiger, 1954.

Até esse momento, como nos faz recordar Angela Gomes, “a pobreza era considerada um fato normal e até mesmo necessário”.³ Assim, diz a autora citada:

“A questão da necessidade da elaboração de uma legislação de proteção ao trabalhador e sua família foi um problema que se colocou gradualmente com a emergência e o progresso da industrialização. Historicamente, a chamada ‘questão social’, nos termos do reconhecimento de um conjunto de novos problemas vinculados às modernas condições de trabalho urbano e dos direitos sociais que daí adviriam, *originou-se na Europa do século XIX*, a partir das grandes transformações sociais, políticas e econômicas trazidas pela revolução industrial. *Portanto, o ‘problema da pobreza’ nem sempre fora considerado um ‘problema’ ou um fenômeno disfuncional para a vida das sociedades, devendo, por esta razão, ser enfrentado e resolvido para sua segurança e progresso material.*”

Conforme alguns autores ressaltam e concordam, nas sociedades pré-industriais, *a pobreza era considerada um fato normal e até mesmo necessário*. Os pobres, na verdade quase toda a população da Europa de fins da Idade Média e do período mercantilista, garantiriam, com seu trabalho, a riqueza das nações e a competitividade de seus produtos na área do comércio internacional. A ‘doutrina da utilidade da pobreza’ baseava-se justamente no fato de que era esta condição que tornava as massas laboriosas. Assim, o ‘homem comum’, identificado por sua ignorância, preguiça, falta de ambição e tendência aos vícios, necessitava da pobreza para tornar-se disciplinado e industrioso e, portanto, útil à sociedade.

Nestes termos, *a pobreza era situada como perfeitamente funcional, econômica e politicamente.*”

No mesmo sentido, diz Marshall: “Os vitorianos, sugerimos acima, consideravam a pobreza como um fato social.”⁴

Existiam, é verdade, tradicionais mecanismos de “proteção” aos pobres. Essa era, porém, uma atribuição não-estatal, basicamente civil, uma tarefa delegada à própria comunidade, como aponta Marshall: “Sua (dos ‘pobres’) permanente necessidade era tradicionalmente aliviada por suas famílias, pela Igreja, pelas ordens religiosas e pelos vizinhos. Somente num caráter suplementar, para coordenar e oferecer tipos especiais de serviços, era que as autoridades públicas intervinham.”⁵

Ou, no dizer de A. Gomes: “(...) era preciso proteger os pobres não só deles mesmos, como das próprias causas naturais da pobreza, identificadas basicamente com fenômenos incontroláveis como os cataclismos da natureza, as pestes, as guerras, etc.”⁶

Mas...

“*Cabia aos homens de ‘qualidade’ o exercício desta proteção*, o que significava a construção de um modelo de relações articulado em torno do binômio que trocava proteção por dependência. Nele haveria uma relação proporcional entre os privilégios de um homem e sua responsabilidade social, de tal forma

³ Gomes, Angela Maria de Castro. op. cit. p. 31-53.

⁴ Marshall, T. H. *Política social*. op. cit. p. 19.

⁵ Id. *ibid.* p. 19.

⁶ Gomes, Angela Maria de Castro. op. cit. p. 32.

que aqueles que detivessem poder/autoridade teriam o dever (moral, ético, religioso e político) de conceder proteção. Aos pobres, que estavam excluídos da propriedade dos elementos que originavam o poder (basicamente a terra) e que estavam, portanto, isentos de qualquer responsabilidade social, competia oferecer, em retribuição à proteção, além de trabalho, obediência e lealdade (...).

A Lei dos Pobres inglesa, do século XVII, talvez seja o melhor exemplo simbólico da instrumentalização deste tipo de modelo de relações sociais.”

Em torno do início do século XIX, no entanto, começa, como vimos, a processar-se, nesse quadro, uma transformação crescente que encontraria, a partir daí, difusão universal. Essa transformação foi marcada pela progressiva intervenção estatal, seja no âmbito da regulamentação e controle das condições de trabalho (prevenção de acidentes, limitação de jornada, descanso semanal, férias, regulamentação do trabalho da mulher e do menor etc.), seja na concessão de benefícios pecuniários (indenização, aposentadorias, pensões, auxílios) ou serviços (saúde, educação, habitação etc.) a setores carentes da população.

Em relação ao quadro anterior, tem-se agora, como modificação, não apenas o fato da participação do Estado na “proteção” aos pobres, mas também o reconhecimento implícito de que as “causas” da pobreza não são apenas “naturais” e a idéia de que a desigualdade econômica entre os homens deve ser atenuada, ou seja, o surgimento da noção de “direitos sociais” — “o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança e o direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”⁷ — como um dos componentes (ao lado dos “direitos civis” e dos “direitos políticos”) do *status* de cidadania.

Caminha-se agora, portanto, no sentido da “proteção das classes trabalhadoras contra os excessos do capitalismo”⁸ ou, em outra formulação mais ampla, da “garantia de interesses econômicos de certas classes dominadas”⁹.

O que promove uma tal transformação e a difusão crescente deste processo a partir daí?

Encontramos aqui, articuladas, pelo menos três questões. As primeiras podemos situar na base da própria origem histórica do movimento a que vimos nos referindo, e a terceira com surgimento posterior, o que não lhe tira, no entanto, o significado, quando se pensa na problemática em questão nos dias de hoje. Trata-se, respectivamente, dos vínculos entre as “políticas sociais” e o processo de reprodução da força de trabalho; do papel destas políticas enquanto instrumento de hegemonia, de geração de consenso; e de seu impacto, enquanto gastos públicos, sobre a economia como um todo, e em especial sobre o mercado de determinados bens e serviços.

⁷ Marshall, T. H. *Cidadania, classe social e status*. p. 63-4.

⁸ Gramsci, Antonio. *O Estado. Maquiavel, a política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. p. 141-51. “O conceito de Estado intervencionista é de origem econômica e liga-se, de um lado, às correntes protecionistas ou de nacionalismo econômico e, de outro, à tentativa de entregar a um grupo estatal determinado, de origem latifundiária e feudal, a ‘proteção’ das classes trabalhadoras contra os excessos do capitalismo (política de Bismarck e Disraeli)” (grifo do autor).

⁹ Poulantzas, Nicos. *O Estado capitalista e os interesses das classes dominadas. Poder político e classes sociais do Estado capitalista*. Porto, Portucalense Editora, 1971. v. 2. p. 60-90.

Começemos pelos dois primeiros:

Na análise do surgimento da legislação fabril inglesa de 1833, a que procedeu, Marx dizia, por exemplo, em *O capital*: “Essa legislação refreia a paixão desmesurada do capital para absorver a força de trabalho, por meio da limitação coativa da jornada de trabalho, imposta por um Estado que os capitalistas e os senhores de terra dominam. *Pondo de lado o movimento dos trabalhadores que cresce ameaçador todos os dias, a limitação da jornada de trabalho nas fábricas foi ditada pela mesma necessidade que levou à disseminação do guano nos campos ingleses.* A mesma rapacidade que esgotou as terras, atacou a força vital da nação em suas próprias raízes” (grifo nosso).¹⁰

Já aparece aqui, numa formulação bastante sintética, a idéia de que o surgimento desta legislação responde a duas linhas distintas de determinação (no caso, simultânea e articuladamente): a necessidade (que o “Estado que os capitalistas e senhores de terra dominam” enfrenta) de dar uma resposta política à crescente movimentação operária, por um lado; e, por outro, uma exigência mais direta do próprio processo de acumulação: a necessidade de garantir condições mínimas para a reprodução da força de trabalho, ameaçada pela superexploração (nas condições “liberais”, de ausência de intervenção reguladora do Estado, até então vigentes).

Analisando o surgimento das “leis sociais” de maneira mais geral, Angela Gomes repete idéia semelhante:

“Neste contexto de transformações sociais é necessário destacar, de um lado, as novas condições criadas pelo desenvolvimento da industrialização e, de outro, o crescente avanço das idéias democráticas, ressaltando pontos como a desigualdade política e econômica entre os indivíduos.

Assim, o papel que os interesses de classe jogaram neste movimento histórico global foi crucial, aí destacando-se as *pressões da classe operária*, sobretudo quando organizada em sindicatos e em partidos políticos. Sua ação se fazia, tanto no sentido de articular uma denúncia incisiva da situação social em que se encontravam os novos ‘pobres’ das cidades industriais, quanto na formulação de propostas para o enfrentamento da questão.

Entretanto, não foi apenas a classe operária que ocupou um lugar-chave no curso deste processo de reação ao liberalismo. A razão para este fato é que, paradoxalmente *não só os seres humanos e os recursos naturais, senão também a própria organização da produção capitalista teve que ser protegida dos efeitos devastadores de um mercado auto-regulador.*

A ficção liberal da ‘mercadoria’ atingia a trabalhador e igualmente o solo, os produtos e o próprio sistema monetário, ameaçando aniquilá-los pelo mecanismo ‘livre’ das oscilações da oferta e da procura.

A emergência do intervencionismo estatal, isto é, de uma nova mentalidade de proteção aos fatores de produção tem, portanto, o objetivo de, bloqueando a ação do mercado, preservar o desenvolvimento do capitalismo” (grifo nosso).¹¹

Como se vê, enquanto a autora em questão registra, por um lado, o pano de fundo da movimentação operária pressionando por “direitos sociais”, por

¹⁰ Marx, Karl. A jornada de trabalho. *O capital*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975. Livro I, p. 260-345.

¹¹ Gomes, Angela Maria de Castro. op. cit. p. 34.

uma intervenção reguladora do Estado no âmbito das condições de vida e de trabalho, percebe, também, por outro lado, como, neste momento, os próprios interesses da acumulação apontam no mesmo sentido.

Ela nos faz recordar, aliás, em relação a este último aspecto, ao longo da seção referida, que o surgimento e desenvolvimento da “legislação social” no século XIX se dá, de forma aparentemente paradoxal, em paralelo ao crescimento da influência do próprio liberalismo. E que isto ocorre em função de que este movimento, lutando por desfazer os resquícios pré-capitalistas que ainda impunham barreiras ao livre trânsito dos fatores de produção no mercado (entre estes “fatores” a força de trabalho), tendia, por isso mesmo, se deixado a seu livre curso, a colocá-los em condição de absoluta “desproteção”, expostos a uma utilização desgastante, sem freios e sem limites.

Dessa maneira, as “leis sociais” surgem em bojo de um processo mais amplo, de reação às conseqüências do liberalismo, que inclui, além delas e na mesma direção, “tarifas aduaneiras”, “regulamentos para uso dos solos”, “medidas de administração do sistema monetário” etc. Dentre este conjunto de medidas de “proteção aos fatores de produção”, as leis sociais orientavam-se, mais especificamente, no sentido da proteção ao “fator” força de trabalho, ou seja, no sentido de garantir condições mínimas de reprodução a este elemento vital do processo de acumulação e reprodução do capital.

Mais adiante, conclui então a autora em questão, retornando à idéia da duplidade de determinação das origens das leis sociais:

“Um sentido de *preservação do potencial produtivo da mão-de-obra* de um país, aliado a intuítos de *desmobilização da ação da classe operária*, marcaria os objetivos, em certa medida sempre políticos, do estabelecimento das medidas de política social (...)” (grifo nosso).¹²

“Portanto, os problemas que envolvem o processo de formulação e implantação de uma política social são complexos exatamente porque *envolvem uma multiplicidade de interesses distintos — interesses de natureza política e econômica de classes sociais diversas e também das próprias camadas dirigentes do Estado*” (grifo nosso).¹³

Ao discutir a questão das políticas sociais, um outro autor — Poulantzas — dá uma ênfase especial ao que vemos como a vertente “política”, digamos assim, da determinação deste processo, ou seja, *ele enfatiza basicamente o papel das políticas sociais enquanto instrumento de hegemonia, de geração de consenso, através da incorporação pelo Estado, de demandas e interesses setoriais das classes subalternas*. Assim, diz o autor em questão:

“O Estado capitalista, com direção hegemônica de classe, *representa não diretamente os interesses econômicos das classes dominantes, mas os seus interesses políticos*: ele é o centro do poder político das classes dominantes na medida em que é o fator de organização da sua luta política. Gramsci exprimia-o admiravelmente ao constatar que ‘... a vida do Estado é concebida como uma formação contínua e uma superação de equilíbrios instáveis (...) entre os interesses do grupo fundamental e os dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante levam a melhor, *mas só até um*

¹² Id. *ibid.* p. 35.

¹³ Id. *ibid.* p. 36.

certo ponto, ou seja, não até ao mesquinho interesse econômico-corporativo'. Neste sentido, o Estado capitalista comporta, inscrito nas suas próprias estruturas, um jogo que permite, dentro dos limites do sistema, uma certa garantia de interesses econômicos de certas classes dominadas.

Isto faz parte de sua própria função, na medida em que essa garantia é conforme a dominação hegemônica das classes dominantes, quer dizer, à constituição política das classes dominantes, na relação com este Estado, como representativas de um interesse geral de povo."

Para concluir, mais adiante:

"Dupla característica, portanto, do Estado capitalista: por um lado, a sua autonomia relativamente ao econômico implica a possibilidade, segundo a relação de forças concreta, de uma política 'social', de sacrifícios econômicos em proveito de certas classes dominadas; por outro lado, é esta própria autonomia do poder político institucionalizado que permite *cercear por vezes o poder econômico das classes dominantes, sem jamais ameaçar o seu poder político*. É aqui que reside, por exemplo, todo o problema do 'Welfare State', que de fato não é senão um termo que mascara a forma da 'política social' de um Estado capitalista no estágio do capitalismo monopolista de Estado" (grifo nosso).¹⁴

Para Poulantzas, portanto, a compreensão da problemática das políticas sociais no capitalismo tem sua origem, fundamentalmente, na idéia da autonomia relativa entre estrutura e superestrutura (que é um traço fundamental e distintivo do modo de produção capitalista). Esta autonomia permite uma ação estatal (as políticas sociais) que leva à satisfação de certos interesses econômicos de setores das classes dominadas, mesmo — acrescenta ele — ao ponto de, em certos contextos, impor sacrifícios econômico-corporativos parciais a setores das classes dominantes. E tudo isto se passa, em última análise, em nome da "dominação hegemônica das classes dominantes", da geração de consenso, da capacidade de *direção* do conjunto da sociedade por parte das classes dominantes.

Mas, em seguida, antes de fazer referência a textos políticos de Marx onde, segundo ele, a questão das políticas sociais é enfocada desta maneira (*Luta das classes em França* e *O 18 Brumário*), diz o autor em questão:

"(...) essa 'política social' do Estado capitalista aparece delineada de forma indireta em *O capital*, mais particularmente nos textos do primeiro livro relativos à legislação sobre as manufaturas, *se bem que apenas se tratasse, nesse caso, de falsos sacrifícios correspondentes, de fato, ao estrito interesse econômico do capital*" (grifo nosso).¹⁵

Pode-se ver aqui, portanto, que, também para Poulantzas, existem aspectos (ou momentos, ou setores) das políticas sociais, determinados mais pelo "estrito interesse econômico do capital", do que pela problemática de ordem político-ideológica, que é vista por ele como central nesta questão. E nós

¹⁴ Poulantzas, Nicos. op. cit.

¹⁵ Id. *ibid.*

já vimos em que se constitui este “estrito interesse econômico”, no caso da análise de Marx sobre a legislação fabril inglesa.

Paul Singer, num estudo sobre a reprodução da força de trabalho, chama também a atenção para o papel das “leis sociais” neste campo (veja-se, no entanto, mais adiante, o que ele dirá sobre o mesmo tema ao analisar um contexto concreto como o brasileiro):

“Marx mostra, desta maneira, que o capital, tendo plena e ilimitada liberdade de explorar a força de trabalho que lhe está submetida, tende a destruí-la. Dispondo de oferta abundante de mão-de-obra, o capital sucumbe à sua voracidade de mais trabalho, prolongando a jornada até exaurir o trabalhador e absorvendo a capacidade de trabalho da mulher e da criança a ponto de eliminar a infra-estrutura familiar indispensável à reprodução da espécie e portanto à reposição do trabalhador. (...)

Nestas condições, não haveria a reprodução da força de trabalho ou, se se quiser, a reprodução da força de trabalho seria ‘deficitária’, acarretando uma diminuição mais ou menos rápida da população proletária (...).

Foi necessário, portanto, que o estado interviesse no processo de exploração, fixando seus limites para todos os capitalistas, de modo a tornar possível a reprodução da força de trabalho. Em todos os países industriais foram adotadas leis fixando a jornada normal de trabalho e as idades mínimas de entrada e máxima de saída da força de trabalho, regulamentando o trabalho feminino, concedendo certos privilégios à trabalhadora que se torna mãe etc. Estas leis passaram a constituir a *base institucional da reprodução da força de trabalho.* (...) desde a promulgação das ‘Poor Laws’ na Inglaterra, o estado participa diretamente da reprodução da força de trabalho, mediante transferências de recursos monetários sob a forma de pensões, aposentadorias, salário-família, auxílio a desempregados etc., e mediante a prestação de serviços gratuitos, principalmente no campo da educação, da assistência à saúde e do saneamento” (grifo nosso).¹⁶

Se tomarmos ainda um outro autor que se ocupa da problemática das políticas sociais, veremos, em primeiro lugar, ressurgirem as questões já abordadas anteriormente. Assim, Faleiros começa a seção referida de seu livro re-colocando a noção do duplo papel desta área de atuação estatal:

“Há os que consideram as políticas sociais como o resultado de um maquiavelismo do capital e de sua acumulação, sem uma análise dos limites impostos ao capital pela própria realidade e pelas lutas sociais. Marx diz claramente que ‘o capital age, portanto, sem qualquer cuidado com a saúde e a duração da vida do trabalhador, onde ele não é obrigado a tomar cuidado pela sociedade’.

A análise da política social implica, assim, metodologicamente, a *consideração do movimento do capital e, ao mesmo tempo, dos movimentos sociais concretos* que o ‘obrigam’ a cuidar da saúde, da duração da vida do trabalhador, da sua reprodução imediata e a longo prazo. É necessário considerar

¹⁶ Singer, Paul. Emprego, produção e reprodução da força de trabalho. *Economia política do trabalho*. São Paulo, Hucitec, 1977. p. 123-4; 119.

também as conjunturas econômicas e os movimentos políticos em que se oferecem alternativas a uma atuação do Estado.

As políticas sociais do Estado não são instrumentos de realização de um bem-estar abstrato, não são medidas boas em si mesmas, como soem apresentá-las os representantes das classes dominantes e os tecnocratas estatais. Não são também medidas más em si mesmas, como alguns apologetas de esquerda soem dizer, afirmando que as políticas sociais são instrumentos de manipulação e de pura escamoteação da realidade da exploração da classe operária.

Trata-se, nos dois casos, de uma concepção instrumentalista e mecanicista que não tem em conta a *realidade da exploração capitalista e da correlação de forças sociais*.

As medidas de política social só podem ser entendidas no *contexto da estrutura capitalista e no movimento histórico das transformações sociais destas mesmas estruturas* (...).

Assim, é necessário compreender dinamicamente a *relação entre o Estado e o processo de acumulação* de capital para poder visualizar as medidas de que estamos tratando” (grifo nosso).¹⁷

Na análise a que passa a desenvolver, então, sobre o que chama de “as funções da política social no capitalismo”, Faleiros aponta inicialmente para temas próximos às questões que já abordamos. Assim, fala em “manutenção da ordem social”, descrevendo, sob este título, a incorporação pelo Estado, via políticas sociais, de pressões e demandas das classes subalternas (“neste sentido, a política social é eminentemente política”), e em “valorização e validação da força de trabalho” para descrever a participação das políticas sociais na criação do valor da mercadoria força de trabalho. O que, em outros termos, corresponde ao papel destas políticas junto à reprodução da força de trabalho.

O autor em questão acrescenta, ainda, um dado novo a nossa discussão: o papel das políticas sociais enquanto gastos públicos, gastos estatais como outros, questão analisada na passagem que denomina “contratendência à baixa tendencial da taxa de lucro”.

Aqui ele discute, basicamente, o fato de que, enquanto gastos estatais, gastos públicos, as políticas sociais são utilizadas (assim como outros gastos “improdutivos”) como um dos mecanismos pelos quais o Estado capitalista moderno, pós-keynesiano, reinjeta recursos na economia, seja como parte de seus esforços anticíclicos (“o emprego improdutivo de capital pelo Estado não constitui senão um dos processos próprios para retardar a queda da taxa de lucro”), seja simplesmente em apoio à expansão de determinados setores da produção ou dos serviços. Trata-se aqui, por exemplo, de como determinadas prestações sociais “subsidiem o consumo, ou o subconsumo, para estimular a demanda efetiva dos grupos ou camadas excluídos do mercado, ou de produtos específicos, politicamente selecionados”; do “apoio dado pelo Estado à rentabilização dos empreendimentos privados de saúde, educação, habitação”; da ampliação do mercado de “serviços sofisticados, tecnificados (...) de

¹⁷ Faleiros, Vicente de Paula. *As funções da política social no capitalismo. A política social do Estado capitalista*. São Paulo, Cortez, 1980. p. 56-74.

aparelhos caros, de tecnologia avançada” através das ações de política social etc.

Por esta via, a problemática das políticas sociais articula-se, nos dias atuais, não apenas com as questões da reprodução da força de trabalho e da geração de consenso, mas também com os interesses dos produtores privados de bens e serviços consumidos na chamada “área social” de atuação do Estado.

Outro autor que analisa essa questão é James O'Connor.¹⁸

Esta articulação entre as políticas sociais e os interesses de setores empresariais chega a ser tão importante hoje, em determinados contextos, que O'Connor fala mesmo num “complexo sócio-industrial” (assim como outros autores, particularizando a questão para um setor mais específico das políticas sociais, falam, por exemplo, de um “complexo médico-industrial”), por analogia à idéia de “complexo industrial-militar” (pela qual se procurou dar conta do fato de as despesas militares serem usadas com frequência, em certos países, como elemento de manutenção dos investimentos, da taxa de lucro, do crescimento da economia).¹⁹

Por vezes, a intervenção estatal nas chamadas “áreas sociais” se fez ou se faz através de uma ação direta do aparelho do Estado na produção dos bens e serviços aí consumidos (serviços médicos, educacionais etc.; e medicamentos, habitações populares etc.). Outras vezes, o Estado participa apenas como financiador ou comprador de bens e serviços desta natureza a produtores privados. Mas, de uma forma ou de outra, a participação estatal em um impacto sobre estas áreas do mercado, e, a partir daí, os interesses de setores empresariais articulam-se com a questão das políticas sociais passando, em geral, estes setores a organizarem-se como blocos de pressão em defesa de seus interesses.

Hoje, esta é uma situação generalizada, universal. Se não se pode dizer que está presente nas origens históricas das políticas sociais (seria, evidentemente, forçado, ver a questão que acabamos de discutir como na base do surgimento destas ações no século passado), não se pode também, por outro lado, deixar de incluí-la na discussão sobre o tema em conjunturas mais recentes. Passamos a ter que contar, portanto, em nossa análise, com este terceiro elemento, além dos abordados inicialmente.

Procuramos apresentar até aqui, os aspectos que têm sido tradicionalmente apontados na bibliografia como centrais na determinação das origens, crescimento e difusão das chamadas políticas sociais ou, em outras palavras, aquilo que alguns denominam as “funções” destas políticas.

Nossa referência foi, no entanto, em boa medida, o contexto de *origem histórica* deste setor da atuação estatal, e sua situação nos *países capitalistas*

¹⁸ O'Connor, James. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. p. 13-23; 51-72; 153-79.

O texto de O'Connor trata da questão dos gastos públicos de maneira mais geral, mas suas categorias (ver, por exemplo, as noções de “investimento social”, “consumo social” e “despesas sociais”) são interessantes para pensar o problema do setor mais específico destes gastos com que nos ocupamos aqui (as políticas sociais). Daí são retirados, aliás, muitos dos exemplos em sua discussão, na qual reencontraremos as questões levantadas anteriormente nesta introdução (intervenção do Estado no âmbito da reprodução da força de trabalho, enquanto instrumento de hegemonia etc.).

¹⁹ Ver O'Connor, James. op. cit., a noção de “Welfare-Welfare state” onde, com um irônico jogo de palavras, ele mistura a tradicional idéia de “Estado de bem-estar social” com a noção de “Estado militarista”.

centrais. Se, como é nossa intenção, pretendermos estudar a questão das políticas sociais ou, melhor dizendo, uma área mais específica de seu interior em um contexto bastante distinto daqueles países, faz-se necessário proceder a uma mediação, uma “passagem”, onde se procure dar conta da especificidade destas novas condições. Ou seja, onde se procure pensar como se colocam os problemas anteriormente apontados, na formação social e no período tomados concretamente para estudo. E, ao proceder assim, parece-nos que pelo menos os dois temas inicialmente levantados precisam ser revistos.

Começemos pela questão das relações entre políticas sociais e reprodução da força de trabalho.

Singer, na discussão sobre o aporte de força de trabalho à produção capitalista, distingue analiticamente duas categorias a que ele denomina, respectivamente, “*produção* da força de trabalho”, por um lado e “*reprodução* da força de trabalho” propriamente dita, por outro.

Pela primeira expressão ele entende o simples deslocamento da força de trabalho desde setores da economia de uma formação social concreta onde ainda não foram introduzidas relações de produção capitalista, para os setores já submetidos a estas relações. E restringe o termo “reprodução da força de trabalho” à reprodução, propriamente dita, da força de trabalho *já inserida* no modo de produção capitalista, subdividindo ainda esta última questão em “*manutenção*” e “*reposição* do trabalhador”, ou seja: “a renovação diuturna de suas forças” no primeiro caso, e a substituição do trabalhador por outra geração — seus filhos — no segundo.

“Cabe distinguir, pois, duas vertentes do processo de formação da força de trabalho capitalista: a) a *produção* da força de trabalho, mediante a liberação (...) de pessoas inseridas em outros modos de produção ou na classe proprietária do próprio modo de produção capitalista; b) a *reprodução* da força de trabalho, já incorporada ao modo de produção capitalista, mediante a reprodução, tanto corrente como intergeracional, dos indivíduos que vivem da venda de sua capacidade de trabalho ao capital.”²⁰

Esta distinção é importante para nós porque as políticas sociais articulam-se com a questão da força de trabalho basicamente *através do elemento “reprodução” (propriamente dita)*, seja em sua vertente “*manutenção* do trabalhador” (através das ações na área da saúde, habitação, alimentação, transporte, lazer etc.), seja na vertente “*reposição*” (através das ações dirigidas à maternidade, à infância, à educação, ao preparo técnico-profissional etc.).

Ora, ao contrário dos países capitalistas centrais onde as relações de produção capitalistas já invadiram o conjunto da economia e da vida social, na periferia encontramos formações sociais neste sentido, mais complexas, onde subsistem ainda, em larga margem, bolsões pré-capitalistas. Em função disso, o que Singer entende por “produção da força de trabalho” — seu deslocamento desde estes bolsões para o setor capitalista — ocupa um papel central na geração de força de trabalho nestas formações sociais.

“É preciso notar, desde logo, que em países não desenvolvidos uma parte substancial da população ativa está, na verdade, engajada em outros modos de produção que não o capitalista. Com o desenvolvimento capitalista, estes outros modos de produção vão sendo, em parte, destruídos e, em outra parte, reorganizados, de tal modo que *deles se desprende um fluxo contínuo*

²⁰ Singer, Paul. op. cit. p. 112.

de gente, que vai alimentar a oferta de mão-de-obra no mercado capitalista de trabalho” (grifo nosso).²¹

Nestas condições, é difícil imaginar que a preocupação do Estado com a problemática da “reprodução da força de trabalho” através de políticas sociais encontre entre nós o mesmo peso que tem nos países centrais. É o que diz Singer ao tratar desta questão:

“O que estes dados indicam é que dado o influxo abundante da força de trabalho proveniente de outros modos de produção no mercado de trabalho capitalista, o Estado brasileiro não é compelido a tomar providências no sentido de assegurar a reprodução da força de trabalho, preservando-a de uma exploração predatória pelo capital.”²²

O quadro não chega a ser tão radical a ponto de que nenhuma medida neste sentido seja adotada. Elas o são, mas apenas fragmentariamente, restritas a alguns setores da força de trabalho, e em geral por razões de ordem mais propriamente política do que por uma real preocupação do Estado com o problema da reprodução da força de trabalho.

“O que se verifica, na verdade, é a adoção, no plano jurídico, de medidas que, nos países industrializados, tendem a proteger a reprodução da força de trabalho: leis que regulam as condições de segurança e salubridade do trabalho, instituição de serviços de previdência social, salário mínimo, contrato coletivo de trabalho etc. Embora estas instituições estejam longe de cumprir suas finalidades específicas, elas tampouco permanecem inteiramente sem função. O que em geral ocorre é que elas acabam atingindo apenas parte do proletariado, cuja reprodução da força de trabalho passa a se dar em melhores condições do que a do restante da população trabalhadora.”²³

Em outras palavras: a possibilidade permanente de contar com o deslocamento de força de trabalho desde setores pré-capitalistas e, com isso, mais do que suprir as demandas deste fator (inclusive para formar a fração “flutuante” do exército de reserva), faz com que a questão da “reprodução da força de trabalho” se coloque como menos presente na determinação dos rumos da política social nos países periféricos, entre eles, o nosso.

A permanente e intensa migração rural-urbana, por exemplo, acumulando na periferia das cidades industrializadas amplos excedentes populacionais torna, em boa medida, supérflua a preocupação do Estado com políticas voltadas para a “reprodução da força de trabalho” (com exceção de seus setores mais qualificados).

Assim, parece-nos em síntese, que esta questão tende a ocupar um papel menor entre nós enquanto determinante dos rumos da política social, por comparação ao que ocorre, por exemplo, nos países centrais. Não nos parece que ela seja um elemento central na determinação do que ocorre nesta área.

Passemos agora ao tema das relações entre políticas sociais e hegemonia.

É sabido que a ação política, ideológica, cultural e mesmo econômica das classes dominantes (e dirigentes) e do Estado deve articular permanentemente os elementos coerção e consenso, dominação e direção, como nos aponta a

²¹ Id. *ibid.* p. 109.

²² Id. *ibid.* p. 158.

²³ Id. *ibid.* p. 158.

célebre formulação gramsciana: “sociedade política + sociedade civil”, “hegemonia revestida de coerção” etc.,²⁴ ou seja, a pura e simples coerção e violência, embora fundamentais e sempre presentes em alguma medida, são incapazes de manter por muito tempo o sistema político, a estrutura de classes, a organização da sociedade como um todo, se não são acompanhadas de uma estratégia de hegemonia, de obtenção de consenso, de *aceitação* da ordem.

Neste sentido, diz H. Portelli:

“Não existe sistema social em que o consentimento seja a base exclusiva da hegemonia, *nem Estado em que um mesmo grupo possa, somente por meio da coerção, continuar a manter de forma durável a sua dominação*. O sistema em que somente o consenso bastaria é uma pura utopia que repousa sobre o *a priori* de que todos os homens são iguais e, assim, igualmente racionais e morais, isto é, capazes de aceitar a lei livre e espontaneamente e não por coerção, como uma coisa imposta por outras classes, externa à consciência. *Quanto à dominação baseada unicamente na força, só pode ser provisória e traduzir a crise do bloco histórico em que a classe dominante, já não detendo mais a direção ideológica, mantém-se artificialmente por meio da força*.”

A sociedade civil e a sociedade política mantêm, pois, relações permanentes” (grifo nosso).²⁵

O'Connor nos fala, por outro lado, da expressão deste mesmo problema no plano dos gastos estatais:

“(…) o Estado capitalista tem de tentar desempenhar duas funções básicas e muitas vezes contraditórias: *acumulação e legitimação*. Isto quer dizer que o Estado deve tentar manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa *acumulação de capital*. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de *harmonia social*. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir ao processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente (e de outras formas de capital)” (grifo nosso).²⁶

²⁴ Gramsci, Antonio. op. cit.

²⁵ Portelli, Hugues. *Gramsci e o bloco histórico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

²⁶ Esta idéia de conflito entre duas “funções” do Estado (apoio à “acumulação” versus busca de “legitimação”) como elemento diretor dos rumos da atuação governamental será tomada como uma idéia-chave neste trabalho (a ponto de compor seu título). Reencontramos formulação semelhante em Santos, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, Campus, 1979: “(...) distinguem-se os países quanto à articulação dos programas sociais, presuntivamente destinados a *maximizar a equidade*, com as demais políticas governamentais, sobretudo aquelas que têm por objetivo *maximizar a acumulação*” (grifo nosso).

Temos procurado defender, no entanto, a idéia de que as políticas sociais não são apenas instrumentos “destinados a maximizar a equidade”, mas têm também, elas próprias, articulações mais diretas com a questão da “acumulação”. Em outra passagem, diz o autor citado: “(...) todo o problema, do ponto de vista governamental; consistia em *conciliar uma política de acumulação que não exacerbasse as iniquidades sociais* a ponto de torná-las ameaçadoras, e uma política voltada para o ideal da equidade que não compromettesse, e se possível ajudasse, o esforço da acumulação” (grifo nosso).

Mas, se isto é verdadeiro em termos gerais — e é exatamente à sua relativização que queremos chegar —, há que perceber, por outro lado, que o peso relativo de cada um dos elementos do par coerção/consenso, “sociedade política”/“sociedade civil”, é variável em cada contexto e conjuntura histórica concretos que se tome para análise.

A própria citação de Portelli, embora procurando caracterizar esta situação como “provisória” e de “crise”, aponta para momentos em que o elemento coercitivo assume preponderância marcada.²⁷

Nos países como o nosso, intercalam-se, como se sabe, a períodos de relativa vigência dos princípios democrático-formais “clássicos”, regimes de caráter autoritário-repressivo que, se não podem ser vistos como situação de “dominação baseada unicamente na força”,²⁸ implicam, no entanto, uma clara exacerbção do elemento coercitivo.

Nem sempre se descuida, aí, das preocupações com a legitimação e o consenso, pelo menos no plano discursivo. Pelo contrário, estes regimes autoritários muitas vezes “revestem-se” (para usar a expressão gramsciana) de projetos de legitimação, onde nosso tema, aliás — as políticas sociais —, ocupa posição preponderante.²⁹

Assumem aí estas políticas, porém, as mesmas características que apresentam nos países centrais, ou mesmo, entre nós, nos períodos politicamente mais abertos?

Poulantzas, em sua discussão sobre o tema das políticas sociais (em que tem por referência, seguramente, o quadro dos países capitalistas centrais) chama a atenção para o caráter *real* dos “sacrifícios econômico-corporativos” assumidos pelas classes dominantes através destas políticas.

“É certo que o conceito de Estado capitalista implica uma função específica da *ideologia política*, uma forma de poder que se funda num ‘consentimento’ particularmente organizado e dirigido das classes dominadas; *contudo, o caráter do Estado capitalista, que aqui nos ocupa, não se limita apenas ao condicionamento ideológico*. A noção de interesse geral do ‘povo’, noção ideológica mas que recobre um jogo institucional do Estado capitalista, *denota um fato real*: esse Estado permite, pela sua própria estrutura, *as garantias de interesses econômicos de certas classes dominadas, eventualmente contrárias aos interesses econômicos a curto prazo das classes dominantes, mas compa-*

²⁷ É célebre também, neste sentido, a distinção que Gramsci (Luta política e guerra militar. In: Gramsci, Antonio, op. cit.) estabelece entre “Oriente” e “Ocidente” (isto é, a Rússia e os países europeus ocidentais em fins da I Guerra) no que tange ao peso e à estruturação da “sociedade civil” (isto é, dos elementos de *direção*, mais do que de *dominação* do Estado). E aqui nem se trata tanto de uma situação “de crise”, “provisória”, como na observação de Portelli, mas muito mais de uma condição estrutural de formações sociais nas quais o modo de produção capitalista ainda não atingiu a difusão, a generalização e a importância dos países centrais. E, com ele, também ainda não se difundiram as características específicas que o MPC (Modo de Produção Capitalista) impõe às relações entre os diferentes níveis da estrutura social, nas formações em que já se tornou claramente hegemônico (ver Poulantzas, Nicos. op. cit.).

²⁸ Portelli, Hugues. op. cit.

²⁹ Ver, como exemplo histórico desta situação, a noção de “cesarismo social” para caracterizar o regime de Luis Bonaparte (Marx, Karl. O 18 Brumário. In: Poulantzas, Nicos. op. cit.).

tíveis com os seus interesses políticos, com a sua dominação hegemônica” (grifo nosso).³⁰

Se usarmos a terminologia de O'Connor na citação apresentada há pouco, teremos aqui (num plano *setorial* da atuação do Estado, é claro) o predomínio das preocupações com a *legitimação* em detrimento dos interesses da *acumulação*. E esta seria a característica, digamos assim, “original”, “clássica”, das políticas sociais. Aquela que é apregoada ideologicamente pelo Estado, mas que, como diz Poulantzas, corresponde a um fato *real*, em boa medida, nos países centrais.

É isso que ocorre também com as políticas sociais das ditaduras latino-americanas. Por exemplo, no caso brasileiro, tanto o primeiro período Vargas como o pós-64 são marcados (embora em graus diversos) por esforços de “legitimação” através de medidas na área das políticas sociais. Como se desenvolveram, no entanto, aí, concretamente, estas políticas? Caracterizaram-se por impor “sacrifícios econômico-corporativos” às classes dominantes, no sentido para que aponta Poulantzas? Implicaram sacrifícios à “acumulação” em benefício da “legitimação”?³¹

É sabido que estas duas conjunturas, marcadas por regimes fortemente autoritários, criaram condições políticas para superar impasses no processo de acumulação, gerando surtos de crescimento econômico. As políticas sociais teriam funcionado aí no sentido oposto a este movimento geral, atenuando-o? Ou, ao contrário, participaram do mesmo processo, colaboraram diretamente com a “acumulação”, ficando seus esforços de “legitimação” restritos, em boa medida, ao plano discursivo-formal?

Em outras palavras: qual é o impacto da eliminação violenta das pressões populares, nos regimes autoritários, sobre este instrumento de hegemonia que são as políticas sociais? É sabido que quase nunca corresponde, de maneira simplista, a uma pura e simples eliminação das ações desta natureza. Mas, em que medida as transforma? Em que medida, e como, restringe seu papel legitimador ao nível discursivo-formal? De que maneira as subordina, no plano efetivo, aos interesses da acumulação?

Vislumbramos, em princípio, a partir do discutido anteriormente, dois mecanismos pelos quais tal processo pode desenvolver-se. O primeiro corresponderia à pura e simples manipulação ideológica, através da qual um discurso de reformas, modernizações e avanços³² oculta, na verdade, meios pelos quais os recursos para políticas sociais são desviados para outra utilização, mais diretamente “produtiva”. E, o segundo, um processo pelo qual mantêm-se, ou mesmo elevam-se, os gastos nestas áreas, subordinando, no entanto, as formas, os métodos, os mecanismos da utilização destes recursos a interesses privados aí presentes. Entram em jogo, aqui, as articulações que já discutimos entre as políticas sociais e os interesses dos produtores privados de bens

³⁰ Poulantzas, Nicos. op. cit.

³¹ Ver, por exemplo, a discussão de Vianna sobre o significado da criação do salário mínimo no Estado Novo (Vianna, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976. p. 235-40).

³² Onde o papel de “intelectuais” e técnicos é fundamental, donde a preocupação dedicada, no estudo que se segue, a esta questão. Papel idêntico precisa ser cumprido no “mecanismo” seguinte, onde igualmente se faz necessário um discurso “modernizador”, que busque apresentar justificativas “técnicas” às mudanças.

e serviços consumidos nesta área. E, num quadro em que a capacidade de pressão e controle dos “beneficiários” destas políticas — as classes subalternas — estão restringidos, o privilegiamento dos interesses empresariais do setor costuma levar a graves “desvirtuamentos” no papel político de legitimação das políticas sociais.

Foram reflexões dessa ordem que orientaram o estudo sobre a história da previdência social, desenvolvido no interior da pesquisa que deu origem a este trabalho.

Em síntese, a idéia de que, pondo de lado uma preocupação com a temática de produção da força de trabalho (que, como já foi discutido, não nos parece ter tido até hoje maior importância na determinação dos rumos das políticas sociais entre nós e, em especial, na área da previdência), a dinâmica dos acontecimentos ao longo desta história foi dada basicamente pela alternância, no seu decorrer, de contextos políticos mais gerais, ao longo dos quais ora a problemática da “legitimação” se impunha como diretriz a este campo, abrindo-o à incorporação de pressões populares, ora, ao contrário, podia ser, em parte, sacrificada aos interesses da “acumulação” (desde que forma habilmente elaborada, no sentido de minorar as conseqüências políticas de tal fato).

Assim, ao final da análise se nos apresenta a história da previdência como recortada em diferentes períodos, desde esta ótica:

— seu surgimento, nos anos 20, no bojo de um esforço mais amplo de “legitimação” (embora aliado a medidas repressivas) desencadeado pelo regime oligárquico de base agrária ao final da Primeira República, e que surge como resposta às pressões da movimentação operária da década anterior, dando origem a um modelo de previdência social que, embora restrito a algumas categorias de trabalhadores, tem um caráter que definimos como “abrangente e pródigo”;

— a revisão deste modelo, entre os anos 30 e 45, através de uma série de medidas de contenção das despesas e de orientação dos recursos da previdência para destinações externas à área “social”;

— uma nova mudança que se segue à “redemocratização” de 45, onde volta a prevalecer o tema da “legitimação” na definição dos rumos da previdência social;

— o impacto do contexto autoritário que se segue ao golpe de 64, não mais, como sob o primeiro período Vargas, orientando os recursos da previdência para fora da área “social”, mas, por outro lado, subordinando as diretrizes, no campo da assistência médica, por exemplo (1/4 do orçamento da previdência), aos interesses dos produtores privados destes serviços, fortemente articulados, aí, à instituição previdenciária;

— mudanças que começam a esboçar-se no pós-74, com a retomada das preocupações, por parte do Estado, com a eficácia política da previdência, no contexto de crise que se inaugura por volta daquele ano.

Summary

Starting from a series of citations, the author attempts to analyze the evolution observed in the handling of questions related to the protection of ways

to fulfill the needs of the working classes, as for instance the passing of early acts establishing control of working conditions, compensation for accidents, compulsory security mechanisms, and so on.

The article discusses, therefore, such topics as the progressive State intervention in the regulation and control of working conditions, in the granting of monetary benefits or rendering of services to low-income sectors of the population; as the emergence and development of social legislation and of the complex of social policies resulting therein; as relationships between such social policies and the expanding labor force, between such social policies and hegemony, and also their impact upon the economy as a whole.

The text finally includes a historical analysis of the different stages of social security.

PROBLEMAS MUNDIAIS

TRATADOS POR QUEM SABE



Saúde e Sistemas
Mario M. Chaves
3ª edição – 1980



A Paz e o Pão
A. Fonseca Pimentel
2ª edição – 1971



O Coração e a Saúde
(livro de bolso da Unesco n.º 7)
F. Soler Sabarís (coord.)
1ª edição – 1977

*Nas livrarias da FGV
ou pelo Reembolso Postal*