

## DEBATE

**Rumo a políticas sociais residuais?***Toward residual social policies?***Izildo Corrêa LEITE<sup>1</sup>**

**L**endo o artigo de Rosa Maria Marques (O lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo) que vem a público neste número de **Argumentum**, senti o prazer que nos invade quando tomamos contato com um trabalho acadêmico de elevada qualidade. Esse escrito será, por certo, referência importante no campo de estudos e pesquisas sobre a Política Social, considerando-se a ousada e bem urdida tese ali defendida pela autora. Por outro lado, buscar estabelecer um debate com tal artigo é dispor-se a um grande desafio intelectual, que aceitei de bom grado, desde o princípio.

Rosa Marques, depois de uma arguta discussão sobre as determinações do desenvolvimento do *Welfare State* (precedida da apresentação de algumas das principais teorias explicativas de seu surgimento), lança uma tese instigante: no capitalismo contemporâneo, devido à dominância do capital portador de juros em sua forma mais fetichizada, que é o capital fictício,

deixa de ser de interesse do capital (em todas as suas formas) a manutenção de políticas sociais organizadas e financiadas pelo aparato estatal nos moldes daquelas construídas no Estado de Bem-Estar Social, marcadas pela tendência à *universalização* e à *ampliação da própria concepção de proteção social*. Se tais políticas representam, hoje, um *obstáculo* aos interesses do capital, a continuidade de sua existência depende, mais do que no passado, da força organizativa daqueles que são *os maiores interessados* nessa permanência: os trabalhadores.

Penso que não cabe, aqui, reproduzir a argumentação que consta do artigo em tela, ali formulada com muita clareza. Tomo como pressuposto que o leitor do presente texto-debate já tenha lido o trabalho de Rosa Marques. Por isso, retomo, sucintamente, partes daquela argumentação apenas quando isso se mostra necessário para melhor fundamentar o diálogo que aqui busco estabelecer.

Foco este texto-debate em dois pontos que me parecem não apenas fundamentais, mas, também, profundamente interligados. Por essa razão, dispense-me de concluir este escrito com as tradicionais Considerações Finais: parte significativa, ao menos, do conteúdo que elas teriam já se faz pre-

---

<sup>1</sup> Sociólogo. Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP, Brasil) Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES, Brasil). E-mail: <raiz.vix@uol.com.br>.

sente ao final da discussão do segundo dos tópicos aqui abordados.

Passemos, então, à discussão.

a) Uma leitura atenta do artigo em tela, acompanhada da consideração de alguns aspectos da realidade empírica, indicam que as políticas sociais organizadas e financiadas pelo Estado, nos moldes daquelas construídas no *Welfare State*, não apenas deixam, no capitalismo contemporâneo, de ser *de interesse* do capital: *além disso*, sua permanência *tende* a se tornar *crescentemente inexecutável*.

Para o entendimento dessa consideração, é preciso levar em conta, inicialmente, as condições em que se deram a emergência e, sobretudo, o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social. Como bem mostra Rosa Marques, há que se considerar, por um lado, as bases materiais que permitiram a existência desse Estado: o rápido crescimento da produção nos países capitalistas avançados (com forte destaque para as décadas de 1950 e 1960) e uma expansão muito acentuada do assalariamento,<sup>2</sup> acompa-

nhada do quase pleno emprego. No âmbito político, Rosa Marques menciona como determinantes para o processo de decisão pertinente: o papel fundamental da então União Soviética para a derrota da Alemanha nazista na II Guerra Mundial, a emergência de diversos Estados socialistas na Europa oriental e a presença de organizações políticas ligadas aos trabalhadores na formação de vários governos europeus ocidentais no início do segundo pós-guerra. Há que considerar, ainda, que o Estado de Bem-Estar Social resultou de um *acordo* (não isento, obviamente, de embates) entre o capital e o trabalho, com ganhos para ambas as partes,<sup>3</sup> como mostra a autora do artigo com que dialogo. Por fim, menciono outro ponto que não pode, de forma alguma, ser negligenciado: as conquistas obtidas pelos trabalhadores, no período histórico considerado, deveram-se a uma *específica correlação de forças*<sup>4</sup> entre a classe trabalhadora e os proprietários de capital.

A situação que prevalece na contemporaneidade capitalista é profundamente diversa daquela que acaba de ser reportada. Bus-

<sup>2</sup> A partir de um referencial teórico diverso daquele que se faz presente no artigo em tela, Castel (1998) reporta-se à sociedade do período em questão como “sociedade salarial”. Entre outras características, ele a considera marcada pela quase generalização do trabalho assalariado — perto de 83% da população ativa da França, em 1975 (CASTEL, 1998, p. 417 e 452) —; por uma presença significativa de não operários entre os assalariados; pela existência de canais de participação política via sindicatos e outras organizações da sociedade civil; por um reconhecimento jurídico, político e institucional da condição de trabalhador assalariado; pela criação de novas posições e oportunidades; pela ampliação dos direitos, das garantias, das seguridades e das proteções (CASTEL, 1998, p. 415-493). Ainda segundo Castel (1998,

p. 452), deu-se em meados da década de 1970 a “apoteose da sociedade salarial”, iniciando-se o declínio desta logo em seguida.

<sup>3</sup> É claro que, no que concerne aos trabalhadores, tratava-se de ganhos *imediatos*, no interior da ordem do capital, e que, portanto, não colocavam em questão os aspectos estruturais do modo de produção capitalista.

<sup>4</sup> Até certo ponto, essa correlação de forças pode ser pensada genericamente para os países em que emergiu e desenvolveu-se o Estado de Bem-Estar Social. Mas ela deve ser pensada também em suas *especificidades* próprias a cada país e a cada momento da história deste: é devido a essa diversidade que Esping-Andersen (1991) menciona diferentes “modelos” de *Welfare State*.

co demonstrá-lo nos parágrafos que seguem.

No plano internacional, houve, em diversas partes do globo, o fim do chamado “socialismo real”. Independentemente da posição política que tenhamos em relação às variadas realidades nele contidas, penso que, durante sua vigência, o sistema socialista internacional representava, mesmo aos olhos da classe dominante do mundo capitalista, uma alternativa potencial à ordem do capital. Servia, assim, como um *contraponto* a essa ordem. Ao menos no âmbito do capitalismo avançado, era necessário, do ponto de vista dos interesses hegemônicos (e as condições vigentes o viabilizavam), que a classe trabalhadora visse possibilidades concretas de ter condições de vida razoavelmente dignas, segundo os padrões vigentes, e, mesmo, obter melhorias em tais condições. Ao ruir o sistema socialista internacional, o citado contraponto desfez-se, igualmente. Pouco tempo depois dessa derrocada, Kurz (1995) escreveu:

Agora se tornou evidente que o socialismo não era apenas uma ideologia, mas também uma espécie de *filtro ético* sem o qual a civilização moderna é totalmente incapaz de existir. Privada desse filtro, a economia de mercado sufoca em sua própria imundície, que deixou de ser assimilada institucionalmente. (KURZ, 1995, p. 12, grifo nosso).

Os efeitos do colapso do socialismo real em grande parte do planeta não se limitaram à esfera superestrutural do mundo capitalista. Houve impactos muito marcantes também no âmbito material. Goldstein (2008) mostra que aquele colapso, na então União

Soviética e em vários outros países, ao lado da abertura da China ao capital estrangeiro e do fim da “autarquia” na Índia,<sup>5</sup> levou à *duplicação* da força de trabalho disponível para as corporações transnacionais no mercado de trabalho globalizado, no curto período de cerca de 25 anos que se seguiram ao início da década de 1980. É claro que isso não poderia deixar de contribuir para o acirramento da competição entre trabalhadores em âmbito mundial.<sup>6</sup> Aquela duplicação e este acirramento compõem elementos importantes daquilo que Goldstein (2008) denomina “capitalismo de baixos salários”. Postura semelhante quanto a esse tópico tem Sotelo Valencia (2009), que aborda as “novas periferias” do capitalismo, nascidas com o fim do socialismo real em diversos países. Elas competem por investimentos (e também por postos de trabalho) entre si, com as antigas periferias e com os países centrais.

---

<sup>5</sup> O autor assim nomeia “[...] a completa entrega, pela classe capitalista indiana, em 1991, da soberania econômica de seu país ao Fundo Monetário Internacional e a penetração de investimentos estrangeiros [...]” (GOLDSTEIN, 2008, p. 4; é minha a tradução desse trecho, bem como de outro, também originalmente em língua inglesa, presente na nota de rodapé seguinte).

<sup>6</sup> De acordo com Goldstein (2008), graças a avanços na Internet, nos *softwares*, nas comunicações eletrônicas e no transporte, a tecnologia, pela primeira vez na história do capitalismo, permite que as corporações transnacionais possam colocar em *competição por empregos*, de um lado, trabalhadores dos países ricos, desenvolvidos e imperialistas e, de outro, trabalhadores de países pobres, subdesenvolvidos e nos quais predominam baixos salários, instalando-se, desse modo, uma “[...] competição mundial por salários entre trabalhadores do globo” (GOLDSTEIN, 2008, p. vii e v).

A situação de todo desfavorável aos trabalhadores que resulta desse quadro, no que tange à relação entre oferta e demanda de força de trabalho, veio *somar-se* à forte diminuição do ritmo de crescimento da economia que o capitalismo já vinha apresentando ao final dos “30 anos gloriosos”, quando ocorreu, como mostra Rosa Marques, o “esgotamento relativo” do padrão de acumulação (fordista) que se desenvolveu no período pós-II Guerra Mundial — esgotamento esse que, por si só, levou uma grande massa de trabalhadores à perda de seus empregos. A *combinação* entre essa situação e as transformações que aponto no parágrafo precedente explica as altas taxas de desemprego registradas na contemporaneidade capitalista.<sup>7</sup>

Também são dignos de nota, para uma sucinta caracterização do capitalismo contemporâneo, a fragilização e o fracionamento que, embora em graus variados, têm distinguido as representações da classe trabalhadora nos âmbitos sindical e político-partidário em diversos países que vivem sob a ordem do capital,<sup>8</sup> devendo-se ressaltar que o fracionamento em questão leva a uma falta de nitidez acerca de quem, de fato, fala legitimamente em nome dos trabalhadores.

<sup>7</sup> No que concerne à eurozona, dados pertinentes indicam que a taxa de desemprego, em julho último, situava-se em 10,9%. É de apenas 0,2% a “queda” que se busca destacar no título do artigo usado como fonte desta informação, já que, nos três meses anteriores, a taxa de desemprego, ainda na zona do euro, tinha sido de 11,1% (FOLHA DE S. PAULO, 2015).

<sup>8</sup> Isso — é claro — em linhas gerais. Tal processo não se dá de maneira homogênea. Nas últimas décadas, tem havido governos e movimentos em oposição à dominância do capital fictício.

O conjunto das circunstâncias até aqui apontadas, bem como aquelas mencionadas por Rosa Marques — a dominância do capital fictício; o baixo nível das atividades econômicas que daí decorre; o fim do socialismo real em diversas partes do mundo, com seus efeitos no plano do pensamento e na esfera material; a pequenez da demanda de força de trabalho, sobretudo frente a uma oferta mundial que duplicou num período de cerca de 25 anos; a competição entre trabalhadores em escala mundial; as elevadas dimensões do desemprego em âmbito global —, trazem *efeitos políticos e econômicos* de monta sobre as *possibilidades efetivas* de manutenção de políticas sociais organizadas e financiadas pelo aparato estatal nos moldes daquelas construídas no Estado de Bem-Estar Social.

Antes de mais nada, e como resultado de diversos elementos da realidade já apontados, a correlação de forças, na contemporaneidade capitalista, tem sido muito desfavorável aos trabalhadores. Não se trata, de modo algum, de uma questão secundária. Como mostra Rosa Marques, os sistemas de proteção geridos e financiados pelo Estado resultaram da emergência e do adensamento da organização independente da classe trabalhadora. Além disso, como afirma a autora, hoje, mais do que antes, é dessa classe social que depende a manutenção de políticas sociais de cunho *welfariano*.

Por outro lado, as elevadas taxas de desemprego, os baixos salários médios e os impactos de ambas as ordens de problemas sobre as condições gerais de vida de amplos segmentos da população exigiriam gastos estatais crescentes para fazer frente a essa

situação,<sup>9</sup> sobretudo em se tratando de políticas universais e que oferecessem uma ampla (ou, mesmo, crescente) gama de benefícios. Mas diversos fatores atuam em sentido contrário a esse: a economia, em seu todo, tem crescido a ritmos extremamente lentos; a capacidade de pressão dos trabalhadores na disputa pelo fundo público encontra-se debilitada; por fim, a manutenção de políticas sociais geridas e financiadas pelo aparato estatal nos moldes das que se construíram no Estado de Bem-Estar Social tornou-se, em tempos de dominância do capital fictício, um *obstáculo* aos interesses do capital (inclusive o produtivo e o comercial).

Dado todo o exposto, podemos afirmar que a permanência de tais políticas, na contemporaneidade capitalista, *tende a ser crescentemente inviável*.

b) Um segundo ponto que tematizo no presente texto-debate vale-se de uma consideração importante, presente no artigo de Rosa Marques. Diz ela que, hoje, as únicas políticas sociais organizadas e financiadas pelo Estado que vêm sendo admitidas no pensamento ligado aos interesses do capital

---

<sup>9</sup> “[...] Em diversos países capitalistas centrais, nos últimos tempos, vêm sendo adotadas medidas ditas de ‘austeridade’ e que, a pretexto de superar a crise que irrompeu em 2008, jogam todo seu ônus sobre os ombros dos trabalhadores e de outros segmentos não dominantes da população, mediante o corte de gastos públicos até então voltados ao atendimento de parte de suas necessidades, suprimindo-se, assim, direitos sociais. O que temos, pois, é que, *num momento histórico em que as ações do Estado na esfera social mostram-se mais indispensáveis* [...], o aparato estatal *desresponsabiliza-se*, de forma crescente, da atuação nesse campo.” (LEITE, 2011, p. 255-256, grifo nosso)

têm sido aquelas dirigidas à *população muito pobre*, devido aos riscos desagregadores que poderiam decorrer de sua não cobertura. No entanto, afirma a autora do artigo em tela, mesmo a garantia de tais políticas já começa a ser questionada pelo pensamento hegemônico, como o demonstram as ações dos credores da dívida grega, em julho deste ano, ao exigirem, por exemplo, a extinção de subsídios às aposentadorias de menor monta.

Seguindo linha semelhante, é inegável, no caso brasileiro, mesmo a partir do acompanhamento da mídia em suas diversas modalidades, que o Programa Bolsa Família, um programa de transferências monetárias voltado a parcelas muito pobres da população, e cujos benefícios situam-se em patamares muito baixos,<sup>10</sup> está sob fogo cerrado de parcela significativa do pensamento conservador e reacionário. Essa oposição não ocorre porque aqueles patamares sejam baixos, mas — muito pelo contrário — porque o programa é tido, segundo tal ótica, como um *dispêndio estatal* que incentivaria os beneficiários à fuga da atividade laboral.

Tanto o que é mencionado no parágrafo anterior quanto o episódio das “negociações” entre o governo grego de Alexis Tsipras e o eurogrupo indicam que podemos estar ingressando em um *novo e regressivo momento da história das políticas sociais*. Vejamos por quê.

---

<sup>10</sup> Em 2010, atendendo cerca de ¼ da população brasileira, os gastos totais do governo federal com o Programa Bolsa Família equivaliam a apenas cerca de 0,4% do Produto Interno Bruto (COLODETI; LEITE, 2012).

A forte ênfase no “combate à pobreza” que caracteriza a “[...] nova geração de políticas sociais” (MAURIEL, 2010) — elaboradas e disseminadas, em grande parte, pelos “organismos internacionais”, a partir do último quartel do século passado — já representou uma poderosa oposição às políticas de corte *welfariano*. Ao invés da tendência à universalização e à ampliação da concepção de proteção social, o que temos tido é, mediante ações focalizadas, seletivas e assistencialistas, o predomínio do “minimalismo” (NETTO, 2012) no tratamento da questão social: “[...] tem-se como suficiente, segundo esse modo de pensar, o *alívio da pobreza extrema* [...]” (LEITE, 2011, p. 255, grifo nosso). E — vale dizer — nem mesmo esse objetivo, na prática, muitas vezes é alcançado (NETTO, 2012). Como toda política social expressa uma determinada concepção de sociedade (MAURIEL, 2008), destacam-se, entre os pressupostos do citado minimalismo, a redução da questão social à pobreza e uma interpretação desta que a individualiza e naturaliza, desconectando-a, no fundamental, de seus determinantes sociais e históricos (MAURIEL, 2010; UGÁ, 2008; LEITE, 2015 [no prelo]).

Assim sendo, a “nova geração de políticas sociais” já tem representado uma *regressão* que se dá no âmbito das práticas (políticas que se opõem àquelas de orientação *welfariana*) e, igualmente, no plano do pensar sobre a realidade. Mais uma vez, temos diante de nós uma questão que não é secundária: como mostra Rosa Marques em seu artigo, a influência do *Welfare State*, no período de sua plena vigência, não se restringia aos países capitalistas centrais em que se fazia presente: ele era tomado como *referência* em momentos de luta pela ampliação da prote-

ção social em outros países, sobretudo na América Latina.

Se até mesmo o minimalismo no trato da questão social começa a ser questionado, podemos estar no limiar de um novo e ainda mais regressivo período da história das políticas sociais no capitalismo, as quais, então, passariam a ter um caráter *residual*.<sup>11</sup> E isso — vale sublinhar — frente a um quadro mundial de todo desfavorável aos interesses mais imediatos dos trabalhadores, quadro esse que, portanto, estaria a exigir políticas sociais marcadas pela ampliação da população beneficiada e dos próprios benefícios.

Mais do que isso, ainda, cabe pensar sobre o seguinte: se as políticas minimalistas vêm (ou vinham?) sendo admitidas devido aos riscos desagregadores que sua não cobertura poderia gerar, o que poderíamos esperar do capitalismo contemporâneo num futuro próximo, com a vigência de políticas sociais *residuais*?

Descortinam-se “possíveis históricos”. Podemos nos perguntar se teremos o aprofundamento da “nova barbárie” (NETTO, 2012) com que já estamos convivendo, em virtude de a dominância do capital fictício levar àquilo que, para usar as palavras de Rosa Marques, significa o “[...] total esgotamento do capitalismo como modo social de reprodução da sociedade humana”.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Refiro-me, aqui, a políticas sociais de caráter público. Há interesse do capital em apropriar-se de determinadas áreas da política social, tornando-as campos de sua realização.

<sup>12</sup> Netto (2012, p. 426), por seu turno, faz alusão ao “[...] exaurimento das possibilidades civilizatórias da ordem do capital.”

Ou, alternativamente, e ainda que num processo extremamente difícil e complexo, dadas as condições objetivas e subjetivas predominantes, os trabalhadores avançarão na tomada de consciência, por uma parte, de que continuar a competir (mundialmente, hoje) entre si é um fator que aprofunda a precariedade de suas condições de vida e de trabalho e, por outra parte, de que, ao invés de permanecer nessa direção, devem voltar-se ao enfrentamento daqueles que têm ganhos extraordinários graças àquela mesma competição?

Os próximos capítulos da história trarão as respostas a essas perguntas. Mas — vale lembrar — a história nunca está dada de antemão: sua “substância criadora” é “[...] a ação humana sobre o real” (LEITE, 2005, p. 406), em condições com que homens e mulheres se defrontam, mas que não são de sua escolha.

## Referências

- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COLODETI, Vicente de Paulo; LEITE, Izildo Corrêa. Microcrédito, informalidade e “combate à pobreza”. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 12, n. 24, p. 385-406, jul./dez. 2012.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.
- FOLHA DE S. PAULO. **Desemprego na zona do euro surpreende e cai para 10,9% em julho**. 1º set. 2015. Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/09/1676258-desemprego-na-zona-do-euro-surpreende-e-cai-para-109-em-julho.shtml>>. Acesso em: 19 out. 2015.
- GOLDSTEIN, Fred. **Low-wage Capitalism: Colossus with Feet of Clay** (what the new globalized, high-tech imperialism means for the class struggle in the US). New York: World View Forum, 2008.
- KURZ, Robert. A síndrome do obscurantismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 5 nov. 1995. Mais! Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/11/05/mais!/28.html>>. Acesso em: 19 nov. 2014.
- LEITE, Izildo Corrêa. Apresentação [do dossiê “Interpelando las políticas sociales: dimensiones teórico-metodológicas, éticas e ideológicas de los modelos de protección social en el siglo XXI”]. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 255-257, ago./dez. 2011.
- LEITE, Izildo Corrêa. Carentes, incapazes, não sujeitos: a concepção de pobre(za) formulada pelo Banco Mundial. In: ARZATE Salgado, Jorge (Coord.). **La pobreza como construcción científica, ideológica y política**: cuatro ensayos desde América Latina. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México/Red Iberoamericana para el Estudio de Políticas Sociales, 2015. [no prelo]

LEITE, Izildo Corrêa. Representando a miséria e os miseráveis: desconhecimento, piedade e distância. **Idéias**, Campinas (SP), v. 12, n.1, p. 357-410, 2. sem. 2005.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza**. Ijuí: Unijuí, 2010. (Relações Internacionais e Globalização, 28)

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS Jr., Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli (Orgs.). **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: UFPI, 2008. p. 87-128.

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequências societárias. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. 2012.

SOTELO VALENCIA, Adrián. Neo-imperialismo, dependência e novas periferias na economia mundial. In: SADER, Emir; SANTOS, Theotonio dos (Coord.); MARTINS, Carlos Eduardo; SOTELO VALENCIA, Adrián (Orgs.). **A América Latina e os desafios da globalização: ensaios em homenagem a Ruy Mauro Marini**. Rio de Janeiro: PUC-RJ; São Paulo: Boitempo, 2009. Parte II, p. 111-133.

UGÁ, Vivian Dominguez. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Humanas)—Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.