

Ivanete Boschetti

Elaine Rossetti Behring

Silvana Mara de Moraes dos Santos

Regina Célia Tamasso Miotto

Organizadoras

Política Social no Capitalismo

 **CORTEZ**
EDITORA

*Conselho Editorial da
Anu de Sociologia Social*
Ademir Alves da Silva
Dilseá Adeodata Bonetti
Elaine Rossetti Behring
Maria Lúcia Carvalho da Silva
Maria Lúcia Silva Barroco

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Política social no capitalismo : tendências contemporâneas / (organizadoras) Ivaneide Boschetti... — São Paulo : Cortez, 2008.

Vários autores.

Outras organizadoras: Elaine Rossetti Behring, Silvana Mara de Moraes dos Santos, Regina Célia Tamasso Miotto

Apoio: CAPES/PROCAD, UnB, UERJ, UFRN, URSC.

ISBN 978-85-249-1407-2

1. Capitalismo 2. Desigualdade social 3. Direitos sociais 4. Política social 5. Trabalho e classes trabalhadoras I. Boschetti, Ivaneide. II. Behring, Elaine Rossetti. III. Santos, Silvana Mara de Moraes dos. IV. Miotto, Regina Célia Tamasso.

08-04077

CDD-361.25

Índices para catálogo sistemático:

1. Capitalismo e política social 361.25
2. Política social e capitalismo 361.25

Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania

Polyara A. P. Pereira*

Introdução

Para se entender o conceito de política social como política pública e direito de cidadania, é preciso, inicialmente, conhecer o termo *política* em seus dois principais significados.

Há, de fato, um sentido mais geral, referente aos temas clássicos da política, como eleições, voto, partido, parlamento, governo. Mas, há, também, um sentido mais recente e restrito, que se refere às ações do Estado face às demandas e necessidades sociais da sociedade, desde que aquele se tornou crescentemente interventor.

O sentido da política que será objeto deste texto é o segundo, isto é, o mais recente e restrito, caracterizado como política pública. Mas, para melhor compreendê-lo, não se pode perder de vista o sentido clássico, visto que este constitui a base institucional da atividade política.

* Assistente Social e advogada. Mestre e doutora em Sociologia, com Pós-doutorado em Política Social realizado na Universidade de Manchester/UK. Professora Titular do Departamento de Serviço Social, do Instituto de Ciências Humanas, da Universidade de Brasília (UnB). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da UnB. Líder do Grupo de Estudos Políticos Sociais (POLITIZA), registrado no Diretório de Pesquisa do CNPq e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPoS), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), da UnB, que integra o PROCRAD (pocna@terra.com.br)

Sendo assim, vale começar tematizando a política em seu sentido clássico.

O significado clássico da política

De origem grega, a política era associada à *polis*, isto é, à cidade, e indicava toda atividade humana que tinha como referência a esfera social, pública e cidadã. Posteriormente, com a obra de Aristóteles intitulada *Política*, o conteúdo do termo se ampliou e passou também a significar o estudo do tema ou o saber construído sobre essa esfera de atividade. No decorrer do tempo, o termo política foi perdendo o seu sentido original e adquirindo várias conotações, mas mantendo como centro da atividade política o Estado. Modernamente, o estudo da atividade política também recebeu outras denominações como *ciência do Estado*, *ciência política*, entre outras.

No entanto, como dizia Gramsci (1990, p. 15), mesmo que os primeiros elementos sejam esquecidos, eles continuam presentes pela sua reiteração, tornando-se, por isso, os "pilares da política e de qualquer ação coletiva". E "o primeiro elemento é que governados e governantes existem realmente. Toda ciência e arte da política se baseia nesse fato primordial, irredutível (em determinadas condições gerais)". Donde se conclui que, desde os seus primórdios, a política constitui uma relação entre pessoas diferentes ou desiguais, tendo por isso caráter conflituoso. Ou, nas palavras de Hanna Arendt (1998, p. 21): a política "trata da convivência entre diferentes" em sociedades internamente diferenciadas. Os homens e as mulheres se organizam politicamente para atingir objetivos comuns e, assim, fugir do caos que se instalaria se cada um se entrincheirasse na defesa de seus interesses e objetivos particulares.

Por ser uma relação entre diferentes ou desiguais que buscam consensos, mediados pelo Estado, a política surge no "entre-os-homens" e no "intra-espaco" de convivência humana, estabelecendo-se ao mesmo

tempo como relação "super-partes" (Arendt, p. 22). Dessa forma, a política não é inerente à natureza dos homens, mas resulta do imperativo de convivência entre eles, que não apenas são diferentes do ponto de vista da idade, do sexo, da cor, da etnia, mas possuem valores, crenças, opiniões e ideologias distintas e estão desigualmente situados na estrutura social (de classe e status).

Tudo isso gera os mais variados conflitos que exigem equacionamentos para impedir o caos. Mas, os conflitos ou as divergências não são em si maus, porque movem a história e o próprio desenvolvimento político; e podem, graças ao consenso, assumir a forma de regulação civilizada e substituir outras formas arbitrárias do uso do poder.

Assim, diante de conflitos, existem na história das sociedades duas principais formas de regulação social (Rua, 1998):

- a) a *coerção* pura e simples, como acontece nas ditaduras ou nos Estados restritos; e
- b) a *política* como instrumento de consenso, negociação e entendimento entre as partes conflitantes, usado nas democracias ou nos Estados ampliados.

A pura coerção representa a falência da política porque, além de ser antidemocrática e incapaz de obter a completa subjugação dos oprimidos — seu principal objetivo — impede o desenvolvimento de relações construtivas. Ou, conforme Rua (1998, p. 231): a coerção tem impactos socializadores reduzidos e custos elevados.

Ao se rejeitar a pura coerção como forma de regulação, resta, como alternativa, o uso legítimo da política. A vantagem da política em relação à simples coerção é que a primeira possibilita o exercício de procedimentos democráticos, uma vez que, no processo de resolução de conflitos, as partes envolvidas não cogitam de eliminar a vida do opositor. É certo que a política também contém a possibilidade de coerção porque pauta-se por regras e prevê penalidades aplicadas pelo Estado contra quem as infringe. Mas, essa possibilidade tem que estar circunscrita aos limites das leis legitimadas pela sociedade e de princípios irrevogáveis

previamente fixados. Da mesma forma, o poder executivo do Estado, além de lhe ser delegado pela sociedade, deve ser controlado por ela. Falo que se chama de controle democrático (dos cidadãos sobre o Estado). Trata-se, assim, a política, “de uma possibilidade de resolver conflitos sem a reciproca destruição dos conflitantes e com ganhos expressivos em termos de convivência.” (Nogueira, 2001, p. 13/14).

Entretanto, quando se fala de *possibilidade* da política resolver conflitos não é só porque ela é uma das formas de regulação, mas porque ela, assim como tudo que lhe diz respeito (incluindo o Estado), é dialeticamente contraditória — isto é, não contém apenas aspectos positivos. A ela

estão associadas coisas tão complicadas — poder, autoridade, interesses, ambições, força e persuasão, leis e armas, ato e repressão — que seria impossível a política ser apenas e tão-somente expressão do justo, do correto, daquilo que é bom (Nogueira, p. 23).

É por isso que se diz que a política é uma arena de conflitos de interesses.

Ligada estreitamente ao poder, a política

é o espaço onde os indivíduos e grupos postulam a condição de determinar a conduta, as orientações e as opções dos demais. Costuma ser praticada com base em um arsenal de recursos: por meio da força, da coação, da ameaça, da sedução e do ocultamento; com o uso intensivo da sagacidade, da inteligência, da sensibilidade, do jogo com paixões e emoções. É um campo de luta, uma câmara que amplifica e viabiliza a disputa pelo controle dos mecanismos de comando e repressão, a ponto mesmo de muitas vezes levar os interesses à hostilidade, ao choque aberto, à guerra.

1. Mas é justamente neste terreno, diz novamente Gramsci (p. 16), que ocorrem “os erros mais graves, que se manifestam as incapacidades mais criminosas e mais difíceis de corrigir. Actua-se que, uma vez aceitos os princípios do próprio grupo, não só a obediência será automática e vital sem nenhuma demonstração de ‘necessidade’ e racionalidade como também será indiscutível (alguns pensam e — o que é pior — agem acreditando que a obediência ‘virá’ sem ser solicitada, sem que o caminho a seguir seja indicado)”.

1. Não é difícil concordar com a máxima de Clausewitz: “a guerra nada mais é do que a continuação das relações políticas com o acréscimo de outros meios” (Nogueira, p. 26).

Contudo, é justamente por ser conflituosa (e contraditória), que a política permite a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania. É por meio da luta política que a cidadania se amplia e amadurece. Na política, ressaltava Arendt (p. 23), o ser humano existe, ou se realiza, “apenas no tocante aos direitos iguais que os mais diferentes garantem a si próprios”. A ampliação da cidadania, por sua vez, permite a valorização da dimensão *social* como um espaço que se situa, no dizer de Castel (1998), entre o econômico e o político, se contrapondo à lógica do mercado e impondo ao Estado obrigações positivas. E, enfim, a política que permite a organização do social como espaço instituído, historicamente construído e articulado por conflitos, propiciando a diversificação e a multiplicação de direitos de cidadania, conforme Bobbio (1992). E mais: tendo como meta as vantagens da comunidade e a satisfação das necessidades sociais, a política converte-se em participação democrática.

Dessa feita, a política compõe-se, ao mesmo tempo, de atividades formais (regras estabelecidas, por exemplo) e informais (negociações, diálogos, contabulações) adotadas num contexto de relações de poder e destinadas a resolver, sem violência, conflitos em torno de questões que envolvem bens e assuntos públicos. Mas, ela é também, nos termos de Aristóteles, o estudo dessas atividades e dos arranjos adotados pelos homens para coexistirem em sociedade.

Em suma, os temas relacionados ao sentido clássico de política, que, na língua inglesa, é grafado como *politics*, são, como já indicado, eleições, voto, partido, parlamento, governo. Nesses âmbitos, o uso da política assume diferentes formas, como luta pelo poder, concorrência entre partidos, formação de grupos de interesses para o exercício da influência, táticas, acertos, combinações, que às vezes a identificam com uma atividade política menor, ou com a *infra política* (Nogueira, 2001).

Visto os conteúdos relacionados ao sentido clássico da política, pas-
sa-se, a seguir, a apresentar o significado moderno desse termo em sua
versão denominada de *política pública*.

A Política como Política Pública

Como já mencionado, a política, na sua configuração recente e res-
trita, tem a conotação de política pública a qual engloba a política social.
Ou melhor, a política social é uma *espécie* do *gênero* política pública.

A política pública, por sua vez, faz parte do ramo de conhecimento
denominado *policy science* que, segundo Howlett e Ramesh (1995, p. 2),
surtiu nos Estados Unidos e na Europa, no segundo pós-guerra. O apa-
recimento desse novo ramo se deu quando pesquisadores procuraram
entender a dinâmica das relações entre governos e cidadãos, extrapo-
lando o estrito apego às tradicionais dimensões normativas e morais e
às rindcias do funcionamento de instituições específicas.

Com efeito, antes da *policy science* predominavam, de um lado, en-
foques teóricos ou filosóficos que se dedicavam à prescrição de obje-
tivos e ações dos governos, com vistas ao bem comum. Isso gerou, con-
forme Howlett e Ramesh "uma rica discussão sobre a natureza da
sociedade, o papel do Estado e os direitos e responsabilidades dos cida-
dãos e dos governos"; porém, com o crescente distanciamento que se
verificou entre prescrição e ação dos Estados modernos, novas aborda-
gens teóricas e metodológicas emergiram com o intuito de conciliar teo-
ria e prática. Disso resultou a valorização da análise empírica das políti-
cas realmente existentes para a construção de teorias.

De outro lado, a antiga realização de estudos empíricos focais sobre
itens particulares da estrutura formal das instituições políticas, sem le-
var em conta aspectos normativos dessas instituições, também foi ques-
tionada. Apesar de esses estudos terem contribuído com importantes
informações sobre a organização e o funcionamento da máquina estatal,
eles tinham caráter eminentemente descritivo e não forneciam elemen-

tos para uma avaliação mais densa dessa estrutura. Tais limitações con-
duziram pesquisadores — especialmente diante das mudanças opera-
das no segundo pós-guerra — a incluir nos seus estudos questões de
justiça, equidade e de desenvolvimento social, econômico e político
(Howlett e Ramesh). Afinal, foi neste momento histórico que o Estado
de Bem-Estar se consolidou nos países capitalistas industrializados do
Ocidente.

No contexto dessas mudanças e reorientações teóricas e metodoló-
gicas, várias abordagens se constituíram ou se reformularam. Dentre as
que se constituíram, a *policy science* destaca-se por não ter como objeto
privilegiado a estrutura dos governos, ou o comportamento dos atores
políticos, e nem o que os governos podem ou não fazer, mas sim *o que os
governos efetivamente fazem*. Por conseguinte, o objeto privilegiado desse
ramo de conhecimento é a *política pública*, assim como a dinâmica de sua
formação e processamento.

Com essa disposição, a *policy science* pretende não apenas se dife-
renciar dos tradicionais estudos políticos, mas também resgatar a rela-
ção orgânica entre teoria política e prática política, sem cair na esterilida-
de dos estudos formais e legais (Howlett e Ramesh). Segundo Lasswell
(apud Howlett e Ramesh), esse ramo de conhecimento tem três princi-
pais características: a) é *multidisciplinar*, porque rompe com os estreitos
limites dos estudos sobre instituições e estruturas e abrange temas e
questões tratados por outras disciplinas científicas, como a economia, a
sociologia, a ciência política, o direito, o serviço social, dentre outras; b)
é *interacionista*, porque não se contenta apenas em conhecer o seu objeto
de estudo, mas procura interferir nele e modificá-lo; c) é *normativa*, por-
que não é pura racionalidade e se defronta com a impossibilidade de
separar fins e meios, bem como valores e técnicas, no estudo das ações
dos governos. Neste caso, ele tanto se interessa pelo conhecimento do
"ser", quanto com a definição do "dever ser".

Essa delimitação teórica não significa, porém, que haja unanimida-
de na definição de política pública, na interpretação da sua dinâmica de
constituição e processamento e na concepção da natureza da relação entre
Estado e sociedade requerida por essa dinâmica.

Dentre as competitivas interpretações conhecidas, destacam-se duas, considerando os limites de espaço deste texto: a que privilegia o Estado como o produtor exclusivo de política pública,¹ a ponto de conceber o termo *público* como sinônimo do termo *estatal*; e a que privilegia a relação dialeticamente contraditória entre Estado e sociedade² como o fermento da constituição e processamento dessa política. Neste sentido, a política pública não é só do Estado, visto que, para a sua existência, a sociedade também exerce papel ativo e decisivo; e o termo público é muito mais abrangente do que o termo estatal.

É com base nesta última interpretação que se discutirá, a seguir, sobre o significado da política social como espécie do gênero política pública, a qual, para ser entendida, precisa ter o seu gênero qualificado. Para tanto, cabe perguntar: o que vem a ser política pública?

Convém começar pelo que ela não é.

Política pública, como já indicado, não é sinônimo de política estatal. A palavra *pública*, que sucede a palavra *política*, não tem identificação exclusiva com o Estado. Sua maior identificação é com o que em latim se denomina de *res pública*, isto é, *res* (coisa), *pública* (de todos), e, por isso, constitui algo que compromete tanto o Estado quanto a sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo.

Quando se fala de *res pública*, está se falando também de uma forma de organização política que se pauta pelo interesse comum, da comunidade, da soberania popular e não da soberania dos que governam. Numa República ou num Estado Republicano, os governantes não são os soberanos, mas, sim, o povo, como ensinava Rousseau. É a soberania popular que possibilita, todos os cidadãos manifestarem a sua vontade como

vontade geral, que deve ser respeitada e incorporada nas leis, assim como exercem com legitimidade o controle democrático.³

Portanto, quando se fala de política pública, está se falando de uma política cuja principal marca definidora é o fato de ser pública, isto é, de todos, e não porque seja *estatal* (do Estado) ou *coletiva* (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual. O caráter público desta política não é dado apenas pela sua vinculação com o Estado e nem pelo tamanho do agregado social que lhe demanda atenção (Rua), mas pelo fato de significar um conjunto de decisões e ações que resulta ao mesmo tempo de ingerências do Estado e da sociedade, apresentando as seguintes características:

a) Constitui um marco ou linha de orientação para a ação pública, sob a responsabilidade de uma autoridade também pública (um organismo que aloca e administra bens públicos, como saúde, educação, assistência, entre outros) sob o controle da sociedade. É o que na língua inglesa é grafado como *policy* e não mais como *politics*.

b) Visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis. Ou melhor, os direitos sociais declarados e garantidos nas leis são, de regra, conquistas da sociedade e só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas, as quais, por sua vez, operacionalizam-se por meio de programas, projetos e serviços. Segundo Sétien e Arriola (1998), são os programas, projetos e serviços sociais (especialmente estes últimos), que cumprem o papel de materializar, de fato, as propostas, as idéias, os desenhos de ação, os objetivos e meios especificados pelas políticas públicas. São os serviços sociais, dizem as mencionadas autoras, "que tornam evidente uma política pública" (p. 323).

2. Ou relação de antagonismo e reciprocidade no mesmo tempo entre essas duas instâncias, na visão de Janu (1986).

3. Por controle democrático entende-se o controle dos cidadãos sobre o Estado e sobre a própria sociedade, por oposição ao termo *controle social* que, em sua formulação original, do sociólogo Émile Durkheim, significa o controle do Estado sobre os indivíduos.

c) Guia-se pelo princípio do interesse comum, ou público, e da soberania popular, e não do interesse particular e da soberania dos governantes.

d) Deve visar à satisfação das necessidades sociais e não da rentabilidade econômica privada, ou, como teoriza Gough (2003), das necessidades do capital.⁴

Por outro lado, é preciso reiterar que a palavra *política*, que compõe o termo *política pública*, tem uma conotação específica. Refere-se a medidas e formas de ação formuladas e executadas com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais (e não individuais). Como observa Titmuss (1981), esta política refere-se a princípios que governam atuações dirigidas a fins, com o concurso de meios, para promover mudanças seja em situações, sistemas e práticas, seja em condutas e comportamentos. Isso quer dizer que tal concepção de política social só terá sentido se quem a utilizar acreditar que deve influir numa realidade concreta, que precisa ser mudada.

Trata-se, pois, a política pública, de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual, tanto o Estado como a sociedade, desempenham papéis ativos. Eis porque o estudo da política pública é também o estudo do Estado em ação (Meny e Toenig) nas suas permanentes relações de reciprocidade e antagonismo com a sociedade, a qual constitui o espaço privilegiado das classes sociais (Janu).

Portanto, política pública implica sempre, e simultaneamente, intervenção do Estado, envolvendo diferentes atores (governamentais e não-governamentais), seja por meio de demandas, suportes ou apoios, seja mediante o controle democrático já referido.

4. Sobre as necessidades do capital, Ian Gough afirma que há efetivamente um conflito entre estas e as necessidades sociais. O capital, diz ele, tal como as pessoas, "tem interesses em comum, especialmente o de gerar lucros" (p. 51). A geração de lucros, por sua vez, num cenário favorável a sua reprodução, assume foro de "necessidade" impositiva, a ponto de o poder estrutural do capital reverter em seu favor resultados da política social.

Para uns, política pública é apenas o *output* (resultado) da atividade política dos governos, o que denota uma visão parcial e pragmática. Isso porque ela também contempla *inputs* (demandas externas, provedores da sociedade), além de comportar correlação de forças, estratégias de implementação de decisões e a própria implementação com seus respectivos impactos. Logo, a política pública também está relacionada a conflitos de interesses e é resultante de decisões que visam administrar esses conflitos.

Além disso, política pública não significa só ação. Pode ser também *não-ação* intencional de uma autoridade pública frente a um problema ou responsabilidade de sua competência. Daí a sucinta definição de Thomas Dye (1972): política pública é o que o governo escolhe ou não fazer.

Embora esta definição associe política pública apenas à escolha governamental (o que evidencia seu caráter parcial e sua imprecisão conceitual), seu mérito reside em chamar a atenção para os seguintes aspectos, conforme Howlett e Ramesh (p. 4):

- a) primeiro que a participação do governo é importante na criação e processamento de políticas públicas. Isso significa que decisões comerciais privadas, de instituições de caridade, de grupos de interesses particulares e de indivíduos, não são políticas públicas, embora esses setores possam exercer influência sobre esboços e ações governamentais. Quando, por exemplo, pesquisadores da área médica descobrem a causa de uma doença e propõem medidas para curá-la, isso pode gerar ações governamentais. Neste caso, as propostas dos pesquisadores não constituem política pública, mas sim as ações desenvolvidas pelo governo a partir dessas propostas;
- b) segundo, que muitas das omissões do governo são deliberadas como parte de um plano que não prevê determinadas escolhas públicas. Exemplo: o governo decide não aprovar a criação de um fundo especial para a saúde ou educação, ou não restringir certas opções no âmbito da vida privada dos cidadãos.

Entretanto, vale salientar que essas *não-ações* não são inocuas pelo fato de não se realizarem. Pelo contrário, elas geram impactos que, por vezes, podem ser mais dramáticos do que os gerados por ações governamentais.

A noção de política pública privilegiada neste texto fornece ao interessado no tema as seguintes possibilidades:

- a) Compreender as relações entre Estado e sociedade como sendo contraditórias, isto é, de reciprocidade e antagonismo ao mesmo tempo;
- b) Romper com o habitual enfoque hierárquico, linear e funcionalista que percebe a política pública como um simples *output* (resultado) do sistema político;
- c) Trazer à luz atores-chave da dinâmica de formação e processamento da política pública, como sindicalistas, grupos de pressão, agentes locais, nacionais e internacionais, que as análises centradas no Estado, nos partidos políticos, no parlamento ou nos governos, obscurecem;
- d) Adotar, pelo menos a título de hipóteses de trabalho, uma visão nova a respeito dos métodos e instrumentos utilizados pelo Estado, na sua função de bem-estar, e das mudanças que se produzem na sua estrutura e composição devido a essa função;
- e) Por em relevo estratégias e métodos adotados pelo Estado para alcançar objetivos definidos e muitas vezes reivindicados pela sociedade.

Como isso, se quer dizer que nem os partidos, nem as eleições, nem o jogo parlamentar e nem o aumento da tecnocracia são capazes de explicar a prodigiosa expansão das políticas públicas a partir do segundo pós-guerra. Nesse período, de descolonização, de reconstrução pós-bélica, de democracia de massa, de conquistas de direitos sociais e de estabelecimento de novas instituições de governança internacional, as políticas públicas, longe de serem receitas governamentais, resultaram de novas relações entre Estado e sociedade, em que os conceitos de justiça social e de equidade tornaram-se menos abstratos.

Por essa perspectiva, duas são as principais funções da política pública:

- a) Concretizar direitos conquistados pela sociedade e incorporá-los nas leis;
- b) Alocar e distribuir bens públicos que, por sua vez, apresentam as seguintes características:
 - São *indivisíveis*, isto é, devem ser usufruídos por inteiro por todos os membros de uma comunidade nacional. É o que se chama de usufruto *não rival* porque todos, por uma questão de direito, devem ter acesso a ele de forma igual e gratuita. Desse modo, entende-se que é função dos poderes públicos não só prover esses bens, mas também garanti-los de forma universal. Exemplo: educação pública;
 - São *públicos*, isto é, devem visar o interesse geral e, por isso, não podem se pautar pelo mérito e nem ser regidos pela lógica do mercado;
 - São fáceis de acessar, isto é, devem estar disponíveis, já que cada cidadão tem direito a eles.

Como se pode depreender, está implícito nessas características o caráter universal dos bens públicos.

Por fim, é preciso salientar que as políticas públicas (e, portanto, a política social) mudam e variam no tempo e no espaço. Elas não têm um só perfil e uma única destinação. Por isso, “um dos propósitos básicos da análise de políticas públicas”, resalta Santos (1979), “consiste na explicação de quando e por que se modificam essas políticas”. Mas, como neste texto não se pretende enveredar pela discussão das teorias políticas que oferecem respostas diferenciadas a essa mudança — como a teoria das elites e a dos recursos das organizações colocados à disposição dos administradores — é válido apresentar uma classificação de política social pública bastante utilizada. Essa classificação tem como parâmetro os principais padrões de arenas de conflito em que a política social é produzida, associados à forma de regulação que resulta desses padrões.

Assim, quatro são os principais tipos de arenas e suas respectivas formas de regulação política, a saber:

- a) Arena regulamentadora, produzindo política regulamentadora;
- b) Arena redistributiva, produzindo política redistributiva;
- c) Arena distributiva, produzindo política distributiva;
- d) Arena constitutiva, produzindo política constitutiva.

Nas duas primeiras arenas, a regulação do Estado é mais evidente, enquanto que nas duas últimas é mais difusa.

Da arena *regulamentadora*, decorrem políticas que "consistem em ditar regras autoritárias que afetam o comportamento" dos cidadãos (Meny e Thoening, p. 99). Aqui, o Estado obriga ou proíbe e a coerção é máxima. As liberdades individuais quedam-se limitadas e os interesses pessoais se transformam por decreto. Exemplos: o código de trânsito; a lei do silêncio a partir de certa hora da noite; a proibição do fumo em lugares públicos. As exceções a essa coerção, de acordo com Salisbury (apud Meny e Thoening), são as ações públicas que avalizem a auto-regulamentação da prática de determinados grupos que pretendem manter e preservar prerrogativas ou privilégios. É o caso da circunscrição a grupos específicos do exercício de profissões legalmente regulamentadas. Ai, os contemplados são protegidos e não penalizados.

Da arena *redistributiva* decorrem políticas caracterizadas por um "jogo de soma zero",⁵ isto é, por uma situação na qual, de acordo com Rappoport (1980), para que um grupo ganhe, outro terá que perder. Esta é uma situação em que o poder público "dita critérios que dão acesso a vantagens a categorias de casos ou sujeitos" (Meny e Thoening, p. 100) em detrimento de outros, tendo em vista o maior equilíbrio na distribuição de bens. Trata-se, como salienta Kua, de uma arena de conflitos que a maioria dos governos procura evitar, por constituir, para eles, a pior situação em política. Contudo,

5. O que um ganha é o mesmo o que um outro perde.

dependência daquilo que esteja em jogo, e dependendo do custo do confronto para os atores envolvidos, é possível haver uma acomodação: pode-se chegar a uma situação em que um lado não ganhe tudo e o outro lado não perca tudo. Cada um cede um pouco para resolver o conflito, sem grandes enfrentamentos, cujo custo pode ser elevado. Por outro lado, a acomodação pode ser uma estratégia de algum ator interessado em adiar o confronto para um momento em que a situação política e a correlação de forças podem lhe ser mais favoráveis (Kua, p. 242).

Além disso, os contempláveis pelos critérios estipulados pelo governo não são obrigados a utilizar as vantagens a que fariam jus. Exemplo: reforma agrária.

Da arena *distributiva* decorrem políticas que não incitam confrontos de interesses, visto que "não há clareza sobre quem paga os custos ou perde algo com as decisões" tomadas pelo poder público (Kua, p. 241). Os governos retiram de um fundo público constituído com recursos arrecadados da população um montante para atender demandas e necessidades sociais, geralmente de forma compensatória. Exemplo: transferências de renda aos mais pobres.

Finalmente, da arena *constitutiva* decorrem ações públicas cuja coerção é débil ou afeta indiretamente o cidadão. São ações que, basicamente, definem regras sobre normas ou o poder constituído. Exemplo: revisões de leis; introdução de reformas institucionais ou administrativas (Meny e Thoening).

Após essas informações sobre a política pública como um tipo particular e moderno de política, torna-se necessário associá-la à cidadania e especificar a modalidade de direitos com que ela se identifica.

Relação das Políticas Públicas com os Direitos de Cidadania

Vê-se que as políticas públicas e, conseqüentemente, a política social, têm como uma de suas principais funções a concretização de direitos de cidadania conquistados pela sociedade e amparados pela lei. Mas,

aqui cabem as seguintes indagações: com que direitos as políticas públicas se identificam, já que existem pelo menos duas categorias de direitos: os *individuais* e os *sociais*, sendo que os individuais se dividem em direitos *civis* e *políticos* e, de par com os direitos *sociais*, fala-se hoje dos direitos *diffusos*? Portanto, qual a categoria de direitos as políticas públicas concretizam?

Os direitos com os quais as políticas públicas se identificam, e devem concretizar, são os *direitos sociais*, que se guiam pelo o princípio da *igualdade*, embora tenham no seu horizonte os direitos individuais — que se guiam pelo princípio da *liberdade*.

A identificação das políticas públicas com os direitos sociais decorre do fato de esses direitos terem como perspectiva a equidade,⁶ a justiça social, e permitirem à sociedade exigir atitudes positivas, ativas do Estado para transformar esses valores em realidade. Daí porque, no campo de atuação das políticas públicas, a participação do Estado, seja como regulador, seja como provedor ou garantidor de bens públicos como direito, é considerada fundamental.

No âmbito da cidadania, os direitos sociais são os mais dinâmicos e, conseqüentemente, os que têm se multiplicado e se especializado (Bobbio). Nos últimos anos, é possível detectar o aparecimento de novos sujeitos ou titulares de direitos, cujas garantias legais se especificaram guiadas pelo critério das diferenças concretas que distinguem esses sujeitos entre si, tais como: idosos, crianças, mulheres, pessoas com deficiência, gerações futuras. Esta não é a tendência da garantia dos direitos individuais, pois estes concebem o cidadão como sujeito genérico e abstrato, isto é, sem particularidades e especificações.

Como concretizadoras de direitos sociais, as políticas públicas não podem estar voltadas para o atendimento de necessidades meramente biológicas. O ser humano, seja ele quem for, é um *ser social* e, como tal, é dotado de dimensões emocionais, cognitivas e de capacidade de aprendizagem e desenvolvimento, que devem ser consideradas pelas políti-

6. Dar mais a quem mais precisa.

cas públicas. Isso explica porque as políticas públicas, além de se preocuparem com a provisão de bens materiais ("dar o peixe", como reza um provérbio chinês) têm de contribuir para a efetiva concretização do direito do ser humano à autonomia, à informação, à convivência familiar e comunitária saudável, ao desenvolvimento intelectual, às oportunidades de participação e ao usufruto do progresso ("ensinar a pescar"). A esse respeito, é elucidativa a frase de Alfredo Bruto da Costa (1998, p. 97), citada a seguir, ao discordar da opinião corrente de que os governos não devem se ocupar da provisão social:

É frequente ouvir dizer que "em vez de dar o peixe, deve-se dar a cana [vara de pesca]", citando erradamente um pensamento chinês. A meu ver, o erro está em colocar como alternativa duas necessidades que, de facto, são complementares. Por outras palavras, é preciso dar o peixe e a cana [ensinar a pescar].

Para tornar mais didática a identificação das políticas públicas com os direitos sociais, apresenta-se a seguir um esquema de classificação dos direitos de cidadania, com base em Piñón (1998).

Os direitos geralmente estão classificados em *gerações*,⁷ de acordo com a ordem cronológica de seu aparecimento e reconhecimento a partir de certas exigências humanas e princípios orientadores.

- a) Primeiro, surgiram exigências relacionadas à vida e à *liberdade individual*, propiciando a instituição dos *direitos civis*;
- b) Segundo, surgiram exigências relacionadas às *liberdades políticas* e ao direito de participar no governo da sociedade, propiciando a instituição dos *direitos políticos*;
- c) Terceiro, surgiram exigências relacionadas à necessidade de combinar *liberdade com igualdade*, sobretudo para a satisfação de necessidades básicas, propiciando a instituição dos *direitos sociais*;

7 A classificação dos direitos com base em gerações tem motivado discussões. Por ser uma tipologia, ela tem limitações. Embora ilustrativa, ela não garante perfis nitidos e exclusivos a cada conjunto de direitos.

d) Finalmente, surgiram exigências "mais controversas que afetam a humanidade inteira e/ou que têm a ver com os avanços tecnológicos e com a mundialização da economia, da política e da cultura" (Pisón, p. 69), requerendo *solidariedade e fraternidade* e propiciando o surgimento dos chamados *direitos difusos*.

Tem-se, assim, três modernas gerações de direitos que, mais do que constituir uma classificação para fins analíticos, indicam um processo real de ininterruptos esforços da humanidade para conquistar direitos à liberdade, à participação e à igualdade (Nogueira, p. 83) — transitando de valores liberais para social-democratas ou socialistas, sem abrir mão de nenhum deles. Portanto, a história da conquista desses direitos é a história de sua expansão e fusão. E é isso que, de certo forma, torna a cidadania um processo paradoxal.

Efetivamente, como demonstrou T. H. Marshall (1967), os primeiros direitos conquistados foram os *civis* que, no século XVIII, inspiraram-se no ideário liberal de autonomização do indivíduo frente ao Estado, colocando aquele contra este. Tal conquista teve, de fato, caráter libertador e revolucionário, já que o Estado de então era absolutista e arbitrário, fundando-se, na época, o estatuto da cidadania moderna ou os direitos humanos. Entretanto, as forças liberais responsáveis por essa conquista agiram em defesa de seus interesses de classe e de sua concepção de modernidade, típica do iluminismo (Nogueira, p. 88), a saber: "igualdade formal de todos perante a lei e mercantilização das relações sociais, com a generalização do intercâmbio monetário". Além disso, os direitos civis admitem a desigualdade social, a dominação de classe, a escravidão, a colonização, o domínio da dimensão econômica sobre as dimensões política e social, sem contar que, paradoxalmente, tais direitos requerem a proteção do Estado por meio dos Tribunais de Justiça — as instituições responsáveis por sua defesa.

Posteriormente, e ainda fazendo parte da primeira geração, surgiram, no século XIX, os direitos políticos. Esses direitos também se colocavam contra o Estado absolutista, só que, com a afirmação da democracia representativa, as reivindicações por participação política ganharam

força. A tônica então passou a ser a do direito de participar ativamente na vida pública, nos negócios do Estado e nos destinos da nação. Transitava-se, assim, do terreno das liberdades negativas (ou passivas), típicas dos direitos civis, para as liberdades positivas (ou ativas) em que a separação entre indivíduo e Estado perdia nitidez. Mas, novamente aqui a cidadania, além de requerer uma instituição formal para defendê-la — o Parlamento — cerceia a sua universalidade porque adota o princípio da nacionalidade que exclui quem não é membro da comunidade nacional. Trata-se, portanto, de uma cidadania que, conforme Nogueira (p. 91), depende de uma "regra de exclusão".

Finalmente, no século XX, surgiram os direitos econômicos, sociais e culturais, ou simplesmente os *direitos sociais*, referenciados no princípio da igualdade, tendo como instituição responsável o Estado de Bem-Estar. Esses direitos, porém, não se coadunam com o ideário liberal e, por isso, requerem reformulações desse idário e de suas práticas, no próprio seio do capitalismo. Tal dissonância reside no fato de tais direitos não se colocarem contra o Estado, mas, diferentemente dos direitos individuais, exigirem a participação cívica deste na vida da sociedade. Com a existência dos direitos sociais houve também mudança de acento no princípio da liberdade para o princípio da igualdade. Segundo Pisón, esta reorientação esteve associada ao desenvolvimento da sociedade capitalista durante o século XIX e a emergência do proletariado que, desde então, passou a reivindicar novos direitos relacionados ao trabalho. O resultado dessa mudança de rumo foi a transformação do Estado Liberal em Estado Social, regida por valores social-democratas (ou socialistas, no entender de alguns). Neste conjunto de direitos incluem-se, além do trabalho, a saúde, a educação, a habitação, a assistência social, que, por sua natureza coletiva, requerem do Estado obrigatoria atuação e garantia (Pisón, p. 72).

Recentemente, ganharam visibilidade os chamados direitos *difusos* que, para vários analistas, são extensões dos direitos sociais num mundo globalizado e tecnologicamente avançado. Tais direitos refletem, ainda, as novas realidades que afetam o planeta e as transformações globais, requerendo solidariedade e fraternidade entre os povos como

princípios básicos. Contudo, em tal categoria é difícil demarcar os títulos e a instituição que os defenderá, posto que nela se insere toda a humanidade com as suas divisões nacionais. Entre esses direitos podem ser mencionados: a paz, a autodeterminação dos povos, o meio ambiente saudável e a preservação do patrimônio cultural da humanidade.

Foi com o advento dos direitos sociais que as tensões entre princípios liberais e social-democratas se evidenciaram. A prevalência desses direitos, principalmente entre o segundo pós-guerra e os anos 1970, fragmentou, de fato, a ideologia liberal. Muitos adeptos dessa ideologia, diante das mudanças estruturais e históricas e da ameaça criada pelas conquistas operárias socialistas, preferiram encampá-los e regulá-los. Mas isso gerou no interior do capitalismo uma situação assim descrita por Offe (1991): apesar de o capitalismo ter dificuldades de conviver com o Estado de Bem-Estar, não pode mais viver sem ele.

Dessa feita, a cidadania acabou por constituir uma fusão entre os direitos individuais e sociais, em que os direitos civis constituem a base de sustentação e de ampliação dos direitos políticos e sociais, ao mesmo tempo em que são fortalecidos por eles.

Como observa Nogueira, "todo esse processo tensionou, recriou e expandiu a cidadania, associando a ela novos temas e dimensões" (p. 93). Mas, no modo de produção capitalista, concretizá-la significa lutar permanentemente contra um problema que lhe é intrínseco: a divisão da sociedade em classes impõe diferenciações de acessos e usufrutos, submetendo o universalismo jurídico à lógica do mercado. Assim, há cidadãos mais bem atendidos do que outros.

No que diz respeito aos direitos sociais, o fato de eles dependerem de recursos para serem efetivados impõe, às políticas públicas que devem concretizá-los, desafios reais. Por isso, contemporaneamente tais políticas (notadamente a social) devem se inscrever num quadro de mudanças que também preveja a recuperação e transformação do Estado, tendo como horizonte uma estratégia que vá além dos direitos como postulação normativa respaldada no seguinte lema: "que o livre desenvolvimento de cada um seja a condição do livre desenvolvimento de todos" (Marx e Engels, 1988, p. 87).

Referências bibliográficas

- ARENDI, Hannah. *O que é política?* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- CASTEL, Robert. *Metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COSTA, Alfredo Bruto. *Exclusões sociais*. Lisboa: Fundação Mário Soares/Gradiva Publicações, 1998.
- DYE, Thomas R. Models of politics: some help in thinking about public policy. In: DYE, Thomas. *Understanding public policy*. New Jersey: Prentice Hall, 1972.
- GOUGH, Ian. *Capital global, necessidades básicas y políticas sociales*. Buenos Aires: CIEPP, 2003.
- GRAMSCI, Antonio. *Poder, política e partido*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- HOWLETT, Michael e RAMESH, M. *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. Oxford: University Press, 1995.
- IANNI, Octávio. *Classe e nação*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Petrópolis: Vozes, 1988.
- MENY, Y. e TOENIG, J. C. *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, 1992.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo: SESC, 2001.
- OFFE, Claus. Algumas contradições do Estado Social moderno. In: OFFE, Claus. *Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectiva para o futuro da sociedade do trabalho*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991, v. 2.
- PEREIRA-PEREIRA, Polyara A. *Concepções e propostas de política social em curso: tendências, perspectivas e consequências*. NEPPoS/CEAM/UnB, 1994.
- PISÓN, Jose Martinez. *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos, 1998.
- RAPPOPORT, Anatol. *Lutas, jogos e debates*. Brasília: Editora da UnB, 1980.

- RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas. In: RUA, M. G. e CARVALHO, Izabel Valadão. *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SÉTEN, M. Luisa e ARRIOLA, M. Jesus. Política social y servicios sociales. In: BRACHO, Carmen e FERRER, Jorge (coord.). *Política social*. Madrid: McGraw-Hill, 1998.
- TTMJEUS, Richard. *Política social*. Barcelona: Editorial Ariel, 1981.