



POULANTZAS & OFFE: contribuições para um debate sobre a política pública de assistência social

Márcia da Silva Pereira Castro¹
Lincoln Moraes de Souza²

RESUMO:

Poulantzas e Offe são abordados no presente trabalho como teóricos que, contraditoriamente, trazem uma contribuição para a compreensão do Estado e, por conseguinte, a problematização do debate acerca da política pública de assistência social brasileira.

Palavras-chave:

Poulantzas; Offe; Estado; Política Pública de Assistência Social

ABSTRACT:

Poulantzas and Offe are discourse in this work as theorists who, paradoxically, bring a contribution to the understanding of the state and therefore question the public policy debate about the Brazilian social assistance.

Keywords:

Poulantzas; Offe; State; Public Policy on Social Assistance

¹ Mestre. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) / Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Email: marciacastro06@uol.com.br

² Doutor. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Email: lincolnmoraes@ufrnet.br



1. INTRODUÇÃO

Ao concebermos que a política pública é, no geral, ligada à composição e ação do Estado e, por sua vez, expressão da estrutura social em que ele se insere, várias são as leituras que se fazem acerca do papel do Estado na formulação e implementação das políticas. A partir, principalmente, de visões marxistas, se concebe que, atualmente, o capitalismo só é possível devido à existência e intervenção do Estado. Assim, para manter a reprodução do capitalismo, como diria O'Connor (1977), o Estado possui dois pré-requisitos funcionais centrais: a *acumulação* e a *legitimação*.

Tomando como ponto de partida essa apreensão, o presente trabalho objetiva evocar alguns fragmentos dispostos nas obras de Poulantzas e Offe como forma de contribuir para um debate sobre a política pública de assistência social. É salutar destacar que vários outros estudiosos têm se destacado na problematização do Estado capitalista, contudo, nos limitamos a confrontar as exposições de Poulantzas e Offe por considerar que eles trazem subsídios pertinentes a uma problematização da política pública de assistência social brasileira no atual contexto.

Convém destacar que o trabalho que ora é apresentado faz parte de uma pesquisa mais ampla no tocante às reflexões que temos elaborado sobre o papel do Estado na sociedade capitalista e como suas ações tem delineado a implementação das políticas sociais públicas, em particular da assistência social.

2. POULANTZAS & OFFE: SUBSÍDIOS PARA UM DEBATE ACERCA DO ESTADO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS

O Estado, principalmente, a partir de visões marxistas, tem sido apontado como indispensável à existência e manutenção do capitalismo. Assim, para manter a reprodução do sistema capitalista, ele incorpora dois grandes objetivos funcionais: a *acumulação* e a *legitimação* (O'CONNOR, 1977). Corroborando com essa perspectiva, Przeworsky (1995) expõe que o Estado



deve fornecer as condições necessárias para a acumulação e a legitimação. Toda política pública constitui uma tentativa de implementar esses dois objetivos. O objetivo das instituições estatais, em todas as sociedades capitalistas, é promover a acumulação e a legitimação ou, à medida que tais objetivos são mutuamente contraditórios, maximizar a acumulação sob o constrangimento da paz social (PRZEWORSKY, 1995, p. 91).

Partindo dessa constatação, vários estudos problematizam o papel do Estado na sociedade capitalista e, por conseguinte, das “funções” que a política pública, enquanto instituição estatal, desempenha nessa estrutura social. De forma sintética, como já assinalamos, é possível destacar as principais contribuições desses aspectos através dos seguintes autores: Poulantzas e Offe.

Para Poulantzas, compreender o Estado capitalista é relacioná-lo com a luta de classes, fato que o aponta como resultante da divisão social do trabalho. Segundo ele, a materialidade institucional do Estado se dá pela cristalização do trabalho intelectual já que seus aparelhos se afastam do processo de produção. Em *O Estado, o poder, o socialismo*, 1978, ano de sua última publicação, Poulantzas afirma no início, que

O aparelho de Estado, essa coisa de especial e por consequência temível, não se esgota no poder do Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. [Assim], nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas (POULANTZAS, 2000, p. 12).

Referendando a concepção de que as ações estatais são indispensáveis à manutenção do sistema capitalista, ele afirma que o Estado tem um importante papel nas relações de produção e na (re)produção das classes sociais, já que seu domínio político não se limita à repressão, à força ou à violência. O Estado lança “mão diretamente da ideologia, que legitima a violência e contribui para organizar um *consenso* de certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder público” (POULANTZAS, 2000, p.27).

No que diz respeito ao poder político, cujo referencial fundamental é o Estado, Poulantzas considera-o como um campo relacional que se dá a partir da organização de poder de uma classe e a posição de classe na conjuntura capaz de



concretizar seus interesses políticos através de seu lugar de classe em relação às outras, de sua posição e estratégia diante delas (POULANTZAS, 2000, p.149).

Segundo Jessop (*in* TAPIA; ARAÚJO, 2001, p.22), quando Poulantzas define o Estado como um campo estratégico, ele recorre a uma “causalidade estratégica” que explica a política do Estado como resultado de um “cálculo estratégico realizado sem um sujeito calculador”. Em suma, “o Estado é o lugar de organização estratégica da classe dominante em sua relação com as classes dominadas. É um *lugar* e um *centro* de exercício do poder, mas que não possui poder próprio” (POULANTZAS, 2000, p.150). Baseando-se nessa acepção, Poulantzas (2000) enfatiza que

O Estado não é uma simples relação, mas a condensação material de uma relação de forças: ele possui uma ossatura específica que implica igualmente, para alguns de seus aparelhos, a exclusão da presença física e direta das massas populares em seu seio (POULANTZAS, 2000, p.154).

Contudo, mesmo com essa exclusão física, o Estado absorve, parcialmente, as demandas reais das classes dominadas, o que implica sua presença marginal e subordinada no aparato estatal. Isso sugere a reafirmação da luta de classes na própria materialidade do Estado (NEVES e PRONKO, 2010).

Ainda como um campo relacional de poder, o Estado atua através das políticas sempre assumindo implicitamente a sua dupla função: a *legitimação* e a *acumulação*. Embora a suposta separação entre Estado e Economia seja “a forma precisa que encobre, sob o capitalismo, a presença constitutiva do político nas relações de produção e, dessa maneira, em sua produção” (POULANTZAS, 2000, p. 18), o que se denomina de político-Estado e a ideologia sempre estiveram presentes nas relações de (re)produção da existência capitalista. E mais, a ideologia oriunda do sistema econômico que é burguês e capitalista, e, presente no Estado se materializa através de ações, particularmente, de políticas que legitimam o citado sistema.

Com base nessas premissas, é evidente que, na leitura de Poulantzas, as políticas sociais do Estado capitalista, emergem subsidiadas pelas funções econômicas e político-ideológicas sobre a questão social. É nessa inter-relação que as funções de *acumulação* e *legitimação* se materializam. Se, no capitalismo concorrencial, “as principais tarefas do Estado consistiam em organizar materialmente



o espaço político-social da acumulação do capital, já que suas funções estritamente econômicas estavam subordinadas às repressivas e ideológicas” (NEVES e PRONKO, 2010, p. 102), no capitalismo monopolista, o Estado passa a ampliar sua intervenção para diversas áreas, dentre elas, a qualificação da força de trabalho.

A partir daí, as políticas sociais passam a servir de aparência enganadora para a função econômica do Estado, cumprindo, assim, a função de legitimar o sistema e garantir a reprodução ampliada da força de trabalho através de ações em áreas diversificadas, dentre elas, a assistência social.

Discordando da construção conceitual de Poulantzas sobre o Estado, Offe se propôs a analisar o Estado internamente. Apesar de também ver o Estado como detentor de poder e interesse próprio, daí porque Poulantzas denomina-o de Estado-sujeito, esse poder e interesse dizem respeito, principalmente, ao acúmulo de capital como forma de assegurar-se. Contudo, o Estado necessita manter sua aparência de neutralidade como meio de dissimular-se, sem explicitar os reais interesses que permeiam sua estrutura (OFFE; LENHARDT, 1984).

Offe compreende o Estado como uma categoria relacional que cria as condições para viabilizar as relações de troca que se coadunam com o interesse no acúmulo de capital ensejando assegurar-se. Mesmo dependendo da acumulação capitalista, o Estado através de seus requisitos funcionais e de sua estrutura burocrático-administrativa específica, com regras próprias de funcionamento, garante a sua unidade de poder (TAPIA; ARAÚJO, 2001, p. 30).

Todavia, a unidade de poder não impede a existência de contradições internas e expressas pela convivência conflitiva de duas lógicas/sistemas que recaem sobre o crescente problema de compatibilidade de suas tarefas: a *acumulação* e *legitimação* (TAPIA; ARAÚJO, 2001). São essas contradições que comprometem a efetividade das políticas do Estado em benefício do conjunto dos interesses da classe capitalista.

Como já foi explicitado, o interesse do Estado na *acumulação* tem em vista a sua própria (re)afirmação. Quanto à *legitimação*, Offe (1990) e Offe e Lenhardt (1984), através de suas explicações, expõem o permanente problema do Estado, principalmente no contexto do capitalismo que interage com as políticas de *Welfare State*. Para Offe, sob as condições do *Welfare State*, a lealdade das massas ao



sistema existente de poder político e administrativo tende a se desintegrar em grande parte. As regras normativas e recursos necessários para o funcionamento desse sistema de poder estatal não são produzidas em quantidades suficientes por processos existentes de socialização (KEANE, 1984).

Segundo Offe e Lenhardt (1984), após a consolidação do capitalismo monopolista (ou tardio) o Estado é impelido a assumir funções que anteriormente pertenciam ao mercado (saúde, educação etc.). Apesar de a política social ser a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de *trabalho não assalariado* em *trabalho assalariado*, ela assume tais funções para com determinados subsistemas (família, assistência caritativa privada, Igreja) que perderam eficiência, no decorrer do desenvolvimento industrial, de recorrerem ao mercado. De tal modo,

somente a 'estatização' daqueles subsistemas periféricos permite controlar as condições de vida e as pessoas às quais é permitido o acesso àquelas formas de vida e de subsistência situadas fora do mercado, e que com isso são dispensadas [...] da pressão da venda no mercado de trabalho (OFFE; LENHARDT, 1984, p.18).

Conforme eles afirmam, a regulamentação dessas organizações sociais não "mercadorizáveis" é que pode impedir a evasão dos assalariados do mercado de trabalho (OFFE; LENHARDT, 1984).

Assim, nesse contexto de capitalismo no *Welfare State*, a *legitimação*, através das políticas sociais, é a busca contínua da aceitação do sistema político-social. "É a procura pela lealdade das massas como um 'recurso regulatório', como a habilidade das estruturas, processos e resultados de políticas do sistema político-administrativo para ser 'genuinamente aceito'" (KEANE *in* OFFE, 1990).

O que se pode deduzir dessa construção teórica é que o mercado de trabalho não é capaz de absorver toda a força de trabalho disponível, mas, ao mesmo tempo, necessita dessas pessoas já que são consumidoras e também reprodutoras do sistema. Ou seja, são legitimadoras do sistema, apesar de serem "estigmatizadas", já que, em grande parte, são "assistidas" pelas políticas sociais, particularmente, a de assistência social através de ações assistencialistas e focalizadas.

Destarte, Offe e Lenhardt (1984) ainda colocam o Estado como "responsável" pelo controle da *proletarização passiva e ativa*. Nisso, a função mais



importante da política social consiste em regulamentar o processo de proletarização” (OFFE e LENHARDT, 1984, p. 22). Na *proletarização ativa*, os indivíduos participam do mercado de trabalho, o que supõe uma “integração” da força de trabalho com a sua situação de assalariados. Porém, nem sempre essa integração se faz presente. Além disso, nem todos os membros da sociedade podem funcionar como trabalhadores assalariados, já que essa situação se constitui uma forma de pressionar a venda da força de trabalho no mercado. Do contrário, como já foi apontado, haveria uma evasão dos trabalhadores do mercado de trabalho em busca de formas de vida e subsistência fora do mercado.

Na sua função de regulamentar também o processo de *proletarização passiva* que ocorre quando há a destruição das formas de trabalho e de subsistência, o Estado atua sobre os indivíduos que foram “desapropriados” das condições de utilização do seu trabalho ou de suas condições de subsistência (OFFE e LENHARDT, 1984).

[Assim], a proporção de prestações não monetárias em bens e serviços no conjunto dos gastos sociais do Estado cresce continuamente. Adicionalmente às transferências de poder aquisitivo e substituindo-as em parte, a política social opera com relações do gênero ‘filantrópico’ na área da educação, da previdência social, da medicina, da socialização, da ressocialização, da assistência, da consultoria, i. é., com meios de orientação não monetários (OFFE e LENHARDT, 1984, p. 44).

Em suma, sendo a política social “a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (OFFE, 1984, p.15), a tarefa estatal se alarga com a operacionalização de políticas sociais destinadas tanto ao proletariado ativo, quanto ao passivo a fim de *legitimar* a estrutura social capitalista.

3. CONTRIBUIÇÕES PARA UM DEBATE SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A partir das diferentes abordagens de Poulantzas e Offe sobre o Estado e, por conseguinte, sobre as políticas sociais, alguns subsídios são relevantes para a apreensão e análise da política de assistência social atualmente em vigor no Brasil.



Nesses autores, as exposições sobre as denominadas funções ou tarefas do Estado acerca da *legitimação* e *acumulação* se apresentam de maneira distinta.

Nessa perspectiva, as políticas sociais e, por consequência, a política de assistência social pode ser compreendida de forma diversificada. Se, para Poulantzas, as políticas sociais no capitalismo monopolista saem de uma condição marginal e passam a ser centrais no processo de acumulação e reprodução do capital, podemos considerar a assistência social, pelo menos em parte, como uma ação não rentável ao capital e que é assumida pelo Estado, já que contribui para o processo de reprodução social. Atualmente, concebida como política de direito social pelo Estado brasileiro, a assistência social, sob uma concepção poulantziana, é uma forma de absorção de uma demanda social que se dá por meio de uma correlação de forças. Ao mesmo tempo em que é uma política que atende parcelas desprovidas de suas necessidades básicas, ela corrobora tanto com o processo de reprodução social, como contribui para o processo de *acumulação*, visto que elas se colocam como consumidoras perante a lógica do mercado. Para além desse dado, o mais relevante é o aspecto *legitimador* da citada política. O apaziguamento antecipado de lutas sociais resolve, mesmo que provisoriamente, as incoerências socioeconômicas garantindo e legitimando a concepção de mundo burguesa através do Estado.

Na concepção de Offe, as políticas sociais no capitalismo monopolista, ao assumirem o problema da transformação duradoura de *trabalho não assalariado* em *trabalho assalariado*, buscam controlar as condições de vida e as pessoas que podem ter acesso às formas de vida e subsistência fora do mercado. Ademais, ao trazer a discussão da *proletarização ativa* e *proletarização passiva*, Offe vem tornar complexa a nossa análise sobre a política de assistência social. Na condição de *proletarização ativa* podemos encontrar trabalhadores assalariados e não assalariados. Não obstante, na *proletarização passiva*, o sujeito encontra-se destituído de todas as formas de trabalho e subsistência, ou seja, em condições de carência extrema³.

Historicamente, a assistência social sempre teve que lidar com as situações de carência extrema e, com o alargamento da atuação estatal e sua condição de política pública pelo Estado brasileiro, ela passou a incorporar as

³ A discussão sobre *mínimos sociais versus necessidades humanas básicas* que explicitava a condição de carência extrema *versus* acesso às necessidades sociais pode ser esclarecida em Castro (2011).



demandas da classe trabalhadora, mas, contraditoriamente, também tem sido organizada para regular a evasão dos assalariados do mercado de trabalho através de “recursos regulatórios” que, muitas vezes, “estigmatizam” os que recorrem aos seus serviços e/ou programas. Como já foi abordado, Offe afirma que, mesmo o mercado não sendo capaz de absorver toda a força de trabalho disponível, não só o *trabalho não assalariado*, mas também os *proletários passivos* são de interesse ao sistema. Visto que, são consumidoras e reprodutoras deste sistema.

O que é pertinente destacar é que a política de assistência social, acatada como direito social pela Constituição Federal de 1988, teve sua atuação ampliada, mas algumas de suas ações foram absorvidas pela lógica do mercado, dentre outras, a “capacitação da força de trabalho” em troca do acesso a bens e serviços. Em suma, são ações assumidas pelo Estado sob um discurso de universalidade, mas se materializam de forma focalizada perante uma “massa” que assegura a legitimidade do sistema.

4. CONCLUSÕES

Nesse percurso pela construção teórica de Poulantzas e Offe, intentamos trazer para a análise da política de assistência social, subsídios que pudessem alargar a sua problematização. Assim, diante a atual crise do capitalismo, tentar esgotar todas as possibilidades de análise sobre o papel do Estado e suas ações através das políticas sociais sempre se fará pertinente.

Dessa forma, tendo como suporte teórico Poulantzas e Offe, o esboço aqui realizado nos leva a refletir sobre a correlação de forças presente na formulação da política de assistência social, mas também como ela tem respondido a interesses “camuflados” da lógica mercadológica. Destarte, sem desconsiderar as diferenças nos processos de formulação das políticas sociais nos diferentes países, convém ressaltar que a luta de classes e a (re)organização política dos trabalhadores é que têm conseguido fazer avançar as suas reivindicações perante o Estado.



REFERÊNCIAS

CASTRO, Márcia da Silva Pereira; SOUZA, Lincoln Moraes de. A assistência social no Brasil: um paradoxo entre política social e política de combate à pobreza. In: **Anais da V Jornada Internacional de Políticas Públicas-JOINPP**. São Luis/Maranhão: UFMA, 2011.

KEANE, John. Introduction. In: OFFE, Claus. **Contradictions of the Welfare State**. Massachusetts: The MIT Press, 1984. 84.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela. A atualidade das idéias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Londrina, v.1, n.2, jan. 2010.

O'CONNOR, James. **USA, a crise do Estado Capitalista**. (Trad.: João Maia). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 1984.

_____. Sistema educacional, sistema ocupacional e política da educação – contribuição à determinação das funções sociais do sistema educacional. **Educação & Sociedade**. Campinas: São Paulo, n. 35, abril/90.

_____. **Contradictions of the Welfare State**. Massachusetts: MIT Press Edition, 1984.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Biblioteca de Ciências Sociais; v. n. 19).

_____. **Poder político e classes sociais**. Porto: Portucalense Editora, 1971.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. (trad. Argelina Cheirub Figueiredo, Pedro Paulo Zahluth Bastos). Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Políticas públicas: introdução às atividades e análise**. Natal, RN: EDUFRN, 2009.

TAPIA, Jorge; ARAÚJO, Ângela M. C. Estado, classes e estratégias: notas sobre um debate. **Cadernos**. Campinas-SP, n. 22, out. 1991.