

XXXIV Encontro Anual da ANPOCS

Caxambu/MG-2010

ST36: Variedades de Capitalismo e Dimensões do Desenvolvimento

ST36S3: Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social: Interfaces

***O Novo Funcionalismo Econômico-Sistêmico e o Enfoque “Produtivista”
da Seguridade Social***

Arnaldo Provasi Lanzara

alanzana@iesp.uerj.br

Doutorando em Ciência Política - IUPERJ

Resumo: *O presente estudo traz algumas reflexões críticas a respeito da literatura denominada de “Variedades de Capitalismo”. Para tanto, ressaltar-se-á o seu entendimento viesado da seguridade social como uma instituição subordinada aos requerimentos funcionais de competitividade das economias. Trata-se de apontar o excessivo “produtivismo” que essa literatura postula ao derivar os modos de operação dos diferentes subsistemas da sociedade, como a seguridade social, dos determinantes de organização da produção existentes no nível das firmas. Neste estudo, procurar-se-á demonstrar que a diversidade no capitalismo é muito mais uma expressão dos diferentes modos de organização desses subsistemas, vis-à-vis a economia, do que de uma suposta capacidade que as unidades produtivas do capitalismo possuem em determinar os processos diferenciados de desenvolvimento.*

Palavras-chave: “variedades de capitalismo”, seguridade social, “subsistemas da sociedade”, instituições, desenvolvimento.

Introdução

Neste estudo problematizaremos sobre o “funcionalismo econômico-sistêmico” que a perspectiva teórica denominada de “Variedades de Capitalismo” endossa, particularmente ao analisar as instituições de seguridade social.

Entrevê-se que há um entendimento por parte de algumas abordagens derivadas dessa perspectiva- especialmente a de Peter Hall e David Soskice (2001) – de que os diferentes “subsistemas da sociedade”, como o direito, a política e a seguridade social, se organizam e se transformam de acordo com os “requerimentos produtivos” existentes nas economias políticas. Daí o determinismo econômico-sistêmico e a ausência, nessas abordagens, de “estruturas de referência” para esses outros subsistemas, que sejam conceitualmente designadas e diferenciadas em relação às estruturas que compõem o subsistema economia. Tem-se, como principal corolário dessa ausência, uma hiperbolização da realidade econômica e uma indiferenciação das esferas do político.

O estudo busca realçar, portanto, as diferenças entre a explicação sistêmica totalizante do comportamento das instituições de economia política concernente à perspectiva em questão, e o princípio de *autorreferencialidade* mediante o qual os subsistemas da sociedade realizam suas operações no capitalismo. Para tanto, parte-se do pressuposto de que uma teoria sobre a “diversidade do capitalismo” deveria se basear, primeiramente, em uma teoria da “diferenciação dos subsistemas sociais”; tal como propõe a nova Teoria dos Sistemas elaborada pelo sociólogo alemão Niklas Luhmann, especialmente no que concerne ao seu conceito de *autopoiesis* dos subsistemas sociais.

Luhmann desenvolveu uma “metateoria social” que compreende os “subsistemas da sociedade” (a política, o direito, a seguridade social, a economia) como “sistemas autopoieticos”, isto é, como sistemas autorreferencialmente fechados que produzem seus

próprios elementos comunicativos, mas que devem se abrir ao ambiente para externalizar suas operações. Mediante os “acoplamentos estruturais” (aberturas ao ambiente externo), esses subsistemas interagem entre si, sem que nessa interação haja nenhum suposto de causalidade que implique relação de subordinação entre os seus elementos.

De acordo com essa perspectiva, os princípios reguladores da seguridade social no Estado de Bem-estar, não se constituem como simples reações aos requerimentos produtivos dos subsistemas econômicos, e sim como “pontos de referência” na busca de âmbitos de intervenção e de modificação da realidade econômica, a partir dos pressupostos normativos que delimitam e informam suas próprias interações no capitalismo.

Procurar-se-á explicar que é este, pois, o sentido de o subsistema seguridade social, como um *sistema diferenciado*, mas não totalmente isolado da economia, portar uma identidade específica. Uma identidade referenciada aos seus próprios temas (congruência de expectativas, inclusão, cidadania), e construtiva no que concerne às transformações e inter-relações processadas nos ambientes em que a seguridade social opera de um modo diferenciado: nas interfaces dos subsistemas político, jurídico e econômico.

1- O “Novo” Funcionalismo Econômico-Sistêmico

O tipo de funcionalismo, o qual neste estudo aparece com a denominação de “econômico-sistêmico”, pode ser considerado uma derivação do utilitarismo econômico.

Entretanto, o paradoxal nesse tipo de funcionalismo, é que, se por um lado ele tende a negar as pressuposições utilitárias acerca dos fatores que determinam as ações nos âmbitos estritamente referidos à economia, por outro, tende a reconhecê-las como sendo válidas para outras esferas da vida social. Pois, de acordo com suas premissas, os “motivos econômicos de qualquer ação” são considerados, em si mesmos, como “metavalores”; como “referências generalizáveis” para as operações produzidas nos diferentes sistemas sociais.¹

¹ Gary Becker, um expoente desse tipo de perspectiva, afirma que as determinações econômicas do comportamento “tornam-se abrangentes somente quando aplicadas a todo o comportamento humano em seu processo de interação social” (Becker, 1976:08).

É nesse sentido, por exemplo, que o poder, tal como propõe a perspectiva funcionalista de Talcott Parsons, tem sua origem no sistema político, do mesmo modo que a riqueza se origina das “organizações produtivas” existentes na economia. Embora haja nessa analogia uma suposição de caráter determinante para o caso específico do sistema econômico: a de que as aquisições no campo da economia tornar-se-iam coextensivas a toda a sociedade, na medida em que os *organismos produtivos como conduta* evoluíssem (Parsons, 1979).

Como se pode observar, no funcionalismo normativo de Parsons há uma forte correspondência entre as “unidades elementares do sistema de ação econômica” e a consecução de objetivos como “metavalores” (*idem*, 1979).

E é mediante tal correspondência, que as perspectivas derivadas desse tipo de funcionalismo tendem a ignorar o caráter hierárquico do emprego dos meios “poder e dinheiro” nas relações sociais. Desse modo, conforme salienta Giddens (1995), o consenso fundamentado na “ação econômica” é sempre pressuposto por essas perspectivas, e o poder é assim concebido como se derivasse dele. A “transparência” das operações no sistema econômico e os “sinais” que ativam as obrigações entre os participantes, nos diversos subsistemas sociais, são presumidos para engendrar uma comunicação perfeita; não importando o fato de a lógica operativa dos diferentes subsistemas da sociedade se basear em fortes divergências de significados, motivos e interesses (Giddens, 1995:252).

A perspectiva teórica denominada de “Variedades de Capitalismo”- *Varieties of Capitalism* (daqui em diante: VoC) - elaborada por Peter Hall e David Soskice (2001), parece justificar suas argumentações em premissas derivadas desse tipo de “funcionalismo econômico-sistêmico”. Ela tende a identificar o “sistema social” com o “sistema da organização” no qual se centrariam as diferentes estratégias de ação econômica.

Diferentemente de outras abordagens histórico-comparativas sobre as instituições no capitalismo (Gerschenkron, 1962; Shonfield, 1965), mais centradas nos processos de transformação das economias políticas, a perspectiva VoC devota maior atenção aos condicionantes do comportamento econômico e aos fatores responsáveis por sua estabilidade.

A novidade dessa perspectiva, no entanto, é que ela extrai seus fundamentos explicativos de uma combinação de elementos oriundos dos enfoques sistêmicos

convencionais - aplicados à teoria das organizações -, com algumas contribuições teóricas mais recentes da “nova economia institucional”².

Entretanto, tal novidade torna-se apenas aparente. Pois, à semelhança dos teóricos clássicos e utilitários que concebiam os problemas econômicos da nação a partir da ótica da “economia doméstica”, os teóricos da literatura VoC, através de uma nova “sociologia da empresa”, tomam o modelo econômico-sistêmico circunscrito ao âmbito das firmas como guia para a determinação do comportamento social.

Utilizando-se, assim, do que Gunnar Myrdal (1965) denominou de a “ficção de um objetivo comunístico”, essas teorias tendem comumente a argumentar que as “unidades elementares” das diferentes economias políticas são consideradas, em si mesmas, instâncias *orgânicas* de direção e controle dos processos sociais. A partir dessa “ficção”, o comportamento econômico é concebido mediante uma ontologização das premissas que informam esse comportamento em algo que é considerado “vital”. Desse modo, os objetivos dos diferentes sistemas sociais aparecem sempre prefigurados por uma sequência causal e lógica: no caso das teorias clássica e utilitária, uma sequência que parte da economia doméstica (o *oikos*) ao Estado; no caso da teoria VoC, uma sequência que parte da unidade produtiva (a firma) às suas derivações como totalização sistêmica.³

Nessas teorias, portanto, as funções primárias das “unidades produtivas” assumem uma função regulativa das outras funções sistêmicas, que desse modo são mobilizadas passivamente no interesse da racionalidade econômica. Daí adviria a necessidade de a política social se comprazer à necessidade dos “organismos econômicos enquanto conduta”.

² Tais contribuições da “nova economia institucional” (Becker, 1976; North, 1990; Ostrom, 1990), como os modelos baseados na teoria dos jogos, passaram a ser utilizados pela teoria VoC no intuito de explicar como o comportamento econômico pode ser predito na presença de instituições específicas.

³ A “ficção comunística”, de acordo com Myrdal, fundamenta-se numa espécie de “metafísica do valor”. Sua origem remonta a “teoria do valor trabalho” de Ricardo e as teorias da propriedade de Hobbes e Locke. Essa “ficção” atinge seu ápice no século XIX, com a filosofia moral dos utilitaristas britânicos (Jeremy Bentham, James Mill e John Stuart Mill), e com a teoria econômica da utilidade marginal de William S. Jevons, León Walras e Alfred Marshall. Para Jevons, por exemplo, um dos maiores expoentes da teoria marginal, não só os indivíduos, mas também todos os organismos coletivos que integram uma nação devem ser considerados “organismos comerciais”. Considera-se que o mercado experimenta certas “necessidades vitais” por meio do interesse de suas partes componentes: indivíduos, famílias, organizações, nações, e o interesse dessas partes, por sua vez, integram a economia política como um “lar familiar ampliado”. Myrdal também salienta que mesmo alguns críticos do liberalismo econômico, filiados à escola histórica alemã, eram passíveis ao fascínio dessa ficção (Myrdal, 1965:89).

O problema de tais perspectivas teóricas é que elas compreendem as interdependências sistêmicas tão-somente como pressupostos a objetivos prescritos de mudança. Elas não explicam como as ações econômicas atuam no sentido de provocar mudanças em sistemas diferenciados e complexos, tais como nos sistemas de seguridade social. Nesse sentido, a positividade do direito social e as identidades que sedimentam as instituições de seguridade, não são vistas, por essas perspectivas, como elementos de estruturas sistêmicas diferenciadas, mas sim como *instrumentos auxiliares* à consecução de tais objetivos. Consequentemente, as dificuldades na realização desses objetivos, dada a estrutura de referência diferenciada pela qual se orientam esses elementos, passam a ser consideradas como “resistências” ou até mesmo como “patologias”.

Como será demonstrado nas próximas seções, os autores da perspectiva VoC confundem o “subsistema economia” com o “sistema total da sociedade”. Em outras palavras: se os modos como as firmas se organizam no capitalismo não são similares através das nações, conforme enfatizam esses autores, as nações e os sistemas de coordenação, por sua vez, funcionariam de um modo semelhante às firmas.

2 - “Variedades de Capitalismo” e “Complementaridades Estratégicas”: Generalizações do “Chão de Fábrica”

Em linhas gerais, a perspectiva VoC postula que as “instituições do capitalismo” estão subsumidas em duas modalidades de economia política, quais sejam: “as economias de mercado liberais” e as “economias de mercado coordenadas” (Hall e Soskice, 2001) ⁴. Tais modalidades são descritas como tipos ideais de “regimes produtivos”, cujas diferenças no tocante à especificidade de suas configurações institucionais produziriam distintas “lógicas sistêmicas de ação econômica”. Essas diferenças são analisadas em termos das “vantagens institucionais comparativas” e das

⁴ Nas “economias de mercado liberais” (Estados Unidos, Grã-Bretanha, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Irlanda), o “melhor desempenho econômico” depende de instituições que incentivem a competição no mercado: sistemas de produção em massa, de inovações rápidas, de políticas sociais residuais, e de educação voltados à aquisição de competências gerais. Já nas “economias de mercado coordenadas” (Alemanha, Áustria, Holanda, Bélgica, Suécia, Dinamarca, Japão), a governança econômica depende de instituições que auxiliem a capacidade dos atores em manter suas “estruturas de coordenação não orientadas pelo mercado”: sistemas de produção especializada, de inovações incrementais, de barganha salarial corporativa, e de educação e treinamento vocacional voltados à aquisição de qualificação especializada (*idem*, 2001:48).

“complementaridades estratégicas” existentes entre os “componentes agregados” que integram as economias políticas (*idem*, 2001).

A ideia de “complementaridades estratégicas” é evocada, por essa literatura, para explicar como a presença de algumas instituições aumentam os “rendimentos líquidos” de outras, em termos das oportunidades que as economias políticas possuem em “otimizar” o desempenho agregado de suas funções ⁵. Mediante essas “complementaridades”, as economias políticas nacionais podem ser comparadas por referência ao modo através do qual suas “unidades produtivas” (as firmas) resolvem seus problemas de coordenação junto a diferentes âmbitos sistêmicos: no sistema de relações industriais (*exigências* de competitividade, de produtividade e lucro, e de coordenação salarial); nos sistemas de educação e de treinamento vocacional (níveis de especialização *exigidos* da força de trabalho); no sistema de governança corporativa (retorno dos investimentos) (*idem*, 2001).

A literatura é enfática ao afirmar que “os comportamentos das instituições econômicas”, atuando como *agências de socialização*, determinam os níveis de proteção social, a distribuição de renda e a disponibilidade de bens coletivos em uma economia política (*idem*, 2001:04). Porém, não diz nada a respeito das divergências relativas ao modo de funcionamento dos diferentes subsistemas sociais.

O que está presente aqui é a ideia de que alguns atores econômicos (as firmas) dependem de formas de coordenação asseguradas mediante “interações estratégicas” (*idem*, 2001). As instituições responsáveis por mediar tais interações, conforme salienta a literatura, seriam aquelas que permitiriam as firmas maximizar suas “estratégias de equilíbrio” frente às pressões estruturais que atualmente incidem sobre as economias políticas: liberalização dos mercados, reestruturação produtiva, aumento da competitividade e incremento das taxas de lucro, etc.

O suposto implícito à teoria VoC, nesse aspecto, é que as interações produzidas entre as firmas e as instituições, face às pressões estruturais do meio, possuem certos atributos que tornariam as escolhas dos agentes econômicos e sociais mais preditivas. Supõe-se que tais interações sempre se orientem pelos mesmos objetivos, reforçando-se

⁵ Segundo Hall e Soskice, “duas instituições podem ser complementares se a presença (ou eficiência) de uma aumentar os retornos (ou a eficiência) de outra” (*idem*, 2001:17). Isso significa que os diferentes tipos de instituições existentes nas diversas economias políticas devem se pautar por uma certa “coerência” de procedimentos.

mutuamente mediante propriedades determinísticas do tipo *path dependence*⁶. Em função de tais propriedades, as reações das diversas instituições às “premências do meio”, como as demandas por aumento de competitividade, já se encontrariam prefiguradas nas exigências das firmas, que desse modo atuariam como “instâncias centrais” de determinação de funções nas economias políticas.

Portanto, para a teoria VoC, o “centro” de observação das operações sistêmicas, que descreve e designa as instituições no capitalismo, se localiza nas firmas. Posto que os requerimentos de competitividade das firmas são tomados pela teoria como se fossem derivações autológicas da realidade, as exigências das firmas quanto à adaptabilidade dos diferentes subsistemas sociais a esses mesmos requerimentos parecem indistintamente determinar os estados interiores desses subsistemas e também a dinâmica de suas próprias operações.

E aqui reside um corolário pernicioso do enfoque comportamental-normativo orientado a tais exigências: o “subsistema econômico” e o “subsistema seguridade social” passam a ser vistos como um único sistema, mas com o detalhe de que o último sempre se prestaria a sacrificar suas premissas e seus temas, em razão dos critérios de eficiência enfatizados pelo primeiro.

3 - “Bem-Estar Produtivo”: Princípios de Compensação como Instituições de Seguridade Social

A teoria VoC também enfatiza a importância que a política social adquire para o incremento das estratégias produtivas das firmas, compreendendo o Estado de Bem-estar como um “complemento” dos sistemas nacionais de produção.

Aqui novamente se observa a tautologia dos argumentos e a frequente “indiferenciação” com a qual a teoria habitualmente trata o subsistema seguridade social. As instituições de política social aparecem apenas imbricadas às estratégias de produção,

⁶ A teoria *path dependence* desenvolvida por Douglass North (1990), na qual a perspectiva VoC se baseia, sugere que a “eficiência” nos processos adaptativos de desenvolvimento depende de uma suposta “matriz institucional” pré-estabelecida que, dada a “coerência” de suas partes constitutivas, produziria “fortes retornos crescentes” (North, 1990).

e presume-se que as redes de interação estratégica, que produzem esses imbricamentos, atuam com “informação perfeita”.

A teoria não esclarece por completo se “as formas de proteção social” é que condicionam as estratégias produtivas das economias nacionais e, assim, suas “vantagens competitivas”, ou se o contrário é verdadeiro. Pois, considera-se que as políticas sociais devem de algum modo se sintonizar com os “sinais” de mercado, se querem produzir resultados conformes à dinâmica de competitividade das economias (Estevez-Abe, Iversen e Soskice, 2001).

As “vantagens institucionais comparativas” que a teoria enfatiza no tocante às estratégias de bem-estar, referem-se aos diferentes modos de se utilizar racionalmente os recursos humanos pelos processos produtivos. Nesse aspecto, a teoria concebe o “bem-estar” pela disponibilidade de “capital humano”; como um recurso potencial a ser explorado em cada economia nacional. O conceito de capital humano aqui, como em outras abordagens derivadas do “funcionalismo econômico-sistêmico” (Becker, 1993), é utilizado em referência às competências que um indivíduo possui resultantes de sua “capacidade produtiva”. Daí a ênfase que a teoria confere ao conceito de “bem-estar como produção” (Estevez-Abe, et. al., 2001).

Ora, capacidade humana não é necessariamente o mesmo que “capital humano”, uma vez que a noção de “capacidade” atém-se à integridade do indivíduo, e não ao seu “potencial produtivo”. Designar “regimes de bem-estar” como “regimes de produção” ou “Estados de Bem-estar produtivos”, como propõe a teoria em questão, introduz uma confusão de conceitos referidos à seguridade social bastante recorrente hoje em dia: a de identificar os sistemas de proteção social como “sistemas de *workfare*” (Dean, 2007).

O “bem-estar produtivo” como *workfare* (*welfare-to-work*) sugere que, nas diversas economias políticas, os critérios de elegibilidade que definem a proteção social dos grupos estariam condicionados à participação em programas de capacitação produtiva e de treinamento vocacional. As vantagens que os grupos aufeririam desses programas, podem ser restringidas ou retiradas se eles não explorarem adequadamente as oportunidades de emprego e os incentivos para o treinamento que são oferecidos tanto pelas empresas como pelos governos.

É precisamente a confusão desses conceitos, e das mudanças associadas a eles, que alimentam a ilusão de que, na pós-modernidade, estaríamos entrando inexoravelmente na era do “Estado produtivo de *workfare*” (*idem*, 2007). Ou seja, a

“produtivização” da seguridade social se daria por intermédio de atenuantes associados à gestão de benefícios de assistência social e aos programas de treinamento profissional, voltados exclusivamente para *remediar* os riscos de uma força de trabalho em permanente trânsito, face à precarização estrutural do trabalho nas diversas sociedades (Dwyer, 2004).

A literatura VoC tenta extrair certos vínculos funcionais entre estratégias de produção e programas de bem-estar, que parecem justificar esses atenuantes como sinônimos de uma “nova” política social. Esses vínculos parecem se produzir automaticamente, pois o perfil profissional de uma economia política e seu arranjo de política social importam apenas por serem “vantagens competitivas para as firmas”. As exigências de uma força de trabalho qualificada, particularmente nas “economias de mercado coordenadas”, fariam com que empregadores e empregados atingissem fortes níveis de comprometimento corporativo, e isso, por si só, já garantiria a continuidade dos programas de bem-estar nessas economias (Estevez-Abe, et. al., 2001; Mares, 2001) .

Conforme sugere a literatura, na presença de trabalhadores qualificados, as firmas podem adquirir consideráveis “vantagens competitivas”, mesmo que tais vantagens sejam adquiridas sob certas condições desvantajosas para o trabalhador no que se refere aos “estímulos” para a qualificação. E aqui a lógica da compensação paretiana na qual se baseia a literatura para fundamentar seu conceito de “bem-estar produtivo” transparece com maior nitidez. Supõe-se que os investimentos das firmas em qualificação e treinamento vocacional “devam manter e reproduzir os diferenciais de salários estabelecidos dentro das companhias”, pois, desse modo, sempre seriam criados novos incentivos para os trabalhadores investirem em mais qualificações (Mares, 2001:197). Em outras palavras: as desigualdades salariais no interior das firmas exerceriam consideráveis *pressões* na motivação dos trabalhadores (sofrimentos e ansiedades?), incitando-os a competirem entre si e a se equipararem em termos de qualificação para a obtenção de melhores salários (*idem*, 2001). Assim, a estratégia eficaz é manter as desigualdades salariais, compensando os trabalhadores topicamente e a todo o momento, principalmente quando houver demasiados ganhos concentrados.

Vale ainda ressaltar que essa lógica da compensação, na qual se baseia a literatura, tende a naturalizar a ideia de que as instituições de política social operam exclusivamente para compensar os “fracassos” de alguns indivíduos no sistema básico de sociabilidade, o mercado. Lógica esta que no fundo dissimula a “produtivização” das

instituições de política social, com o resultado de que o “bem-estar” passa a representar apenas o grau de satisfação dos indivíduos por uma “credencial” que os habilite produtivamente à empregabilidade.

Tal lógica, por exemplo, encontra-se na raiz das novas políticas de treinamento vocacional e de combate à pobreza, que parecem estar substituindo a tradicional semântica da seguridade social. Com isso, cria-se a ilusão de que quanto mais os desejos por credenciais e consumo são atendidos pelo sistema econômico, mais eficiente e “equitativo” ele se torna. Pois, um “ótimo” de distribuição é trivializado no sentido da pura compensação no quesito “treinamento vocacional” ou “participação no universo do consumo”, que consiste em promover um número maior de integrações sociais, mesmo que elas se constituam em integrações parciais e precárias.

O fato é que a seguridade social, mesmo não sendo totalmente posta de lado na era do “*Welfare State* produtivo”, vem sendo marginalizada em favor de programas centrados na gestão individual dos riscos sociais. Isso pode ser evidenciado pela prioridade que atualmente se confere aos novos instrumentos de “gerenciamento do social”: 1) regimes previdenciários de capitalização e de fundos de pensão; 2) benefícios seletivos no trabalho e de “teste de meios” (*means-tested programs*) para os “comprovadamente mais pobres”; 3) ênfase em políticas “ativas” para o mercado de trabalho (Dean, 2007). Em relação a esse último ponto, o direito ao trabalho vem sendo permutado por uma espécie de “garantia à empregabilidade”, eufemisticamente denominada de *flexicurity* (Viebrock e Clasen, 2009) ⁷.

A literatura VoC parece desconsiderar esses fatores ao contemplar uma visão do “bem-estar” puramente consequencial às estratégias de produção, subdimensionando desse modo os efeitos da erosão das instituições de seguridade, particularmente nos países com arranjos coordenados de política social (Palier e Thelen, 2010).⁸

⁷ A ideia de *flexicurity* sugere que, no atual contexto de liberalização econômica, é possível conciliar mercados de trabalho mais flexíveis com seguridade social. O referido conceito parece confundir seguridade no trabalho de longa duração, via direito do trabalho legislado, com garantia à empregabilidade temporária, via treinamento do trabalhador para a transição entre empregos e do desemprego ao emprego. Para uma crítica a essa abordagem ver: Viebrock e Clasen (2009).

⁸ Nos últimos anos, esses países, os quais haviam resistido ao desmonte programado de suas instituições de seguridade, vêm sofrendo um crescente processo de dualização dos seus mercados de trabalho, com a consequente criação de empregos atípicos e deterioração dos benefícios relatados à seguridade social (Palier e Thelen, 2010).

Recentemente, no entanto, alguns autores vêm chamando a atenção para as limitações dessa literatura, no que diz respeito propriamente à sua visão determinista do processo de desenvolvimento das instituições de política social no capitalismo (Amable, 2003; Boyer, 2005; Crouch, 2005; Amable e Palombarini, 2009; Becker, 2009)⁹. Uwe Becker (2009), por exemplo, conceitua as economias políticas como “sistemas abertos”, adotando uma perspectiva sistêmica de análise das instituições no capitalismo que se diferencia do “funcionalismo econômico-sistêmico” da literatura VoC. Ele afirma que as economias políticas baseiam-se em *objetivos essencialmente contestados*, os quais são influenciados por “desenvolvimentos ideológicos relativamente autônomos”. Alguns desses objetivos, tais como a seguridade social, guiam-se por suas próprias “estruturas de referência”, o que presume que tais estruturas sejam mais autoconstitutivas e menos determinadas pelos processos de produção (Becker, 2009).

Conforme será demonstrado na próxima seção, tal abordagem se aproxima em alguns aspectos da nova Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann, pois reconhece que as economias políticas, sendo “sistemas abertos” à contestação, configuram também *sistemas fechados de interações autoproduzidas*, com processos limitados de transgressão de suas funções e “estruturas de referência”.

4 - A Diferenciação dos Subsistemas Sociais: Alternativas Teóricas ao Funcionalismo Econômico.

Nem toda perspectiva sistêmica prima pelo determinismo causal de certas “funções sociais”. Assim, “causalidade e operação são dois conceitos que devem ser mantidos separados” na especificação das operações pertinentes aos diferentes âmbitos sistêmicos (Luhmann, 2009:106). Essa diferença entre causalidade e operação, nos leva a compreender os sistemas não como “sistemas técnicos”, conforme propõe o esquema *input/output* das teorias sistêmicas convencionais, mas como “sistemas de sentido” –, sistemas psíquicos e sociais que designam suas próprias operações mediante a identificação de distinções.

⁹ Embora esses autores não endossem uma teoria dos sistemas, com exceção de Becker (2009), para explicar os processo de transformação nas economias políticas, todos eles são unânimes ao rejeitar o suposto de “coerência institucional” enfatizado pela teoria VoC no que se refere às operações entre os sistemas econômicos e de seguridade social.

A Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann se destaca das antigas interpretações do funcionalismo sistêmico, pois se apoia em um paradoxo de base: *o paradoxo de que o que deve ser considerado sistema residiria na diferença resultante das interações entre sistema e meio* (*idem*, 2009:81).

Se o que é concebido como “forma” *indica e diferencia* dois lados (o lado interno e externo), o sistema, de acordo com Luhmann, é a diferença que se produz constantemente a partir de uma operação social que ao mesmo tempo o *designa* e o *identifica*¹⁰. Essa operação realiza o fato de reproduzir a diferença sistema/meio, mediante uma comunicação própria do sistema, na medida em que ele “tematiza” seus próprios limites operativos em relação *a um meio*. Desse modo, a estruturação de um sistema social, e também sua identidade histórica, consiste na capacidade de tomar consciência de si, delimitando-se identitariamente em relação a um entorno (meio) (*idem*, 1999).

A sociedade, para Luhmann, é constituída pela interpenetração dos diversos subsistemas sociais (a política, o direito, a seguridade social, a educação, a família, a ciência, a religião, a economia). Ela somente pode ser explicada sob a forma de uma “rede de operações comunicativas recursivas” que gera uma *fenomenologia de autopoiesis* em cada um desses subsistemas¹¹.

A noção de *autopoiesis* dos subsistemas sociais alude à capacidade de um subsistema para construir, por si mesmo, sua própria identidade e diferença; para processar suas informações e as conexões que estabelece com seus diversos entornos (*idem*, 2007). E isso significa que tanto a “autorreferência” de um subsistema (referência aos seus próprios códigos normativos) como sua “heterorreferência” (referência *a um meio*) devem ser diferenciadas. Pois, conforme salienta Luhmann (1998), as informações em um subsistema social não podem ser geradas passivamente; como consequências

¹⁰ George Spencer-Brown, de quem Luhmann extrai a noção de diferenciação sistêmica, afirma que “algo só pode ser designado quando pode ser diferenciado”, pois a determinação da diferença de um sistema é essencial para a manutenção de sua identidade (Spencer-Brown, 1979).

¹¹ Para Luhmann, a comunicação é a única operação que pode ser designada como social, pois ela pressupõe um grande número de sistemas de consciência, mas que, exatamente por isso, não pode ser atribuída a nenhuma consciência isolada. Luhmann rejeita a idéia de que a ação individual possa definir as operações sociais, já que neste tipo de ação está pressuposto um processo de atribuição que nem sempre constitui um acontecimento de repercussão social. Ao contrário do que ocorre com a comunicação, que se realiza mediante interlocução e continuidade, a ação individual se encerra como acontecimento solitário e desconexo de capacidade recursiva, isto é, vê-se incapacitada de sentido para orientar outras possíveis operações comunicativas (*idem*, 2007).

lógicas de “sinais” emitidos pelo entorno. A informação é o aditivo para transformar o subsistema em um *subsistema ativo face ao entorno* (*idem*, 1998).¹²

Na nova teoria dos sistemas, mediante a distinção sistema/entorno, rejeita-se a ideia de tratar os diversos subsistemas da sociedade como partes complementares de um sistema total, cuja coerência constitutiva serviria para manter um determinado equilíbrio. Desde que os subsistemas sociais, na teoria de Luhmann, são compreendidos para tomar todos os outros subsistemas como seu ambiente, eles *coevoluem* quando se estruturam complexamente aos seus diversos ambientes. Mas, nessa coevolução, não há qualquer operação de determinação causal; não há superioridade hierárquica entre “funções”, pois os subsistemas reagem diferentemente a certas pressões estruturais. Um exemplo tomado de Luhmann esclarece o ponto;

*Uma rápida diminuição da necessidade da força de trabalho, atribuída ao aumento da competitividade, pode significar, na economia, um aumento de racionalidade e de rentabilidade, ainda que, ao mesmo tempo, possa originar cadeias causais completamente distintas no subsistema político, nas famílias, no subsistema educativo, como também no subsistema da ciência...; tudo isso baseado em uma transformação efetuada no entorno desses subsistemas; ainda quando, para todos eles, trata-se do mesmo acontecimento. Disso resulta uma pressão verdadeiramente explosiva que requer algum tipo de reação – diante da qual cada subsistema pode apenas se proteger estabelecendo limites de indiferença. Por isso, a diferenciação produz de maneira inevitável o incremento simultâneo de dependências e independências, frente à especificação e ao controle do próprio sistema. Como resultado, chega-se à formação de subsistemas na qualidade de sistemas autopoieticos operativamente fechados (*idem*, 2007:475).*

A idéia presente aqui é que os subsistemas da sociedade não são capazes de controlar suficientemente as interdependências do seu entorno; eles não podem conter uma “descrição” completa de si mesmos, de outros subsistemas ou do próprio ambiente (*idem*, 2007). A tendência em definir exclusivamente as operações de um subsistema social, por exemplo, no nível de algumas organizações, tais como as firmas, sobrecarrega de imposições as operações desse subsistema.

O fato que escapa à teoria VoC, portanto, é que nenhum subsistema da sociedade, para o qual geralmente se postula uma “pretensão racionalizadora”, pode alcançar

¹² *O que é característico das identidades dos diferentes subsistemas sociais é que elas se estruturam comunicativamente valendo-se de um “código binário”: no subsistema economia (posse/não posse); no subsistema jurídico (lícito/não lícito); no subsistema político (governo/oposição); no subsistema seguridade social (inclusão/exclusão). A autopoiesis da comunicação dos subsistemas sociais pode garantir sua continuidade, focalizando nas alternativas de rejeição ou de aceitação dos fatos sociais, segundo esses códigos binários (*idem*, 2007).*

coerência, obtendo para si a função inequívoca de organização totalizadora dos diferentes âmbitos sistêmicos. E isso vale particularmente para as *unidades de organização da produção* no subsistema economia, que não podem presumir todas as operações dos subsistemas sociais como se fossem simples derivações do seu âmbito sistêmico, ou executá-las como operações próprias. Pois, segundo Luhmann (2007), não se pode esperar exclusivamente do subsistema econômico uma “reflexão de segunda ordem”, isto é, uma *reflexão da reflexão* sobre as operações dos demais subsistemas da sociedade (*idem*, 2007).

É preciso então considerar outras “autodescrições” atinentes à dinâmica operativa dos diferentes subsistemas sociais como condição de limitação da autodescrição das operações do subsistema econômico; descritas hoje exclusivamente pela ótica dos “requerimentos à competitividade”. Isso porque a causalidade que incide sobre as estruturas de referência dos subsistemas diferenciados exige uma certa “transcendência dos limites temporais do simultaneamente atual” (*idem*, 2007:476). Ou seja: uma transcendência de certas premências e pressões pelas quais se julgam os processos de transformação. É que cada subsistema, em si mesmo, atua com uma temporalidade distinta em termos de suas possibilidades recursivas para extrair informações dos acontecimentos, estabelecendo assim as conexões com seu entorno. Os subsistemas não podem se influenciar e nem se controlar mutuamente, apenas em função da importância que se atribui a determinadas pressões estruturais, tais como as pressões por aumento de competitividade das economias.

O que deve ser levado em consideração nas análises sobre as instituições no capitalismo, de acordo com a perspectiva sistêmica de Luhmann, é que alguns sistemas de funções, como a economia, não atuam como “agências de racionalidade” de todo o sistema social – ou como *agências de socialização*, conforme propõe a abordagem de Hall e Soskice (2001). Disso resulta que, em sentido estrito, não seja possível a racionalidade total do sistema da sociedade¹³.

Assim, os problemas e os riscos, em grande medida decorrentes do crescimento da complexidade estrutural da sociedade, podem ser resolvidos unicamente a partir dos vários subsistemas sociais e sob as condições do prosseguimento de sua *autopoiesis* -, o

¹³ Luhmann é enfático ao afirmar que a racionalidade sempre foi a “válvula de escape” na qual se poderia colocar as esperanças em uma “harmonização definitiva dos interesses sociais”. Afirma ainda que a economia soube tirar proveito dessa ilusão quando passou a legitimar sua autodescrição pressupondo racionalidade em sua prática decisória (*idem*, 1998).

que pressupõe que os subsistemas mantenham sempre suas diferenças como definição de suas identidades.

Conforme enfatizado nas seções anteriores, o funcionalismo sistêmico, do qual se nutre a teoria VoC, tende a considerar as relações sistêmicas em termos de totalidade estruturante e partes acessórias (complementares). Tende desse modo a tomar uma autodescrição própria ao subsistema econômico, e específica à organização das firmas, como se fosse válida para a descrição de qualquer subsistema social. As relações entre os subsistemas são unicamente concebidas a partir de um “contágio” de “sistema-a-sistema” mediante “sinais”, tendo como princípio estruturante um modo operativo onibarcador de funções: a economia.

Como na teoria não há *distinções de sentido* entre subsistemas, mas tão-somente *macro e micro distinções entre comportamentos economicamente condicionados* – das firmas às nações –, as possibilidades de transformação nas economias políticas se tornam circunscritas e rarefeitas, do mesmo modo que seus processos de coordenação também se tornam invariantes por serem sempre determinados pelos mesmos temas: *produção, competitividade e lucro*. Erige-se assim todo um instrumental teórico e analítico, o qual se pretende válido por “distinguir” as instituições do capitalismo, mas que retém fortes noções tautológicas em suas premissas.

A teoria dos sistemas de Luhmann evita tais premissas tautológicas. Posto que sua diferenciação dos subsistemas sociais deixa em aberto o tema da complexidade e da contingência, ela permite conhecer quais as possibilidades que realmente existem de coordenação entre os subsistemas, a partir de seus diferentes ângulos de referência. Nisso consiste a ideia de que uma unidade, qualquer que seja ela (uma sociedade, uma economia política), só pode ser designada mediante a reintrodução de distinções. Assim, nas economias políticas, a coordenação social e a coordenação econômica devem ser diferenciadas e especificadas para operarem conjuntamente como coordenação. Ou como “coordenação de coordenações”.

Na teoria de Luhmann, o “fechamento autopoiético” de um subsistema social não significa o seu total isolamento do meio; na verdade o meio oferece as possibilidades para o subsistema estruturar sua diferenciação mediante seus “acoplamentos estruturais” (*idem*, 2007). Os “acoplamentos estruturais” ocorrem quando dois subsistemas dotados de complexidade própria, no caso a economia e a seguridade social, buscam efetuar a *interação* dos seus elementos comunicativos. Mas, o paradoxal dessa interação é que

nem os subsistemas de seguridade social e nem os subsistemas econômicos têm a capacidade de reproduzirem em si mesmos a complexidade do outro, e muito menos a variedade requerida para se adaptarem estruturalmente a tal complexidade; “não pode haver nenhuma contribuição do meio capaz de manter o patrimônio de *autopoiesis* de um subsistema” (*idem*, 2009: 130). O meio apenas pode influir causalmente em um subsistema social no plano da destruição, e não no sentido da determinação de seus estados interiores.

Tal como sugere a noção de acoplamento estrutural, os “requerimentos de competitividade” do subsistema econômico não pertencem ao repertório constitutivo da seguridade social. O “subsistema seguridade” apenas leva em conta algumas funções do “subsistema econômico”, unicamente com o propósito de manter suas possibilidades de interação, recusando alguns dos elementos do subsistema econômico que não se ajustam às suas possibilidades recursivas ou memória (seus signos padronizados). Nos termos de Luhmann, a seguridade social pode se “auto-observar” e ao mesmo tempo observar os outros subsistemas, desenvolvendo uma linguagem própria para sua comunicação (*idem*, 2007).

O significado de interação que deve ser retido aqui é que as modificações mútuas nos subsistemas, quando eles interagem mediante seus “acoplamentos estruturais”, não conduzem a uma perda de identidade em cada subsistema. Os subsistemas sociais estão em coevolução, muitas vezes de um modo latente e conflitivo, buscando sempre uma estruturação complexa de operações, *mas nunca uma completa adaptação*.

Nesse sentido, o conceito de “acoplamento estrutural” permite imaginar uma operação social entre subsistemas, sem necessidade de atribuí-la a um operador onipotente; um sistema de ação com propriedades determinísticas. O acoplamento, enfim, permite a cada subsistema social preservar sua identidade, aproximando-se de outro sob condições de mútuo estranhamento ou de “recíproca irritabilidade” para realizar suas operações (Teubner, 1986; 1993).

O conceito de “complementaridades estratégicas”, que a literatura VoC designa para definir as operações internas entre as economias políticas, compreende as relações entre os subsistemas (firmas, relações industriais, seguridade social, etc.) como uma espécie de amálgama ou de fusão causal: o todo determina as partes, pressupondo um certo equilíbrio a partir da “organicidade” de algumas funções elementares, que, conforme já enfatizado, se encontrariam nos níveis estruturais de organização das firmas.

Estas, por sua vez, funcionariam como as *variáveis homeostáticas* que equilibrariam as demais operações sistêmicas, mediante a emissão de “sinais”.

A idéia de acoplamento estrutural exclui a possibilidade de que os “sinais” existentes no meio especifiquem, conforme suas próprias estruturas, o que ocorre em um subsistema diferenciado. O acoplamento produz interações entre os subsistemas mediante a “seleção do que pode acarretar efeitos no subsistema e a filtragem daquilo que não convém que nele se produza efeitos” (*idem*, 2009:275). Os “sinais” de mercado que a literatura VoC supõe que sejam passíveis de mútuo entendimento entre os participantes dos diversos âmbitos sistêmicos, muitas vezes se pautam na divergência e não na aquiescência a objetivos prescritos de mudança. A troca de informação entre os subsistemas precisa ser situada num contexto de múltiplas expectativas sociais: não é a simples exteriorização das *exigências* de uma unidade de produção.

Enfim, o que deve ser retido do conceito de “acoplamento estrutural” é que nem tudo o que se pressupõe como “premência do meio”, por exemplo, as exigências de competitividade, é válido na dinâmica das operações intersistêmicas, pelo menos para alguns subsistemas sociais. É preciso, portanto, designar as referências dos subsistemas para se saber o que vale e o que não vale em termos das operações que lhes são próprias. Ou seja: é necessário diferenciar seus códigos normativos.

Dessa forma, podemos considerar que, mediante essa diferenciação, os “regimes” ou “subsistemas produtivos” (firmas, setor financeiro, etc.), que integram as economias políticas, observam as estruturas e os códigos normativos através dos quais se orientam os “regimes de bem-estar”, tomando-os, desse modo, como seu entorno. Nesse aspecto, para os “regimes de produção”, toda regulação proveniente dos “regimes de bem-estar” implica uma normatização que, segundo os códigos que orientam sua autorreferência, traz lucro ou prejuízo, competição ou estagnação.

Já para os “regimes de bem-estar” ou “subsistemas de seguridade social”, as interações econômicas são necessárias e se prestam a função de ambiente, até o ponto de não transgredirem os limites operativos de sua autorreferência; que se estabelece mediante as distinções da inclusão/exclusão, do justo/injusto, conferidas pela política e especialmente pelo direito social.

Os códigos normativos de ambos os subsistemas *não convergem nunca*; eles somente se observam e se “irritam” mutuamente (Teubner, 1993). Assim, as “exigências de competitividade” nas economias políticas podem parecer razoáveis à empresa, e não

ao trabalhador que prefere manter sua confiança e expectativa nas instituições abrangentes de seguridade social.

5 - Passado e Futuro da Seguridade Social. Consequências do Hiperprodutivismo.

Tendo em vista as considerações da seção anterior, a seguridade social pode ser compreendida como um “subsistema da sociedade”, no qual sua estrutura de referência básica permanece calcada nas expressões dos seus vários conceitos e significados históricos.

Um significado mais abrangente, no entanto, refere-se ao *direito à seguridade social* como expressão de uma *concepção republicana de cidadania*. Tal significado presume que a noção de “bem-estar” exige mais do que um simples cálculo de custo e benefício relacionado às estratégias de ação econômica dos indivíduos -, o cálculo prazer/sofrimento, conforme propõe a aritmética utilitária do bem-estar. A concepção republicana, ao contrário da idéia utilitária, baseia-se na noção aristotélica de “boa vida”; nos sentimentos de deveres compartilhados por uma comunidade política e de “realização pessoal como autonomia crítica” (Doyal e Gough, 1991). Tal concepção, sem dúvida, é uma concepção ativa, e não puramente negativa e consequencial ao caráter maximizador do comportamento do *homo economicus*.

Uma outra diferença de conceitos também se dá em torno do significado histórico de “Estado de Bem-estar” e de “Estado Social”. O primeiro conceito deve seu uso corrente à economia política keynesiana, colocada em prática em vários países após o fim da Segunda Guerra Mundial, e que teve por objetivo equacionar o problema das relações institucionais entre capital e trabalho. Esse conceito, bastante influente nos países anglo-saxônicos de tradição liberal, referenciou o “bem-estar” à questão de como melhor distribuir a produtividade nacional mediante o aumento do consumo das famílias. Aqui a idéia de bem-estar, como metarealização dos subsistemas econômicos, só pode ser alcançada mediante os instrumentos relativos à gestão econômica. Deste ângulo, os meios de se atingir o “bem-estar” estão intimamente vinculados aos “motivos econômicos da ação”.

O segundo conceito, por sua vez, mais utilizado nos países da Europa Continental, especialmente na Alemanha, tem suas raízes históricas na ideia de “Estado de Direito Social” (*Sozialer Rechtsstaat*), e buscou justificar o “bem-estar” em motivos

éticos: “subordinação dos meios de vida aos fins de vida”; superar o capitalismo e emancipar o proletariado (Preuss, 1986). Esse conceito procurou referenciar o bem-estar à própria mudança de conteúdos do Estado, e de como essa mudança refletia o estreitamento dos vínculos do Estado com as massas, mediante uma nova positividade do direito.

O Estado Social, como realização histórica, deu as coordenadas para a construção de um novo espaço público através de sua própria lógica interna; é o caso da legislação social que tipificou esse Estado (Ewald, 1986). A *autopoiesis* da seguridade social extraiu, portanto, o seu significado dessa nova positivização do direito, na qual se inscreveu historicamente o direito social ¹⁴.

As conexões da seguridade social com o subsistema jurídico criaram importantes referências simbólicas. O direito à previdência social, por exemplo, em seu conceito substantivo, fundamentou-se numa experiência de alteridade e de reciprocidade com relação ao que o público dela esperava cognitivamente e normativamente. A autorreferência dos seus princípios, no que se refere à repartição dos riscos sociais, cumpriu um papel simbólico para a integração de expectativas concretas e, mediante seu esquema de contribuições e benefícios, preservou a solidariedade intra e intergeracional. É nessa experiência de alteridade que ela estruturou sua síntese regulativa.

O ponto a ser retido em relação a essas considerações é que a normatividade do direito à seguridade social sustenta a “vigência de expectativas” frente a uma realidade contingente. Essa normatividade neutraliza as contingências no plano das expectativas sociais, “pois absorve os eventuais riscos relacionados às expectativas precárias” (Luhmann, 1983: 122).

Considerando a importância das referências simbólicas da seguridade social para a “congruência das expectativas”, e a relevância teórica do conceito de “Estado Social de Direito”, não é difícil supor que a substituição paulatina dos arranjos públicos previdenciários de repartição dos riscos por fundos de pensão capitalizados - uma

¹⁴ De acordo com Luhmann, o direito pode ser definido como um subsistema social que se baseia na “generalização congruente de expectativas normativas” (contrafáticas) e “cognitivas” (comportamentais). A partir do final do século XIX, o direito, mediante a positividade da legislação social, passou a exigir em sua normatividade uma maior constância em relação à manutenção das expectativas normativas e à redução dos riscos de desapontamentos e frustrações face às incertezas produzidas pela sociedade industrial (Luhmann, 1983).

tendência já presente em quase todos os países - provoque uma espécie de decomposição da confiança pública estruturada nos sistemas de seguridade social.

Atualmente existem suficientes razões para assumirmos que as dinâmicas de produtivização da seguridade, em curso nos diversos países, têm contribuído para as dificuldades presentes do Estado de Bem-estar. A crise atual da seguridade social não deixa de ser uma crise da perda de confiança pública nos Estados nacionais para equacionarem os problemas referidos à integração das expectativas no universo da cidadania, e não apenas no universo da competitividade e do consumo.

A própria expressão “seguridade social” parece estar desaparecendo do discurso político contemporâneo (Dixon, 1999; Hill, 2006). Agora o discurso hegemônico nos meios políticos, científicos e midiáticos, refere-se a ela como algo sem uma substância legítima que possa ser reivindicada frente às novas condições econômicas que primam pela competitividade e pela produção extremadas.

Como corretamente estabeleceu Karl Polanyi, a mais de meio século, ao diagnosticar a emergência do capitalismo como um processo de “desenraizamento das antigas formas comunitárias de vida” (Polanyi, 2000), podemos falar atualmente de um alto grau de “desenraizamento das regulações típicas do Estado Social”, em relação às prioridades que são conferidas ao aumento de competitividade nas economias nacionais.

Essas prioridades, no Estado de Bem-estar, sempre estabeleceram uma relação bastante desequilibrada e conflitiva entre legislação social, direitos de propriedade e autointeresse econômico. No Estado Constitucional-Liberal do século XIX, as incertezas da competição no mercado foram de certo modo compensadas pela segurança dos direitos de propriedade e pela constância da lei no que diz respeito às “trocas econômicas”¹⁵. Por contraste, no Estado de Bem-estar “os direitos distributivos por alguma segurança na competição”, como salienta Ulrich Preuss (1986), requereram “uma certa inconstância da lei e incerteza dos direitos, especialmente dos direitos de propriedade” (*idem*, 1986:165). Surgem daí dois tipos de “equalização”: uma responsiva e outra irresponsiva. Pois, os direitos distributivos no Estado de Bem-estar combinam os princípios de justiça e a responsabilidade das “trocas redistributivas”, com a prática desequilibrada de direitos injustos e “irresponsivos” das “trocas de mercado” (*idem*, 1986:166). O *Welfare State* combinou essas duas estratégias de equalização em seus

¹⁵ Esta é a ordem não-natural dos mercados, de acordo com Polanyi (2000)

próprios programas e não por menos entrou em uma espiral negativa com relação à perda de seu significado histórico.

A tendência atual da competição em aumentar indefinidamente a oferta de bens de consumo, aliada à inerente insegurança do mercado, forçou os indivíduos a um comportamento maximizador das vantagens, nesse processo de adaptação não-recíproca às desvantagens que configura o capitalismo. A não-reciprocidade dos direitos distributivos e os incentivos para se obter bem-estar privado favoreceram atitudes puramente autointeressadas por parte dos indivíduos: a seguridade deixou de ser um bem público para se tornar uma “posição favorável de mercado” (*idem*, 1986).

Com isso, as normas, os valores e as instituições, que cobravam sentido em sua referência ao “complexo do Estado Social de Direito”, perdem sua força de convicção e de transformação (Luhmann, 1993). Assim, evidencia-se atualmente uma desintegração dos princípios organizadores da solidariedade social frente a um “Estado-providência” cada vez mais passivo (Rosanvallon, 2007); conseqüências da *sobreintegração do social pelo econômico*, e da dissociação simultânea dos âmbitos de produção dos problemas e de processamento dos problemas (Willke, 1986).

Desde meados da década de 1970 fala-se em “crise” do Estado de Bem-estar. Várias perspectivas teóricas se debruçaram sobre as razões dessa crise: os conservadores a diagnosticaram como crise de “ingovernabilidade” e de “explosão de demandas sociais”, incitada pela própria “tendência negativa de crescimento do Estado” (Buchanan, Tollison e Tullock, 1980); a teoria crítica atribuiu a crise a uma excessiva “burocratização das formas de vida” (Habermas, 1987); os marxistas, por sua vez, tenderam a associá-la com a crise estrutural do próprio Estado no capitalismo (Offe, 1984). Mas nenhuma dessas teorias tratou de abordar os problemas gerados externamente ao âmbito próprio de reprodução das operações do Estado de Bem-estar.

A questão que se coloca atualmente é a da invisibilidade dos fatores geradores da crise, que, segundo Luhmann (1993), se inscrevem “no processo de autorreforço negativo de situações problemáticas”, geradas, por exemplo, pela irresponsividade do subsistema econômico aos temas próprios do Estado de Bem-estar, ou pelo “uso negativo de suas conexões internas” para solucionar problemas que advêm das exigências de competitividade produzidas irrefletidamente pela economia. Dessa forma, “a política no Estado de Bem-estar apenas reage passivamente aos fatos que a constroem” (*idem*,

1993:151), e o que se tem produzido, a partir disso, é um mero reflexo condicionado da atuação desse Estado em relação à produção de problemas, ao invés de *reflexão*.

Tal reflexo, por exemplo, sempre reconduz o Estado de Bem-estar a se especializar na circularidade desses problemas, sem romper criticamente com aquilo que se produz. Cria-se, assim, uma excessiva dependência das interdependências sistêmicas apenas quando estas se sucedem negativamente. E isso acaba turvando a percepção do Estado de Bem-estar sobre os reais problemas do seu entorno, levando-o a desenvolver uma espécie de “falsa consciência” em relação à resolução desses problemas. Deste modo, as chamadas “não-decisões”, assim como os problemas de “administração de coordenação negativa” (Scharpf, 1996), tornam-se regras e não exceções no agir desse Estado.¹⁶

Grande parte desses problemas advém do fato de o subsistema econômico operar exclusivamente mediante a circularidade de sua própria lógica interna, referida às trocas mercantis. E hoje, mais do que em qualquer outra época, tal subsistema não é capaz de retraduzir as consequências socioambientais de sua própria operação (Teubner, 1993).

Atualmente, os critérios de eficiência relacionados à produção adquirem no subsistema econômico uma consciência sobre seus modos de operação, a partir do qual os direitos sociais, enquanto ambientes de suas operações, passam a ser *neutralizados normativamente*. Tais critérios tendem a construir uma autoimagem dos mecanismos seletivos que apenas importam à consecução dos seus próprios objetivos. O sistema econômico torna-se então avaliado publicamente por essa imagem que o sistema faz de si mesmo; uma imagem essencialista de “produtor da eficiência”.

Tem-se, como consequência disso, a produtivização de importantes âmbitos de referência sistêmicos e o consequente crescimento dos riscos de um hiperprodutivismo: o risco de um subsistema vir a ser orientado acriticamente pelo que falsamente se interpreta como sendo a “carência vital” de um outro subsistema, a qual deve ser inexoravelmente suprida (Luhmann, 2007). Isto se dá, por exemplo, quando o requerimento de um subsistema, no caso o de competitividade do subsistema econômico, é tomado como a condição do suprimento de sua “essencialidade”, e também como condição de orientação

¹⁶ A “administração de coordenação negativa”, segundo Fritz Scharpf (1996), denota situações de ausência de poder decisório para tornar algumas expectativas de inclusão social realmente efetivas. Tal coordenação baseia-se apenas no uso negativo do poder para promover inclusões parciais nos sistemas de governança exclusivamente econômicos (Scharpf, 1996).

para outras perspectivas sistêmicas. Tudo o que é considerado como entorno pelo subsistema econômico passa então a ser descrito como parte do seu *ethos* produtivo.

Podemos considerar, a título de exemplo, como as questões relatadas à seguridade social vêm sendo atualmente enunciadas como “comunicações alarmantes” (*idem*, 2007), a respeito dos *trade-offs* indissolúveis entre eficiência e equidade, flexibilidade e seguridade, competitividade e justiça social. As exigências da comunidade cientificamente especializada quanto à assunção das primeiras opções envolvidas nesses *trade-offs*, ou como define Macpherson (1985), nessas “trocas compensatórias”, são exortadas no intuito de se valorizar certas exigências, as quais se presumem ser *naturalmente* decorrentes do plano da realidade dos subsistemas sociais ¹⁷.

As exigências de competitividade que partem da economia, sob a forma dessas “comunicações alarmantes”, apenas informam que os destinatários no plano de outros subsistemas sociais executem o que lhes é exigido. Algumas indagações colocadas por Luhmann são relevantes a esse respeito: Como os destinatários podem saber se estão situados aquém dos limites dessas exigências se cada vez mais lhes são vedadas as formas de contestação a essas mesmas exigências? E como os destinatários, estando assim situados, “aceitam” esta definição das circunstâncias, ao invés de seguirem suas próprias construções recursivas (comunicativas)? (Luhmann, 2007:677)

As respostas a essas questões podem ser encontradas nas externalizações de tais exigências de competitividade como “metavalores” dos diferentes subsistemas sociais. Luhmann (2007) destaca três problemas provenientes da crescente autonomização dos subsistemas economia, educação e ciência, para os quais a política e a seguridade social parecem apenas reagir consequencialmente, a saber: 1) *no subsistema economia*: a finitude dos recursos que tais exigências acarretam e a consequente destruição ambiental; aqui as inovações no campo econômico se defrontam com evidentes limites físicos, e não mais dizem respeito ao processo, no qual se referiu Schumpeter, de “destruição criadora”,

¹⁷ Como esclarece Macpherson, o *trade-off* (troca compensatória) é um neologismo da língua inglesa que ganhou uso corrente nos meios empresariais e também entre economistas e cientistas políticos. A lógica do *trade-off* consiste em partir de questões que fecham as possibilidades de se refutar as opções que surgem de um modo imperativo nessas mesmas questões: “Quanto de nosso empenho em colaborar com o desarmamento mundial estaríamos dispostos a trocar pelos benefícios que uma próspera indústria exportadora de material bélico poderia trazer em termos de emprego e renda nacional?” (Macpherson, 1985: 60). Diante dessa questão, por exemplo, se ninguém cogitou uma terceira alternativa é porque ou ela foi simplesmente ignorada ou então propositalmente ocultada. Hoje o *trade-off* é lido como algo que pertence à ordem natural das coisas.

e sim de “criação destrutiva”; 2) *no subsistema educação*: o problema da crescente seleção pedagógica e social, e o demasiado tempo através do qual as pessoas permanecem obtendo titulações, credenciais e qualificações, face à “promessa” de integração na sociedade individualista; 3) *no subsistema ciência*: atualmente a ciência rompe os limites do “princípio da precaução” e da responsabilidade e se adentra em âmbitos que ela não pode inteiramente controlar, produzindo efeitos colaterais negativos (*idem*, 2007) ¹⁸.

Vale ainda observar que essa nova estrutura de riscos traz algumas consequências realmente adversas para o subsistema seguridade social; que por se especializar apenas na absorção desses riscos não consegue mais reprocessar o significado de suas próprias operações.

É nesse sentido que o Estado de Bem-estar necessita de um certo distanciamento da economia, evitando assim desintegrar-se por uma espécie de sobreintegração econômica de suas funções. Isso não quer dizer que ele deva se “retirar da economia”, se é que em algum momento ele se retirou. Ao contrário disso, esse distanciamento requer uma maior reflexividade da ação desse Estado, que deve passar a exercer um efetivo controle regulatório sobre os reais problemas do seu entorno, para poder reprocessar a partir daí o significado de suas próprias operações com a economia.

De acordo com Gunther Teubner (1986), uma ação regulatória torna-se de fato efetiva somente quando ela transforma as meras intenções de “governança corporativa” em “modelos reflexivos de controle da autorregulação” ou de “reflexividade da lei” (Teubner, 1986). Isto é, somente se ela preservar uma interação interna autoprodutiva dos elementos contidos nos subsistemas de regulação, tais como o direito, a política e a seguridade social, de modo a torná-los efetivamente compatíveis, e não apenas acessórios às interações autoprodutivas dos elementos pertinentes aos subsistemas regulados.

Tornar complementares as estratégias de autorreferência dos diferentes subsistemas sociais, não corresponde em limitá-las à reprodução de requerimentos determinados por certas “funções em última instância”. Tal como procede a literatura VoC, ao identificar as propriedades determinísticas das instituições do capitalismo no nível de organização das firmas .

¹⁸ *Um exemplo desses efeitos produzidos pela crescente autonomização do subsistema ciência é a evolução e seleção de agentes patogênicos resistentes, derivados da utilização inseqüente de medicamentos.*

Se as regulações pertinentes à seguridade social não atuarem recobrando uma espécie de autolimitação das exigências feitas pelo subsistema econômico, mediante a manutenção de suas próprias estruturas de referência, via “acoplamentos estruturais”, emerge uma situação de *hiperprodutivização da legislação*, que, segundo Teubner (1986), ocorre quando a área regulada, no caso a economia, projeta acriticamente os seus elementos sobre a autoprodução da legislação, colocando-a em perigo. A legislação social torna-se então excessivamente “produtivizada” -“colonizada” pelos requerimentos produtivos do subsistema econômico -, resultando num saturamento da *autopoiesis* dos seus elementos normativos (*idem*, 1986).

Enquanto os mecanismos político-legais e permanentes de decisão não preservarem esferas relativamente “desmercantilizadas” no capitalismo (Esping-Andersen, 1985), relacionadas à proteção ao trabalho e à seguridade social, a chamada “responsabilidade social corporativa” atenderá apenas a objetivos econômicos. E isso pressupõe a existência de arranjos de coordenação não-hierárquicos entre os diferentes subsistemas, condizentes com seu fechamento operativo e com suas recíprocas necessidades de externalização. Por isso, a diferenciação dos subsistemas sociais requer autonomia, externalização de funções e coordenação, que, em conjunto, geram uma troca de elementos necessários entre os diferentes subsistemas, sem o risco da “desdiferenciação” de suas funções (*idem*, 1986)¹⁹.

O funcionalismo econômico-sistêmico não consegue perceber essa diferenciação, pois trata a seguridade social segundo um estrito relacionamento de causa e efeito. Ele tende a aplicar sentenças condicionais para a sobrevivência da seguridade, sugerindo implícita ou explicitamente, que as metas do desenvolvimento social devem ser alcançadas *se, e somente se*, elas estiverem em compasso com a produção de competitividade nas economias políticas.

As experiências da seguridade social, bem como a produção autopoietica dos seus elementos comunicativos, referem-se às identificações de sentido produzidas historicamente. Os temas relatados à seguridade, no seu desenrolar histórico, foram se

¹⁹ É nesse sentido que devem ser rompidas as conexões causais que colocam em risco – o risco da “desdiferenciação funcional”- a autopoiesis de um subsistema social, seja por hiperjudicialização, hiperregulação ou hiperprodutivização de suas funções (Teubner, 1993).

diferenciando e adquirindo relevância na medida em que deixaram de se constituir como simples condições para o alcance de objetivos prescritos pela esfera da produção.

Mantendo, portanto, este processo diferenciado e reflexivo do desenvolvimento da seguridade social em mente, nos livramos das determinações econômico-sistêmicas da literatura VoC, fundamentadas na “lógica das firmas”, nos desdobramentos teleológicos do ator racional, e no “determinismo retrospectivo” do tipo *path dependence* que congela a paisagem do desenvolvimento social.

Conclusão

Este estudo procurou demonstrar que a literatura das “variedades de capitalismo”, mediante a noção de “complementaridades estratégicas”, tem uma dificuldade inerente em designar a seguridade social como um “subsistema diferenciado”.

A literatura em questão parece apenas considerar os critérios de eficiência e de coerência dos arranjos internos de governança das diferentes economias políticas, os quais, devido à existência dessas complementaridades, prefiguram as ações econômicas tidas como relevantes. O corolário disso é que as diversas estruturas sistêmicas da sociedade aparecem sempre determinadas pelas “unidades elementares de produção”, não importando a complexidade e a contingência do modo de operação específico dessas estruturas como subsistemas; sejam elas pertinentes aos Estados, aos subsistemas jurídicos ou aos subsistemas de seguridade social, *o negócio dessas estruturas é o negócio das firmas*.

O problema é que a teoria VoC parte de um tipo de perspectiva funcionalista que tende a não reconhecer o fechamento autopoietico de cada subsistema social como condição de sua abertura operativa, e sim o fechamento do *todo sistêmico*, as economias políticas, em função do suposto funcionamento perfeito de suas “partes complementares”.

A noção de “complementaridades estratégicas”, por induzir a uma interpretação economicista do significado de algumas instituições no capitalismo, especialmente as de seguridade social, deveria ser substituída pelo conceito de “acoplamento estrutural”, enfatizado pela teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. Com isso queremos rechaçar a idéia de “perfeita compatibilidade” entre os “componentes” que, tal como supõe a teoria VoC, são apenas “acessórios” às estratégias de produção.

A seguridade social, longe de ser um simples complemento dos sistemas nacionais de produção, adquire o seu significado histórico da normatividade do direito social, cumprindo, nesse aspecto, uma função projetiva para os atores que a partir dela estruturam suas expectativas. Portanto, ela deve ser diferenciada como um subsistema da sociedade e ao mesmo tempo referenciada ao significado de suas próprias operações.

Subsumir esse significado no que se considera ser a “essência” dos subsistemas econômicos, os critérios de competitividade e de lucro, implica tratar os conteúdos da seguridade social com total indiferença.

Apesar de tais conteúdos serem historicamente mutáveis, eles estão calcados na formação de identidades, e estas, até certos limites, *são inegociáveis*. Este é o sentido pelo qual a seguridade social se orienta; não como uma instituição propriamente *do* capitalismo, mas como uma instituição *no* capitalismo.

Referências Bibliográficas:

AMABLE, B. (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford, Oxford University Press.

_____; PALOMBARINI, S. (2009), “A Neorealist Approach to Institutional Change and the Diversity of Capitalism. *Socio-Economic Review*, 7, pp.123-143.

BECKER, G. S. (1976), *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago, University of Chicago Press.

_____, (1993) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, Chicago, University of Chicago Press.

BECKER, U., (2009), *Open Varieties of Capitalism. Continuity, Change and Performances*. New York, Palgrave MacMillan.

BOYER, R. (2005), “Complementarity in Regulation Theory”, *Socio-Economic Review*, 3, pp.366-371.

BUCHANAN, J.; TOLLISON, R. e TULLOCK, G. (1980) *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, Texas A&M University Press.

CROUCH, C. (2005), *Capitalist Diversity and Change. Recombinant Governance and Institutional Entrepreneurs*. Oxford, Oxford University Press.

DEAN, H. (2007), “The Ethics of Welfare-to-Work”. *Policy and Politics*, v.35, n.4, pp.573-589.

- DIXON, J. (1999), *Social Security in Global Perspective*. Westport, Conn: Praeger.
- DOYAL, L. e GOUGH, I. (1991), *A theory of Human Need*. London, Palgrave MacMillan
- DWYER, P. (2004), Creeping Conditionality in the UK. *Canadian Journal of Sociology*, v.25, n.2, pp.261-283.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1985), *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton, Princeton University Press.
- ESTEVEZ-ABE, M; IVERSEN, T. e SOSKICE, D. (2001), “Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State”, in Hall, P. & Soskice, D. (eds.), *Varieties of Capitalism: Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Cambridge, Cambridge University Press.
- EWALD, F (1986), *L’Etat Providence*. Paris, Grasset.
- HABERMAS, J. (1987), “A Nova Intransparência. A Crise do Estado de Bem-Estar Social e o Esgotamento das Energias Utópicas”. *Novos Estudos CEBRAP*, n.18, pp.103-114.
- GERSCHENKRON, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Belknap Press.
- GIDDENS, A. (1995), *Politics, Sociology and Social Theory. Encounters with Classical and Contemporary Social Thought*. Cambridge, Polity Press.
- HALL, P. A. & SOSKICE, D (2001), “An Introduction to Varieties of Capitalism”, in Hall, P. A. & Soskice, D. (eds.), *Varieties of Capitalism: Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HILL, M. (2006), *Social Policy in the Modern World: A Comparative Text*. Oxford: Blackwell.
- LUHMANN, N. (1983) *Sociologia do Direito*, V. I e II. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro
- _____. (1993), *Teoría Política en el Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza Editorial.
- _____. (1998), *Observations on Modernity*. Stanford, Stanford University Press.
- _____. (2007), *La Sociedad de la Sociedad*. México, Editorial Herder.
- _____. (2009), *Introdução a Teoria dos Sistemas*. Petrópolis, Ed. Vozes.
- MACPHERSON, C. B. (1985), *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Essays*. Oxford, Oxford University Press.
- MARES, I. (2001), “Firms and the Welfare State: When and how does Social Policy Matter to Employers”, in Hall, P. A. & Soskice, D. (eds.), *Varieties of Capitalism:*

Institutional Foundations of Comparative Advantage. Cambridge, Cambridge University Press.

MYRDAL, G. (1965), *The Political Element in the Development of Economic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.

NORTH, D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press.

OFFE, K. (1984). *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

OSTROM, E. (1990), *The Evolution of Institutions for Collective Action: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge, Cambridge University Press.

PALIER, B. & THELEN, K. (2010), Institutionalizing Dualism: Complementarities and Change in France and Germany. *Politics & Society*, 38, (1), pp.119-148.

PARSONS, T. (1979), *The Social System*. London, Routledge & Kegan Paul.

POLANYI, K. (2000) *A Grande Transformação. As Origens da Nossa Época*. Rio de Janeiro, Ed. Campus.

PREUSS, U. K. (1986), “The Concept of Rights and the Welfare State”, in Teubner, G. (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin, New York, Walter de Gruyter.

ROSANVALLON, P. (2007), *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*. Buenos Aires, Manantial.

SCHARPF, F. W. (1996), “Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare State”. In: Marks, G. et. al, *Governance in the European Union*. London, Sage.

SHONFIELD, A. (1965), *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*. London, Oxford University Press.

SPENCER-BROWN, G. (1979), *Laws of Form*, New York, Dutton.

TEUBNER, G. (1986), “After Legal Instrumentalism? Strategic Models of Post-Regulatory Law”, in Teubner, G. (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin, New York, Walter de Gruyter.

_____. (1993), *Law as an Autopoietic System*, Oxford, Blackwell.

VIEBROCK, E. & CLASEN, J. (2009), “Flexicurity and Welfare Reform: a Review”. *Socio-Economic Review*, 7, pp.305-331.

WILLKE, H. (1986), “Three Types of Legal Structure. The Conditional, the Purpositive and the Relational”, in Teubner, G. (ed.) *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin, New York, Walter de Gruyter.

