



Políticas Sociais na Contemporaneidade: o fim do caminho?

Social Policies Today: the end of the road?

ANA TARGINA RODRIGUES FERRAZ*



RESUMO – O artigo é produto de um trabalho de reflexão conceitual sobre as relações entre Estado e política social na sociedade capitalista a partir de pesquisa bibliográfica e revisão da literatura, realizadas no âmbito do projeto de estudos desenvolvido em licença capacitação. Seu principal objetivo é pensar a configuração da política social, sem deixar de tratar dos seus determinantes econômicos, como resultante, também, de um processo de disputa política e teórica acerca do papel do Estado na sociedade capitalista entre as principais referências teóricas no interior das ciências sociais: o pensamento liberal e o pensamento marxista.

Palavras-chave – Estado. Política social. Reconfiguração das políticas sociais.

ABSTRACT – This article is the result of a study grounded on concepts to reflect on the relationship between State and Social Policy in the capitalist society. It adopts bibliographical research and literature review carried out within the study project during qualification leave. The main goal is to think about how social policy is configured, taking into account its economic determinants, as the result of a political and theoretical debate about the role of the State in capitalist societies between the main theoretical references within social sciences: liberal thinking and Marxist thinking.

Keywords – State. Social policy. Reconfiguration of social policies.

* Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É professora titular no Departamento de Serviço Social no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória - ES, Brasil. E-mail: anatargina@uol.com.br
Submetido em: julho/2014. Aprovado em: novembro/2014.

Serão trabalhadas neste artigo as principais concepções de Estado que orientam tanto o debate teórico quanto a concepção e formulação de políticas sociais nas sociedades capitalistas.

Partimos do pressuposto de que a disputa teórica e política envolvendo as principais concepções de Estado nesta sociedade, é responsável tanto por modalidades diferentes de intervenção do Estado e de relações com a sociedade quanto por concepções de política pública e de política social.

Esta disputa teórica e política orientou o próprio processo de organização dos Estados modernos. A consolidação do modo de produção capitalista, a ascensão política da burguesia, bem como a constituição dos trabalhadores como sujeitos políticos, como coletivo organizado com um projeto próprio de sociedade, foram responsáveis pela configuração do Estado e pela definição de suas modalidades de intervenção.

Os elementos que caracterizam os modernos Estados nacionais (plena soberania, separação entre Estado e sociedade civil, entre Estado e religião, constituição de um corpo próprio de funcionários e de uma força armada com comando único) sinalizam tanto a direção da ruptura com a organização política da sociedade feudal quanto a ascensão de uma concepção (a liberal burguesa) completamente nova de homem, das relações entre os homens e das relações entre homem e natureza.

Entre os séculos XVI e XVIII, os Estados modernos foram constituídos como monarquias absolutistas, caracterizadas por forte centralização e autoritarismo. Tais características possibilitaram a eliminação de práticas diferenciadas e abusivas de cobranças de pedágios, regras e proibições, bem como os constantes conflitos entre os próprios senhores feudais. Entretanto, a centralização, o autoritarismo e o arbítrio dos Estados absolutistas, desde o século XVII, constituíram fortes obstáculos à expansão das atividades comerciais e manufatureiras, às liberdades individuais reivindicadas pela burguesia e ao fim dos privilégios da nobreza.

Este contexto – de consolidação do modo de produção capitalista, ascensão política da burguesia, de reconfiguração do Estado, com a formação dos primeiros governos representativos e de constituição dos trabalhadores como força política – foi o ambiente no qual foi possível a formulação das principais teorias modernas de Estado.

A formulação da teoria liberal clássica e, posteriormente, da teoria marxista de Estado, constitui expressão das profundas mudanças econômicas e políticas pelas quais passava toda a Europa. Essas teorias expressam as visões antagônicas de homem e de sociedade das classes sociais fundamentais da sociedade capitalista: capitalistas e trabalhadores.

Trabalharemos o argumento de que o desenvolvimento posterior dessas teorias e de teorias conexas foi orientado pelo desenvolvimento da luta de classes e pela própria reconfiguração do Estado.

O liberalismo clássico

O pensamento liberal emerge como expressão teórica e ética da visão de mundo burguesa em que a liberdade constitui um valor central. A liberdade significa ausência de coerções e de constrangimentos impostos aos indivíduos e a capacidade de cada um agir segundo seus interesses (liberdade negativa e liberdade positiva). Como resultante da liberdade se define a propriedade, a propriedade de si mesmo, de suas próprias capacidades e de tudo o que conseguir obter com o uso de suas capacidades.

Em contraste com a concepção organicista e religiosa de homem e sociedade do mundo medieval, no pensamento liberal o indivíduo é o único protagonista da vida econômica e política. Cada ser humano é responsável por sua vida e pelo seu próprio bem-estar.

Para os liberais, os homens são livres, iguais e independentes, porém a satisfação de seus próprios interesses e a expansão de suas capacidades podem gerar conflitos em função da inexistência de limites à liberdade individual, situação em que cada um é seu próprio juiz (estado de natureza).

Os riscos de conflitos e a instabilidade das relações entre os homens geram a necessidade do estabelecimento de um pacto entre proprietários, a partir do qual estes abrem mão de uma parcela de seu próprio poder natural para a constituição de um poder, o poder político, representação da vontade dos indivíduos, para proteção da propriedade, da liberdade individual e garantia das relações mercantis. O governo ou Estado é a instituição resultante desse acordo.

Este Estado, com poderes limitados e cuja principal função é proteger a propriedade e a liberdade individual, constitui o Estado Liberal.

O Estado, a sociedade política, constitui a esfera dos interesses comuns aos indivíduos e a sociedade civil a esfera de expressão dos interesses individuais e das trocas entre proprietários. O monopólio legítimo da força (resultante de consenso e regulado por leis) é um dos principais instrumentos usados pelo Estado para assegurar e controlar a liberdade de expressão de ideias e opiniões e a circulação de mercadorias. A ausência de qualquer regulação dessas atividades é fundamental para a realização de trocas equilibradas. Segundo Bobbio, para os liberais, “o Estado é concebido como um mal necessário; e enquanto mal, embora necessário (e nisso o liberalismo se distingue do anarquismo), o Estado deve se intrometer o menos possível na esfera de ação dos indivíduos” (2005, p. 21).

Embora a visão liberal condene qualquer forma de intervenção do Estado nas atividades dos indivíduos livres, o desenvolvimento da sociedade capitalista só foi possível pela mediação de seus recursos, sua regulação e seus instrumentos de controle, contenção e repressão às forças econômicas e políticas que criavam obstáculos a sua expansão (os saudosos da sociedade feudal e o movimento socialista entre os trabalhadores).

A crítica a qualquer intervenção do Estado na vida dos indivíduos apresentará em um primeiro momento um caráter moral e político. O provimento pelo Estado das necessidades dos indivíduos impedirá que estes se desenvolvam de modo autônomo, limitando sua liberdade. A crítica às possibilidades de limitação à autonomia individual decorrentes da intervenção do Estado é acompanhada pela compreensão de que a definição do que é o bem-estar é individual e ninguém ou qualquer Estado poderá estabelecer uma definição à revelia do indivíduo.

A responsabilização coletiva pelo bem-estar individual, representada pela constituição do Estado de Bem-Estar Social e suas medidas de proteção e distribuição de renda e riqueza em meados do século XX, sofrerá duras críticas dos liberais ortodoxos. Para Friedrich Hayek (1990), desconsiderar as desigualdades de fato decorrentes das capacidades e escolhas individuais e coagir os membros da sociedade a uma responsabilidade coletiva viola os termos em que os homens livres aceitam submeter-se a um governo. Suas críticas, formuladas nos anos 1940, repercutirão a partir dos anos 1970 com os primeiros sinais de crise do regime fordista-keynesiano de acumulação.¹

As políticas sociais como conhecidas hoje surgem a partir da sociedade capitalista e não estão umbilicalmente ligadas à constituição do Estado de Bem-Estar Social² em fins do século XIX. Até o século XIX as principais medidas de intervenção social desenvolvidas pelo Estado destinavam-se ao controle e contenção de trabalhadores pobres e miseráveis e eram compatíveis com a compreensão liberal de que cada indivíduo é livre e responsável pelo atendimento de suas necessidades. Orientando tais medidas, expressas especialmente nas Leis dos Pobres inglesas, estava a ideia de que cada um deveria, por meio de seu trabalho, assegurar sua sobrevivência. Apenas os incapazes para o trabalho seriam merecedores da caridade privada e da assistência pública. Os pobres capazes para o trabalho e os mendicantes em bom estado de saúde eram postos para trabalhar nas chamadas *Workhouses*.

Para os liberais, medidas públicas de assistência aos pobres induziriam a preguiça e o vício, destruindo a iniciativa, a capacidade empreendedora dos homens e a sua dignidade. A proteção social pública deveria tão somente evitar o comprometimento da liberdade individual.

As legislações destinadas a regular a situação dos pobres sofreram mudanças ao longo dos séculos XVIII e XIX. Essas mudanças objetivavam disponibilizar para o mercado capitalista um contingente cada vez maior de trabalhadores livres e dispostos a se submeter a condições degradantes de trabalho e salários miseráveis.³

Mudanças mais significativas nesse quadro somente serão observadas a partir da terceira década do século XIX, quando o aumento do pauperismo e a emergência de organizações dos trabalhadores colocaram em xeque a crença liberal no individualismo e no mercado livre. O aparecimento na nova sociedade de um número cada vez maior de pobres em meio à acumulação crescente de riquezas dará origem à expressão *questão social* para nomear o fenômeno não explicado pelos postulados liberais.

A crescente organização política dos trabalhadores será importante para uma mudança nos termos do debate dos determinantes da pobreza e sobre os princípios da proteção social. A responsabilização dos próprios trabalhadores por sua pobreza sofrerá sérios questionamentos no final do século XIX na Alemanha.

A mais significativa mudança provocada pelo aumento da participação política dos trabalhadores e dos movimentos das massas populares foi processada nas funções sociais do Estado. Este deixou de ser apenas o guardião da ordem pública e o responsável por assegurar as condições necessárias à produção e exploração dos trabalhadores, e passou a regular o processo de produção, acumulação e as relações entre capital e trabalho, normatizando as relações mercantis, estimulando investimentos e criando medidas de proteção para os trabalhadores dos riscos decorrentes do exercício de suas atividades (morte, doença, invalidez).

Observam-se, a partir do século XIX, mudanças nas modalidades de intervenção do Estado que alteraram o seu caráter restrito (introdução do seguro social, extensão da cidadania e crescimento do gasto social) (PEREIRA, 2008). A introdução do seguro social expressou o reconhecimento público de que a pobreza e a manifestação de dificuldades para assegurar o próprio sustento eram decorrentes de eventos não controláveis pelos indivíduos (o envelhecimento, a doença e o desemprego), gerando o direito à proteção estatal (PEREIRA, 2008).

A extensão dos direitos políticos aos trabalhadores e a introdução dos chamados direitos sociais foram responsáveis pela expansão do conceito de cidadania. O pertencimento a uma determinada sociedade deixa de implicar apenas obrigações individuais; passa a gerar direitos a serem assegurados pelo conjunto da sociedade representada na figura do Estado. Esta, talvez, tenha sido a mais profunda alteração processada na concepção e no papel do Estado. O bem-estar de cada um torna-se responsabilidade coletiva, assegurado por meio de políticas públicas e sociais.

A expansão da cidadania dará origem ao que chamei de teorias conexas no interior das principais concepções sociais e políticas de nosso tempo, o liberalismo e o marxismo. Como crítica ao liberalismo ortodoxo, consolida-se, em meados dos anos 1940, o pensamento social-democrata.⁴ No interior do marxismo, a teoria gramsciana de Estado Ampliado demonstrará a capacidade do pensamento marxista de compreender as mudanças econômicas e políticas operadas nas sociedades capitalistas no século XX.

Compreendendo que o desenvolvimento de cada uma dessas teorias conecta-se indissolúvelmente à dinâmica da luta de classes, abordaremos a seguir a compreensão marxista de Estado, surgida no contexto de aguçamento das organizações e lutas dos trabalhadores e do pensamento socialista no século XIX.

O marxismo

O marxismo constitui um conjunto abrangente de teorias de caráter materialista. Seu mais importante pressuposto radica na defesa de que o modo como a produção material da existência é organizada e realizada numa dada sociedade constitui um fator determinante para a organização política

e a construção das representações intelectuais e culturais de uma época. A produção material da existência é a base sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política na qual as ideias correntes e dominantes na sociedade correspondem às ideias das classes sociais economicamente dominantes.

No interior do pensamento marxista,⁵ o Estado é uma colossal superestrutura de dominação social de classe. Ele surge a partir da constatação de que a sociedade se emaranhou em conflitos inconciliáveis a partir dos quais somente o uso de instrumentos de coação por parte da classe economicamente dominante poderá garantir um mínimo de coesão e unidade social (ENGELS, 1986; LÊNIN, 2007). Em oposição às teses liberais do Estado como produto da associação entre indivíduos livres e independentes, no marxismo o surgimento do Estado vincula-se às necessidades de contenção e controle dos conflitos entre as classes sociais, pois a desigualdade estrutural entre proprietários e não proprietários dos meios de produção resulta em conflitos que só a ideologia e a coerção são capazes de conciliar.

Para o marxismo, a organização da produção econômica deve subordinar-se à satisfação das necessidades e potencialidades dos seres humanos. Como a desigualdade social e a miséria são estruturais na sociedade capitalista, o pleno alcance do bem-estar individual e coletivo nesta sociedade constitui uma impossibilidade.

O Estado capitalista, como todo Estado no marxismo clássico, é o poder organizado de uma classe para opressão das outras (MARX; ENGELS, 1998). Compete ao Estado regular e conter os conflitos sociais decorrentes da exploração, da desigualdade e da pobreza, assegurando a manutenção da ordem social.

Para Marx e Engels, a superexploração dos trabalhadores e a tendência manifesta à pauperização levaria à necessidade da coerção permanente (COUTINHO, 1996).

Segundo Coutinho (1996), a compreensão de que o Estado é um comitê gestor dos negócios da burguesia e de que a lei geral da acumulação não permite qualquer concessão aos interesses dos trabalhadores, leva os autores (Marx e Engels) à conclusão de que a transição ao socialismo requer, necessariamente, uma ruptura súbita e violenta com a ordem burguesa.

A derrubada do Estado de classe, sua destruição e substituição pelo autogoverno dos trabalhadores serão fundamentais para o rompimento da ordem social capitalista, instaurando as condições necessárias à abolição da propriedade privada dos meios de produção e à existência de uma sociedade sem exploração, classes sociais e pobreza.

Mantida a compreensão restritiva e coercitiva do caráter do Estado burguês, Lênin, líder político e pensador marxista russo, desenvolveu importantes reflexões sobre o processo revolucionário.⁶

As reflexões desenvolvidas por Lênin foram realizadas em um contexto de conquistas políticas dos trabalhadores europeus (sufrágio universal masculino, direito à organização sindical e constituição de partidos próprios) ao longo do século XIX e início do século XX. Tais conquistas foram responsáveis por avanços na constituição dos modernos Estados democráticos e possibilitaram a emergência e expressão das principais divergências políticas existentes no interior do movimento operário entre os defensores de estratégias reformistas e gradualistas de conquista do poder do Estado via sufrágio e os revolucionários. Para Lênin e demais defensores da revolução violenta:

Os democratas pequeno-burgueses, esses pseudosocialistas que substituíram a luta de classes por suas fantasias de harmonia entre as classes, fizeram da transformação socialista uma espécie de sonho: para eles, não se trata de derrubar a dominação da classe exploradora, mas de submeter paulatinamente à maioria a minoria consciente de seu papel. O único resultado dessa utopia pequeno-burguesa, indissoluvelmente ligada à ideia de um Estado por cima das classes, foi a traição dos interesses das classes trabalhadoras, como o provou a história das revoluções francesas de 1848 e de 1871), como o provou a experiência da participação “socialista” nos ministérios burgueses da Inglaterra,

da França, da Itália e de outros países, no fim do século 19 e começo do 20 (LÊNIN, 2007, p. 43).

A doutrina da luta de classes, aplicada por Marx ao Estado e à revolução socialista, conduz fatalmente a reconhecer a supremacia política, a ditadura do proletariado, isto é, um poder proletário exercido sem partilha e apoiado diretamente na força das massas em armas. O derrubamento da burguesia só é realizável pela transformação do proletariado em classe dominante, capaz de dominar a resistência inevitável e desesperada da burguesia e de organizar todas as massas trabalhadoras exploradas para um novo regime econômico (LÊNIN, 2007, p. 44).

A bem sucedida estratégia revolucionária desenvolvida pelos Bolcheviques comprovou a validade da compreensão do Estado como monumental máquina administrativa e militar a serviço dos interesses das classes dominantes.

Entretanto, a expansão da democracia política e a conquista de melhorias econômicas e sociais pela classe trabalhadora na Europa ocidental, contribuíram para a emergência de um debate no qual o caráter de instrumento de classe do Estado foi problematizado (GRAMSCI, 2004); POULANTZAS, 1986).

Para Gramsci, o Estado se tornou uma variável importante na compreensão da sociedade capitalista no século XX por sua crescente participação na atividade econômica, tanto na criação das condições para a acumulação quanto para reprodução da força de trabalho. Sua original contribuição ao pensamento marxista reside na compreensão da sociedade civil como dimensão composta por organizações privadas responsáveis pela vida cultural, intelectual e espiritual da sociedade. Diferentemente de Marx,⁷ em Gramsci a sociedade civil compõe, junto com o Estado, a esfera da superestrutura. Também integra suas formulações originais o conceito de Estado Ampliado, em que o Estado não é apenas um comitê para gerir os negócios comuns da burguesia ou o poder organizado de uma classe para opressão das outras (MARX; ENGELS, 1998). Para Gramsci, seu papel no processo de dominação abarca tanto o exercício das funções coercitivas quanto as de produção da hegemonia⁸ dessa classe.

Para Poulantzas, especialmente em seu livro *O Estado, o poder e o socialismo* (1986), a luta de classes condiciona as relações sociais na sociedade capitalista e o próprio modelo de funcionamento do Estado. Segundo o autor, a incorporação dos trabalhadores à vida política das sociedades capitalistas com a conquista do sufrágio universal e das liberdades de expressão e associação tornou o Estado um importante palco da luta de classes, fazendo com que suas intervenções passassem a ser moldadas também pelos interesses dos trabalhadores.

As reflexões de Gramsci e de Poulantzas, no campo do pensamento marxista, foram formuladas a partir tanto da ampliação da democracia como regime político quanto da ascensão da social-democracia entre os trabalhadores.

A social-democracia

O pensamento social-democrata situa-se, no interior do que denominei de teorias conexas, no campo do pensamento liberal. De acordo com Adam Przerworski,⁹ os social-democratas transitaram de uma perspectiva não violenta da luta pelo socialismo no interior do movimento socialista ao abandono completo dessa perspectiva.

Os hoje denominados social-democratas, eram, no interior do movimento de trabalhadores, os chamados reformistas, defensores de uma estratégia gradualista de revolução.¹⁰ Acreditavam que participar do processo eleitoral poderia ser importante para divulgação do projeto socialista e posterior vitória eleitoral dos defensores desse projeto, possibilitando reformas graduais na sociedade capitalista

que diminuiriam o poder e o controle dos capitalistas sobre os meios de produção. As principais reformas defendidas referiam-se à nacionalização e estatização de empresas e sua posterior socialização. Entretanto, segundo Przeworski, os social-democratas jamais conquistaram as maiorias eleitorais necessárias para implantação de suas propostas. Ainda, segundo o autor, a busca pela ampliação do eleitorado levou a uma moderação do discurso social-democrata. Deixaram de falar aos trabalhadores para falar aos cidadãos de todas as classes sociais.

A grande crise capitalista de 1929 e o aprofundamento do autoritarismo e da violência de Estado na União Soviética, contribuíram para o abandono do reformismo como estratégia para o socialismo e do socialismo propriamente, tanto pela impossibilidade de realização de reformas mais profundas quanto pelas dificuldades no desenvolvimento da experiência soviética.

Após a Segunda Guerra Mundial, os social-democratas chegaram ao poder em vários países da Europa e encontraram na teoria econômica de Keynes a justificativa econômica para a defesa de programas que assegurassem o atendimento das necessidades dos trabalhadores e de sua reprodução.

John Maynard Keynes era um profundo crítico dos pressupostos da economia política liberal clássica, especialmente da proposição de que a oferta de bens cria sua própria demanda. Ele propunha mudanças nas relações do Estado com o sistema produtivo, pois entendia que cabia ao Estado coordenar as relações entre investimentos públicos e privados de modo a assegurar o pleno emprego de todos os fatores de produção (capital, homens e máquinas) e, desse modo, o equilíbrio econômico por meio de medidas fiscais, creditícias e de gastos.

As políticas sociais eram parte do conjunto de medidas necessárias à manutenção do pleno emprego de todos os fatores de produção, assegurando aos trabalhadores e aos incapazes para o trabalho as condições necessárias a sua reprodução. Elas viabilizariam e estimulariam o consumo e a reprodução dos trabalhadores por meio do emprego estável e da renda em caso de perda do emprego ou da capacidade de trabalho (seguro desemprego, seguro doença e pensão por invalidez, aposentadoria ou morte) e assegurariam as condições necessárias ao seu ingresso e manutenção no mercado de trabalho (políticas de educação, saúde e habitação).

Os social-democratas criticam a capacidade natural de autorregulação do mercado e defendem uma sistemática intervenção do Estado no sistema produtivo de modo a alterar o padrão de distribuição da riqueza socialmente produzida, diminuindo as desigualdades e as tensões sociais entre as classes. Para os social-democratas a família, o mercado, os indivíduos e as instituições filantrópicas são insuficientes para diminuir ou eliminar a pobreza. O Estado deve preencher as lacunas deixadas por essas instituições e sanar os problemas decorrentes do mau funcionamento do mercado (COIMBRA, 1987).

As políticas sociais são necessárias para assegurar alguma igualdade,¹¹ reduzindo os danos causados pela operação do mercado. Os social-democratas abandonaram e trocaram a perspectiva de socialização da produção pela socialização da distribuição e do consumo. E, neste sentido, cabe ao Estado tomar medidas capazes de equilibrar o funcionamento das atividades econômicas, evitando ou controlando suas crises e promovendo a diminuição das desigualdades sociais. O bem-estar de cada um torna-se uma responsabilidade coletiva.

Essa mudança em relação à perspectiva liberal clássica não significou uma ruptura com a visão liberal de homem e sociedade, mas deu um novo sentido à relação entre público e privado em que público passa a ter três sentidos básicos:

- a) lo publico como sinónimo de lo que es común a todos y que así aproxima su significado a “lo colectivo” (en el sentido de una cierta naturaleza de algo compartido, no en tanto realidad empírica) y que se opone a “lo privado”; b) lo publico como lo conocido y manifiesto, y por lo tanto vinculado con el atributo de la publicidad; y c) lo publico como accesible, como abierto al colectivo y por tanto opuesto a lo clausurado y/o excluyente (FILC, 1997; RABOTNIKOF, 2005; MINTEGUIAGA apud DANANI, 2010, p. 6).

No primeiro sentido, as políticas de Estado participam da definição do caráter público ou privado de uma questão na medida em que sua intervenção se realizará em função do caráter público ou não da mesma.

A política social como política de Estado se define por sua intervenção nas condições de reprodução da vida de distintas classes e grupos sociais.

[...] la política social puede ser definida como el campo de relaciones y de prácticas, estatalmente organizado, em cuyo interior se disputa por constituir las condiciones de vida como asunto publico – en el sentido de colectivo, o de participante del interés general – o como asunto de los particulares (DANANI, 2010, p. 7).

Compreendido o Estado como instituição responsável pela vida e bem-estar individual e coletivo, sua maior ou menor intervenção dependerá do quanto uma questão será considerada pública, no sentido de coletiva e, portanto, sujeita a intervenção do Estado.

O desenvolvimento teórico e político do conceito de cidadania também foi importante na moldagem da luta política e dos padrões de intervenção do Estado. A introdução dos direitos sociais (direito a participar integralmente na herança social e na vida de um ser civilizado segundo os padrões prevaletentes na sociedade), segundo a conceituação de Marshall (1967), e seu caráter eminentemente distributivo, tornam sua definição (o que será ou não considerado um direito social) também dependente do padrão de desenvolvimento do capitalismo local e da luta política.¹² No debate que se abriu na França revolucionária envolvendo a definição de direitos sociais, colocava-se o problema da adequação entre o princípio da solidariedade (a sociedade tem responsabilidades para com os seus membros), defendido pelos reformadores sociais, e o princípio da responsabilidade (cada indivíduo é responsável por sua própria vida), defendido pelos liberais.

O ataque à formulação dos direitos sociais desferido por juristas e liberais considerou a dificuldade no enquadramento dos direitos sociais como direitos pela impossibilidade de uma definição *a priori* das necessidades a serem atendidas. A inclusão dos direitos sociais no conjunto dos direitos de cidadania resultou, então, de um amplo processo de debate teórico, jurídico e político envolvendo as forças representativas dos interesses de capitalistas e trabalhadores e não se processou de maneira evolutiva ou sequencial como sugere Marshall em seu trabalho.¹³

O que se observou na Europa ocidental em meados do século XX foi uma confluência entre social-democracia, keynesianismo e teoria da cidadania, constituindo um conjunto bem articulado de ideias cujo eixo comum é a defesa da existência de uma terceira via entre capitalismo liberal e socialismo, na qual se mantém a propriedade privada dos meios de produção e são conciliados crescimento econômico, altas taxas de lucro e distribuição mais equitativa da riqueza socialmente produzida por meio de políticas públicas e sociais. A confluência desse conjunto de ideias e de suas consequências práticas e políticas, modificou, com alguma profundidade, o perfil das sociedades capitalistas europeias e tornou-se uma bem-sucedida estratégia de enfrentamento da ameaça comunista durante a Guerra Fria.

Enquanto foi possível manter os acordos entre capital e trabalho que permitiram conciliar produtividade, lucros e bem-estar social para os trabalhadores, a Europa viveu um período de cerca de trinta anos de prosperidade e relativa “paz social”.¹⁴ Aos primeiros sinais, por volta do final da década de 1960, de dificuldades na manutenção, nos mesmos níveis, das altas taxas de lucros do período,¹⁵ o Estado de Bem-Estar Social passou a ser posto em xeque e considerado, por suas excessivas despesas, em especial as despesas sociais e suas elevadas taxas tributárias, como o principal responsável pela crise no período.

Como uma das respostas à crise, os liberais passaram a defender um conjunto de medidas que atacava o emprego estável, os ganhos de produtividade dos trabalhadores, os benefícios sociais e todas as políticas que objetivavam diminuir as desigualdades sociais e garantir um padrão mínimo de bem-estar aos cidadãos. O modelo liberal de Estado volta a ser defendido como o mais adequado para o

enfrentamento da nova crise, capaz de assegurar as condições necessárias à acumulação e à emergência de um novo ciclo de crescimento.

A adoção de medidas neoliberais,¹⁶ tanto pelos países capitalistas centrais quanto pelos países capitalistas periféricos, não proporcionou um novo ciclo de crescimento e, em relação aos países capitalistas centrais, passou a enfrentar a resistência dos trabalhadores a um desmonte rápido e completo de todas as estruturas do Estado de Bem-Estar Social.

Entre as décadas de 1980 e 1990, as medidas de corrosão do Estado de Bem-Estar Social estavam ainda se iniciando e a resistência dos trabalhadores impediu o rápido desenvolvimento desse processo. Entretanto, a corrosão foi contínua e se aprofundou nos anos 2000.

A Europa vivencia no atual contexto um processo de profunda reconfiguração do Estado com a corrosão de seus sistemas de proteção social (BOSCHETTI, 2012; FERGUSON, 2013) e o aumento de suas atividades repressivas e penais (WACQUANT, 2001). Esta reconfiguração tem sido tão intensa e profunda que talvez não seja excessivo dizer que se trata de um processo irreversível, para o qual os movimentos de resistência e oposição que têm crescido, e não apenas na Europa, nessa conjuntura, ainda não encontraram uma resposta.

O fim do caminho para as políticas sociais?

Temos assistido em toda a Europa ao completo desmonte do que restou das estruturas do Estado de Bem-Estar Social com a reconfiguração da previdência social (aumento da idade e do período de contribuição e introdução de tetos para recebimento do benefício integral), fim da estabilidade no emprego e introdução de exigências mais rigorosas para acesso ao seguro desemprego (inexistência de qualquer emprego que demande do candidato as mesmas qualificações e ofereça um salário similar ao do seu último emprego), exigência de contrapartidas e condicionalidades para o recebimento de benefícios assistenciais (critérios mais rígidos para acesso a benefícios como o Renda de Solidariedade Ativa francês, substituto do Renda Mínima de Inserção) e introdução de pagamentos por serviços de saúde e educação, desconstruindo a universalidade (BOSCHETTI, 2012).

Sendo o Estado tão fundamental para sustentação da sociedade capitalista, todas as suas estruturas devem ser colocadas a serviço dos interesses do capital, corroendo por completo os serviços sociais destinados ao atendimento das necessidades dos trabalhadores.

Em meados do século XX, no pós-Segunda Guerra Mundial, as políticas sociais cumpriram um papel econômico e político na produção e reprodução do capital e da força de trabalho. O atendimento das necessidades de reprodução da força de trabalho, por meio das políticas sociais, era importante tanto para o crescimento da economia, por assegurar o seu ciclo completo com o consumo dos trabalhadores e o aumento da sua produtividade, quanto para manutenção da paz social e política, evitando o recrudescimento de conflitos sociais e afastando a ameaça comunista.

Hoje, com o domínio do capital portador de juros na dinâmica da acumulação, são outras as necessidades a serem atendidas pelas políticas sociais.

O recrudescimento do desemprego e da pobreza em todo o mundo, característico do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, torna necessário desenvolver estratégias de controle de trabalhadores e desempregados e de manutenção da segurança pública, direcionando as políticas sociais para os extremamente pobres, com a canalização de seus recursos para gerar, nesses indivíduos, capacidade de consumo de itens muito básicos para a sua sobrevivência; por isso o crescimento dos programas de transferências monetárias como o Bolsa Família no Brasil. Tais programas exigem uma estrutura estatal mais enxuta e promovem a responsabilização individual dos sujeitos pelo melhor uso a ser feito desses recursos.

Os programas de transferências monetárias com suas condicionalidades e contrapartidas, como a qualificação profissional e o desenvolvimento de atividades que gerem alguma renda, são a melhor expressão do papel a ser cumprido pelas políticas sociais nas sociedades capitalistas contemporâneas: constituem um trampolim para que os indivíduos cuidem de si mesmos, dentro da mais pura definição liberal do papel do Estado (DURANA; ERANSUS, 2007).

Para manutenção das principais funções do Estado nesta sociedade (proporcionar as condições necessárias à acumulação e à legitimação da sociedade capitalista) (MANDEL, 1985) no atual contexto, a corrosão das estruturas do Estado de Bem-Estar Social construídas nos chamados trinta anos gloriosos é necessária para que os recursos do Estado, o fundo público, possam ser direcionados para socorrer bancos e empresas em crise, bem como, por meio de renúncias fiscais e dos ganhos especulativos gerados pelo aumento da dívida pública (interna e externa), proporcionar aumentos nos lucros (reais e fictícios). Por outro lado, as políticas sociais precisam ser reconfiguradas e o provimento, pelo Estado, de bens e serviços sociais remodelado para que suas funções legitimadoras e de contenção e repressão dos conflitos continuem a ser cumpridas. Ou seja, as necessidades do processo de acumulação e as condições gerais da luta de classes, com a fragmentação e fragilização das organizações dos trabalhadores, têm promovido um empobrecimento geral da população, um forte direcionamento dos recursos do fundo público para o atendimento das necessidades do capital e o recrudescimento de seu caráter repressivo, fortalecendo a concepção liberal de Estado e fragilizando as condições democráticas da luta política.

A enorme importância do Estado para reprodução da sociedade capitalista tornou necessária, após a crise dos anos 1970 e contemporaneamente após a crise de 2008, sua reconfiguração. Temos o retorno e fortalecimento da concepção liberal de Estado, e suas características mais contundentes se expressam nas modalidades de intervenção na vida em sociedade por meio das políticas públicas e sociais, com a expansão das políticas de segurança e repressão, bem como uma regressão no caráter universalista e de promoção do bem-estar das políticas sociais, com a focalização, a privatização e a terceirização de serviços como os de saúde e assistência social (FERGUSON, 2013). Essas têm se reduzido ao enfrentamento, precário, das situações de extrema pobreza.

Parece inegável, portanto, que os diferentes estágios de desenvolvimento do capitalismo e as condições da luta de classes, com suas expressões teóricas e políticas, são fundamentais para compreender o papel atribuído ao Estado e às políticas sociais em cada um desses momentos.

Neste sentido, as políticas sociais no período em que foram hegemônicos o pensamento social-democrata e o regime fordista-keynesiano de acumulação na Europa, foram importantes formas de integração social, de materialização de direitos sociais e de contraposição às experiências socialistas ao proporcionar melhor distribuição da riqueza socialmente produzida, mantendo-se a propriedade privada dos meios de produção e as relações de exploração. Encerradas as condições (as crises capitalistas nos anos 1970 e 2008 e o fim das experiências socialistas nos anos 1990) em que o desempenho desses papéis pelas políticas sociais eram possíveis, tornou-se necessário ao capital rediscutir os direitos sociais,¹⁷ a cidadania e o papel do Estado no provimento de bens e serviços que pudessem assegurá-los. A universalidade e a igualdade de direitos estão em xeque, assim como a quem compete garanti-los. Ressignificados os direitos sociais e a cidadania, cabe à política social o papel de plataforma mínima, apoio inicial para o lançamento dos trabalhadores pobres no mercado formal e informal de trabalho, no mercado de bens e serviços, como os únicos responsáveis, isoladamente, por suas condições de vida.

Referências

- BRANDÃO, André Augusto. Liberalismo, neoliberalismo e políticas sociais. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 36, p. 84-100, out./dez. 1991.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012.

- CASTEL, Robert. Desestruturação do trabalho e política social. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida (Org.). *Política social, trabalho e democracia em questão*. Brasília: UNB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2009.
- COIMBRA, Marcos. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, Sérgio. et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.
- DANANI, Claudia. El espacio publico em su laberinto: las políticas sociales y las confrontaciones del universalismo. In: GLUZ, Nora; SALGADO, Jorge Arzate (Comp.). *Particularismo y universalismo en las políticas sociales: el caso de la educación*. Buenos Aires: UNGS – Universidade Autónoma del Estado de México, 2010.
- DURANA, Ana Arriba González de; ERANSUS, Begoña, Pérez. La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación. *Política y Sociedad*, Madrid, v. 44, n. 2, p. 115-133. 2007.
- ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Global, 1986. (Coleção Bases)
- FERGUSON, Iain. Austeridade no Reino Unido: o fim do estado de bem-estar social? *Argumentum*, Vitória (ES), v. 5, n. 2, p. 65-88, jul./dez. 2013.
- GRAMSCI, Antônio. *Escritos políticos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v. 1 e 2.
- HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- LÊNIN, Vladimir Ilitch. *O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- _____. *O que fazer? problemas candentes do nosso movimentos*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.
- MALAGUTI, Manuel L. Smith e Hayek, irmanados na defesa das regras do jogo. In: _____. CARCANHOLO, Reinaldo; CARCANHALO, Marcelo (Org.). *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 65)
- MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã: teses sobre Feuerbach*. 9. ed. São Paulo: Centauro, 2006.
- _____. _____. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Cortez, 1998.
- PEREIRA, Potyara A. P. Sobre a controvertida identificação da política social com o *Welfare State* In: _____. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.
- _____. Trajetória da política social: das velhas leis dos pobres ao *Welfare State* In: _____. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.
- POULANTZAS, Nico. *O Estado o poder e o socialismo*. São Paulo: Martins Fontes, 1986.
- PRZERWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

1 Trataremos do tema no terceiro item deste artigo.

2 O Estado que passa a também cumprir funções sociais e legitimadoras na sociedade capitalista recebeu denominações diferentes em alguns países: Estado Social na Alemanha, Estado Providência na França e Estado de Bem-Estar Social na Inglaterra. Neste texto adotaremos a denominação Estado de Bem-Estar Social.

3 Para uma visão mais completa desse processo, consultar PEREIRA, 2008.

4 Abordaremos posteriormente o processo de mudança no pensamento social-democrata quando os partidos políticos e defensores de uma via não violenta para o socialismo abandonaram completamente os ideais socialistas.

5 Neste momento trabalho com as postulações do chamado marxismo clássico, correspondente às elaborações originais de Marx, Engels e Lênin.

6 Essas reflexões se encontram especialmente nas obras de Lênin (2007; 2010).

7 Em Marx a sociedade civil compreende as relações materiais dos indivíduos, toda a vida comercial e industrial de uma determinada etapa do desenvolvimento das forças produtivas (MARX; ENGELS, 2006).

8 O conceito gramsciano de hegemonia também representa uma mudança importante em relação ao conceito leninista no qual as relações de hegemonia eram compreendidas como relações de aliança entre a classe trabalhadora e as demais classes subalternizadas. Para Gramsci, hegemonia significa o predomínio ideológico dos valores e normas da classe dominante sobre frações de sua própria classe e sobre as classes subalternas. A classe dominante e suas frações superam seus interesses mais imediatos para liderar e dirigir intelectual, moral e politicamente as demais classes sociais. Nesse sentido, o domínio de uma classe não se faz apenas pela força, mas se cria e recria pela aceitação dos dominados de uma concepção de mundo e de valores pertencentes a seus dominadores.

9 Essa trajetória é descrita pelo autor em seu livro *Capitalismo e social-democracia*, 1989.

10 A compreensão de revolução expressa aqui é de transformação profunda de um determinado modo de produção, sem que isso signifique, necessariamente, que transformações radicais sejam possíveis apenas por meio de rupturas violentas.

11 Igualdade perante a lei, especialmente a partir da introdução dos direitos sociais como parte do conjunto dos direitos de cidadania, permitindo melhor redistribuição de renda e de oportunidades entre cidadãos de uma mesma classe social (MARSHALL, 1967).

12 Temos no Brasil um exemplo importante. O direito à moradia só foi incorporado ao rol de direitos sociais contidos na Constituição federal em 2001, após intensa mobilização e pressão dos movimentos de luta pela moradia no país.

13 Marshall (1967), a partir da experiência histórica inglesa, traça uma trajetória evolutiva para o desenvolvimento dos direitos de cidadania, na qual primeiro foram conquistados os direitos civis, em seguida os direitos políticos e, como consequência da conquista desses, foram conquistados os direitos sociais.

14 Não se pode deixar de considerar que essa conciliação foi possível em decorrência especialmente de uma relação de troca altamente desigual e da superexploração dos trabalhadores entre os países capitalistas centrais e demais países da América Latina, Ásia e África.

15 Em fins dos anos 1960 começam a aparecer os primeiros sinais (inflação, desemprego, endividamento de empresas e países) da grande crise capitalista que se expressará fortemente entre 1970 e 1975.

16 Embora façamos o uso do termo “neoliberal”, compartilhamos da posição defendida por Brandão (1991) e por Malaguti (2002) de que, a rigor, não existem diferenças substantivas entre os postulados liberais de John Locke e Adam Smith e os neoliberais de Friedman e Hayek.

17 Castel (2009) sugere uma revisão dos direitos sociais reduzindo-os a um número limitado de direitos básicos, de caráter incondicional, que possibilitariam aos cidadãos o acesso a alguns serviços sociais. Ou seja, a partir da oferta de alguns serviços sociais básicos, destinados a atender esse número limitado de direitos, se encerrariam as responsabilidades coletivas e estatais com os membros da sociedade.