

O ESTADO NEOLIBERAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS

Alisolete Antonia dos Santos¹
Anisio Carlos de Oliveira²
Aparecido Francisco dos Reis³
Teodorico Fernandes da Silva⁴

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de levantar uma discussão a respeito do Estado e suas funções no interior da sociedade de classes. Atualmente, muito se tem falado acerca da nova postura do Estado como instituição afastada das atividades econômicas e praticamente ausente no debate entre os diversos segmentos sociais, entretanto, percebe-se também o esvaziamento desse mesmo Estado das funções de atendimento e de condução de políticas sociais dirigidas às carências sociais, sobretudo no Brasil, no qual sequer foi implantado um sistema de assistência pública nos moldes europeus e, mesmo assim, o mínimo que se tem está sendo suprimido em função das orientações do ideário neoliberal.

PALAVRAS-CHAVE: Estado, neoliberalismo, marxismo.

^{1,3e4} Doutorandos do Programa de Doutorado em Serviço Social, convênio UCDB/UNESP.

² Mestrando do Programa de Mestrado em Serviço Social, convênio UCDB/UNESP.

O ESTADO NEOLIBERAL E AS POLÍTICAS SOCIAIS

O presente trabalho tem o objetivo de apresentar a discussão em torno das concepções teóricas de Estado e as políticas sociais públicas. Assim, apresenta-se duas concepções antagônicas e fundamentais que servem de base para a maioria dos estudos e análises do papel do Estado, na regulamentação das atividades econômicas e na condução de políticas sociais. As duas perspectivas são a liberal e clássica, de raízes burguesas e seus desdobramentos, e a marxista, que opõe a concepção de Estado de bem comum ao debate de sua natureza e sua classe

Nesse sentido, este trabalho pretende contribuir para a compreensão das relações entre o Estado neoliberal atual e seu papel no contexto do mundo globalizado.

Para entender a moderna relação entre as políticas públicas propostas como adequadas e tipo de Estado que se criou, é necessário reportar-se aos fundamentos das concepções que orientam as idéias daquilo que, contemporaneamente, convencionou-se chamar de “Estado Neoliberal”.

Já no final do Século XVII, surgiu, provocadas por grandes mudanças sociais, a redefinição do papel do Estado e a formulação sistemática dos direitos individuais como fundamentos das doutrinas políticas. Desenvolveu-se, nesse período, a teoria de Estado identificada como clássica ou liberal, com base nos direitos individuais e na ação do Estado como local de discussão, participação e distribuição do Bem Comum, substituindo a lei divina como fundamento do poder político e, conseqüentemente, da vida social.

No contexto da história das idéias políticas, houve sempre uma separação entre as doutrinas clássica e liberal, tendo a primeira, como precursores, pensadores como John Locke e Rousseau.

Em LOCKE (1978), o Estado é fruto de um pacto social, no qual os indivíduos, livres e iguais, transferem para um poder soberano seus direitos, criando, desse modo, a Sociedade Civil, com poderes limitados e dependente das vontades dos cidadãos. Nesse sentido, o Es-

tado é uma entidade abstrata, que deve zelar pela proteção da liberdade e propriedade individual e de tudo que aparece como extensão disso.

Também para ROUSSEAU (1991), os homens nascem livres, iguais e completamente inocentes. Segundo ele, quem corrompe os homens é a Sociedade Civil, que não teria outro papel senão o de perpetuar a desigualdade social e econômica. Entretanto, ambos concordam que o poder que a Sociedade Civil possui tem origem no povo, devendo, portanto, atender interesses desse povo.

Na transição do Século XVIII para o XIX, junta-se a essas idéias a concepção liberal, tendo como fundadores Adam Smith e Bernard Mandeville (CARNOY, 1994).

Mandeville defendeu que, embora os indivíduos procurem em primeiro lugar satisfazer suas próprias necessidades, o resultado geral será sempre a prosperidade de toda sociedade, já que a ganância de uns é compensada pela generosidade de outros.

Adam Smith usou o argumento de Mandeville e afirmou que a base da vida social é o amor do homem pela sociedade e pela ordem que a mesma estabelece, e isso é possível graças aos sentimentos morais que governam o comportamento humano e conduzem os indivíduos a uma interação positiva. A atividade econômica do livre mercado produz uma sociedade com elevado grau de prosperidade e o papel do Estado teria de ser o mais periférico possível em relação à dinâmica fundamental: a “mão invisível do mercado”.

Assim, o Estado só deve ser mantido enquanto tem condições de manter a situação segura, mas quando falha nessa tarefa, cada cidadão deve ficar em dúvida se continua apoiando ou busca uma coisa nova. Segundo Smith, os homens são impulsionados pelo desejo de melhorar de vida, não tendo a riqueza como um fim em si mesmo, mas com o objetivo de possuir fama e poder; isto levaria os indivíduos a uma competição. O resultado seria maior riqueza e, decorrente disso, a maximização do bem-estar coletivo. Smith, na verdade, defendeu uma moral possível para os homens e, para ele, o papel do Estado seria exatamente o de desenvolver e ampliar a moral dos indivíduos

e sentimento como: amor ao país, às leis e aos demais cidadãos; ou seja, fornecer a base legal para o funcionamento do mercado.

As idéias de Smith foram base de discussão para o chamado pensamento utilitarista. Jeremy Bentham e James Mill (Apud CARNOY, 1994) deram continuidade, defendendo a sociedade centrada no mercado livre e, em face às agressões da classe trabalhadora, concluíram que o Estado burguês é necessário à medida que proporciona igualdade e segurança ao sistema de propriedade privada ilimitada e à empresa capitalista.

John Stuart Mill, em meados do Século XIX, afirmou que a desigualdade existente não é inerente ao modo de produção capitalista, mas acidental e pode ser remediada, retomando, assim, o ideal da doutrina clássica da criação de uma sociedade de homens livres e iguais. Ele redefiniu esse ideal como uma comunidade de trabalhadores impulsionando o desenvolvimento das capacidades humanas. A culpa pela desigualdade estava na distribuição feudal da propriedade, e acreditava que o capitalismo estava reduzindo gradativamente as diferenças de renda, riqueza e poder, mediante a ampliação da participação democrática dos vários segmentos sociais.

Evidentemente, as doutrinas clássicas e, sobretudo, as liberais deram fundamentos para o desenvolvimento de uma concepção de Estado afastado das atividades econômicas. O Estado é apenas necessário para proporcionar igualdade e segurança ao sistema de propriedade ilimitada e ao ganho da empresa capitalista, portanto, tais idéias, hoje, ganham terreno à medida que o ideário neoliberal preconiza o afastamento sistemático do Estado das atividades econômicas, da regulação dos mercados e das políticas de assistência pública. Pensa-se num Estado quase que neutro e distante da vida social, não refletindo aí nenhum interesse de classe em particular.

Todavia, pensando em outra direção, está a teoria de Estado marxista (GIRARDI, 1968), apontando que o mesmo não é nem neutro e nem afastado e acima da vida social. Aqui o Estado surge das contradições de classe e governa a partir das idéias e decisões tomadas na esfera da dominação, conceito este chave para a compreensão deste pensamento. A dominação é resultado da capacidade que uma classe social tem de unificar, através da ideologia, e conservar unido o bloco

social, que mesmo não sendo homogêneo tende a tornar as idéias da classe dominante como universalmente válidas e condutoras de todos os valores políticos, culturais e morais.

Nesse sentido, alguns teóricos demonstraram como os interesses específicos de uma classe social podem ser universalizados.

Evidentemente, quando se refere a estas concepções, parte-se, num primeiro momento, do próprio Karl Marx (Apud CARNOY, 1994). Para Marx, a riqueza tem uma função essencialmente social. Ela não pode ser promovida sem uma decidida intervenção planificadora por parte do Estado, e sem a racionalização dos bens de produção. Na vida social, é necessário chegar a um regime econômico em que produção seja organizada em função das necessidades efetivas da coletividade. Assim, Marx não nega a existência da propriedade privada desde que o direito à propriedade esteja limitado às exigências do bem comum as quais impõem a planificação da produção e a coletivização da propriedade dos bens produtivos.

Desse modo, Marx não desenvolveu uma única e coerente teoria da política e/ou do Estado. As suas concepções têm raízes nas críticas a Hegel e nas análises das seguintes conjunturas históricas: a revolução de 1848, na França; ditadura de Luís Napoleão Bonaparte, e a comuna de Paris de 1871.

Marx considerou as condições materiais de uma sociedade como base de sua estrutura social. Assim, o Estado emerge das relações de produção. O Estado como sociedade idealizada, perfeita, não faz sentido para Marx, que o colocou no seu convênio histórico e o submeteu a uma concepção materialista da história. Não é o Estado que molda a sociedade, mas o Estado e a sociedade são moldados pelo modo de produção.

Ainda para Marx, o Estado não representa o bem comum, mas a expressão política da estrutura de classe inerente à produção. Na sociedade capitalista, o Estado é a expressão política de dominação de classes e instrumento essencial desta dominação. Como a classe capitalista tem o controle sobre o trabalho no processo de produção, essa classe dominante estende seu poder sobre o Estado e outras instituições.

Segundo Marx, o Estado é uma instituição com vínculo de classe. O Estado surge da contradição entre o interesse do indivíduo e o interesse comum de todos os indivíduos. O Estado surge das condições materiais de existência dos indivíduos que também têm a forma de uma vontade dominante.

O Estado capitalista é uma resposta à necessidade de mediar o conflito de classes e manter a ordem que reproduz o domínio econômico da burguesia. Na sociedade burguesa, o Estado representa o braço repressivo da burguesia que usa este poder contra os trabalhadores.

Marx defendeu a democracia como forma de refrear o poder executivo que gerencia os negócios da burguesia.

Nesta questão democrática, Marx viu a luta de classes pela utilização, pela classe dominante das formas democráticas como meio para dar a ilusão de participação das massas no Estado.

Até que ponto o Estado é um agente da burguesia dominante?

- a) primeiramente, os membros do sistema de Estado - as pessoas que estão nos mais altos postos dos ramos executivo, legislativo, judiciário e repressivo tendem a pertencer na mesma classe;
- b) em segundo lugar, a classe capitalista domina o Estado através do seu poder econômico global;
- c) em terceiro lugar, o Estado funciona como um instrumento da classe dominante.

Tomando como ponto de partida o conceito marxiano, GRAMSCI (1978) acabou por desenvolver categorias para explicar as funções do Estado no interior da sociedade capitalista. A principal categoria desenvolvida por ele foi o conceito de hegemonia.

Hegemonia é a maneira pela qual uma classe social impõe sua liderança e valores a toda sociedade. É a transformação de um projeto de classe num projeto socialmente aceito. É mediante isso que Gramsci entendeu o relacionamento entre as diversas classes sociais,

ou seja, a relação entre a estrutura e a superestrutura. Hegemonia é, portanto, a direção política, moral, cultural e ideológica da sociedade.

O termo hegemonia surgiu da necessidade de compreensão da realidade italiana (ascensão do fascismo), procurando entender os problemas reais, historicamente especificados, não limitar-se à expectativa passiva das conseqüências das leis gerais do capitalismo.

Ademais, pretendeu indicar as forças sociais que podem e devem ser envolvidas no processo revolucionário, fixando concretamente o nível de intervenção do partido (comunista) na luta revolucionária.

Nas palavras de GRUPPI (1979 : 70) a *“hegemonia é capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe”*. Já não bastava à classe dominante exercer o seu poder através da força e da coerção. Daí a necessidade de sua hegemonia na sociedade, de persuadir os dominados a aceitar seu sistema de crenças, compartilhando os mesmos valores sociais, culturais e morais.

Isso ocorre em dois planos da superestrutura: **sociedade civil** (direção cultural e direção política).

A **sociedade civil** é o *locus* de produção e da difusão ideológica.

A **hegemonia** é a capacidade de direção e de conquista de alianças. Não opera apenas sobre a estrutura econômica (infra-estrutura) e sobre a organização política da sociedade, mas também sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas e, inclusive, sobre o modo de conhecer (produção e difusão do conhecimento científico).

O conceito de **hegemonia** tem dois significados principais:

1) A classe dominante exerce o controle da sociedade civil através da liderança moral e intelectual sobre as demais frações sociais aliadas ou neutras. Aqui aparece a figura da classe dirigente que detém o poder e a capacidade para articular os interesses das outras frações. A classe dirigente não impõe sua ideologia ao grupo aliado; mas, antes, representa um processo politicamente transformativo e pedagógico,

pelo qual a classe dominante articula um princípio hegemônico, que combina elementos comuns, extraídos das visões de mundo e dos interesses dos grupos aliados (CARNOY, 1994 : 95).

2) É a relação entre as classes dominantes e dominadas. A hegemonia compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante impor a sua visão de mundo às demais classes, moldando interesses dos grupos subordinados. Aqui surge uma relação de consentimento que não é absolutamente estático. Ela move-se em um terreno constante de deslocamento, a fim de acomodar-se à natureza mutante das circunstâncias históricas e às exigências e ações reflexivas dos seres humanos. Por isso, ela é cheia de contradições e conflitos.

Onde concretamente isso ocorre?

“O aparelho da escola (educação superior e básica), aparelho cultural (os museus e as bibliotecas), a organização da informação, o planejamento de vida, urbanismo, sem esquecer a importância específica dos aparelhos possivelmente herdados de um modo de produção anterior (a igreja e os intelectuais)”
(CARNOY, 1994 : 96).

GRAMSCI (1998) colocou que o crescimento de uma classe social, no caso do capitalismo, a burguesia, não se deu só na esfera da produção, mas o controle da consciência é uma arena fundamental de luta da mesma forma, ou até mais, que o controle das forças de produção. Assim, o Estado, como instrumento da dominação burguesa, é participante íntimo na luta pela consciência. Pode agir como controle coercivo num momento de crise da hegemonia, mas, sobretudo, como um educador, porque ele age essencialmente sobre as forças econômicas, reorganizando e desenvolvendo o aparelho da produção econômica, criando uma nova estrutura e superestrutura. O Estado age como instrumento de racionalização, impulsiona, incita, solicita e pune, criando um *modus vivendi*. É possível, então, a ação ou omissão punitiva com implicações imorais. O direito é o aspecto repressivo (uso da violência legítima) e negativo de toda atividade compreendida pelo Estado.

Uma outra forma de reorganização do Estado se dá no momento

da ampliação da participação das demais classes sociais no jogo do poder.

“(...) dentro da formação social a aceitação de certas exigências vindas de baixo, enquanto ao mesmo tempo encoraja a classe trabalhadora a restringir sua luta ao terreno econômico-corporativo, é parte desta tentativa, de impedir que a hegemonia da classe dominante seja desafiada, enquanto mudanças no mundo da produção são acomodadas vigente” (CARNOY, 1994 : 104).

Outro pensador marxista importante na análise do Estado burguês é Althusser (Apud CARNOY, 1994). Em Althusser a categoria fundamental é o tema da ideologia. Esta é vital para a compreensão do controle da consciência social e da reprodução das relações de produção.

Para o autor, a ideologia existe como um constructo que transcende qualquer história das formações sociais; não depende de uma formação social particular, mas existe independentemente de qualquer momento no tempo. Como uma realidade sem história. É relação imaginária dos indivíduos com suas condições de existência. Porém, ela só se realiza num aparelho e em suas práticas.

“As crenças de um indivíduo são seus atos materiais inseridos em práticas materiais, governadas por rituais materiais que são, eles mesmos definidos pelos aparelhos ideológicos, materiais dos quais derivam as idéias desse sujeito” (ALTHUSSER, apud CARNOY, 1994 : 122).

Ele sustenta que a ideologia reconhece os indivíduos como sujeitos, subordina-os ao sujeito da própria ideologia (Deus, Estado, capital, etc.), garante que tudo seja realmente assim e que, contanto que os sujeitos reconheçam o que são e ajam em consonância com isso, tudo estará bem. Portanto, a maioria dos “bons” indivíduos internaliza a ideologia e é inserida pelos rituais dos aparelhos ideológicos. O indivíduo “pensa” que é livre e responsável por seus atos, mas é, ao mesmo tempo, sujeito a uma ideologia que age como uma autoridade superior. O indivíduo é destituído de toda liberdade, exceto a de aceitar sua submissão.

Ao invés de um indivíduo que se define por sua responsabilidade

e por seus atos, o sujeito de Althusser é definido pela sujeição à ideologia dominante, colocando-se no contexto dos aparelhos ideológicos, tendo sua liberdade definida por eles. Uma liberdade totalmente condicionada.

Como, então, uma ideologia se torna dominante?

Althusser afirmou que uma ideologia se torna dominante pela ação dos aparelhos ideológicos.

1) Toda formação social deve reproduzir as condições de sua produção e, ao mesmo tempo, produz para poder se reproduzir: terra, capital, trabalho e o conhecimento que entram na produção.

2) Reprodução da divisão do trabalho e das habilidades exigidas ao trabalhador, realizado cada vez mais fora da produção:

“(...) a reprodução da força de trabalho revela, como sua condição ‘sine qua non’, não só a reprodução de suas habilidades mas também a de sua sujeição à ideologia dominante, ou da prática dessa ideologia, com a ressalva de que não basta afirmar que não só, mas também, pois nas formas de sujeição ideológica que se assegura a reprodução das habilidades da força de trabalho” (CARNOY, 1994 : 125).

3) Como garantir a reprodução das relações de produção?

É garantida na maior parte pela superestrutura ideológica e jurídico-política, pelo exercício dos aparelhos ideológicos e, em parte, garantido pelo sistema de punição e recompensa da própria produção, isto é, pelos Estado e seus aparelhos, sejam eles ideológicos ou repressivos.

Com base nessa análise, pode-se entender como as políticas sociais são organizadas com a função não apenas de atender necessidades da população, como também, no caso específico do Brasil, têm o papel de reprodutora das relações de produção existentes e da cultura política tradicional. Nesse sentido, percebe-se que o homem, como ser social, associa-se a outros seres humanos e, nessa associação, interage como sujeito e objeto de sua história. Isto é:

“(...) ao longo da vida a pessoa humana aprende a interiorizar os elementos sócio-culturais do seu meio, integrando-os na estrutura de sua personalidade sob a influência de experiências de agentes sociais significativos, e adaptando-se assim ao meio social em que deve viver” (ROCHER, 1971 : 12).

A política baseia-se na pluralidade dos homens. Ela trata da convivência entre diferentes, organiza as diversidades absolutas de acordo com uma igualdade relativa e em contrapartida às diferenças relativas.

Nessa perspectiva, conceitua-se política social como um dos instrumentos de ação do Estado sobre a sociedade. Segundo Weber, a política é o conjunto das condutas humanas que comportam a dominação do homem pelo homem. O poder situa-se dentro de uma relação social, e indica a situação de desigualdade que permite que um dos atores possa impor sua vontade ao outro (apud ARON, 1987 : 513).

Nessa ótica, a política social seria uma das instâncias em que os indivíduos são, em geral, controlados, mas aguardam a convicção da sua livre opção para aceitar aquilo que lhes é imposto socialmente. O Estado, no exercício de suas funções, produz, institui e distribui bens e serviços sociais.

No Brasil, em parte por causa da base econômica escravista que moldou sua evolução histórica, permitiu a formação de uma relação de dependência, submissão e subserviência da população em relação ao Estado. Esse Estado centraliza o poder e chama para si a responsabilidade de garantir a população a igualdade perante a lei, as políticas públicas e outras ações que compõem o governo.

Nessa perspectiva, as relações entre o Estado brasileiro e todas as classes sociais se caracterizam pelo clientelismo. As classes mais pobres vivem na dependência do assistencialismo, as mais abastadas, para usufruir dos benefícios, utilizam-se dos apadrinhamentos, dos amigos influentes e outros meios.

O Estado brasileiro pauta suas ações em duas estratégias básicas: regime autoritário e excludente e políticas sociais calcadas no modelo assistencial.

Observa-se, ainda, que o Estado brasileiro se parece com o *Leviatã*, de Thomas Hobbes, que usa a força, no seu sentido mais amplo, para manter a paz, a obediência, o conformismo, o controle das ações dos indivíduos; e os políticos, para se manterem sobre a proteção do *Leviatã*, usam de todos os meios para justificar e garantir sua permanência no poder.

Segundo o realismo de MAQUIAVEL (1983), os homens só praticam o bem por necessidade, nessa ótica, nota-se que na contemporaneidade espera-se que a necessidade de superar as crises reformule suas estratégias de poder, submetendo-as a valores éticos e princípios jurídicos e outras ações que garantam aos indivíduos acesso a direitos sociais.

No início do período republicano, aparecem as primeiras preocupações com o social.

Em Campo Grande, o Código de Postura de 1905 estabelecia regras para a economia, regulava a higiene e saúde pública e, nos dois últimos capítulos, previa regras de relacionamento social.

Em 15 de janeiro de 1919, o Governo Federal regulamentou as obrigações sobre os acidentes no trabalho, que foi resultado de um momento histórico vivenciado pelas diferentes categorias profissionais e da luta da população urbana industrial pela regulamentação da jornada de trabalho, das condições de trabalho (segurança e salubridade), do repouso (descanso semanal e direito de férias) e de leis de proteção ao trabalho de mulheres e criança.

Em Mato Grosso do Sul, em particular Campo Grande, devido à característica da economia local, que era a pecuária extensiva, as reivindicações do movimento operário, de 1907 a 1919, não repercutiram na região; isto é, os “direitos sociais” do trabalhador e, por extensão, a sua família ficavam à mercê da vontade do chefe político local, o coronel.

O coronel, no atual Mato Grosso do Sul, chamava para si a assistência social das classes subalternas, com isso, ele garantia um eleitorado fiel; obediente e caso algum dos seus protegidos lhe traísse, era castigado severamente e às vezes era executado, ou seja, essa assistência social

confundia-se com os interesses políticos e sócio-econômicos de quem estava exercendo o poder ou de quem pretendia conquistar o poder.

Segundo MARSHALL (1967 : 7), “*política social é a política dos governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem-estar social dos cidadãos, ao proporcionar-lhes serviço ou renda*”. Nesse conceito, o Estado apresenta-se como uma entidade liberta do poder econômico, posicionando-se acima das classes.

Outro conceito, segundo DEMO (1978 : 97): “*por políticas sociais entende-se de instituições, mecanismos ou programas destinados a reduzir as desigualdades sociais ou a atender grupos populacionais considerados socialmente problemáticos*”.

No caso brasileiro, o Estado é intervencionista numa sociedade de classes com fortes traços oligárquicos e um organismo estruturado para promover o interesse dos grupos que estão no poder.

Nesse sentido, o Estado adota uma política social quando o interesse das classes estão articulados (os sindicatos, associações, etc.); quando há condições para a apropriação de razoável excedente por parte do Estado, que será revertido em custos de política social. Essas condições não estão dissociadas de uma outra forma de atendimento através de uma política social, a qual visa aliviar tensões e garantir a manutenção da ordem estabelecida e necessária para a acumulação de capital ou por subsidiar o capital.

Por muito tempo, a política social foi considerada uma concessão do Estado ao trabalhador e à sociedade em geral, como benefício cujos fins eram o de prever e controlar o comportamento humano.

A política social, segundo VIEIRA (1995), apresenta períodos conforme os momentos políticos que marcaram a evolução histórica. O primeiro período foi do controle da política, que se iniciou no período de governo de Getúlio Vargas, em 1930, e avançou nos governos populista e nacionalista até João Goulart.

As políticas sociais atuam como mecanismos contraditórios. Ao mesmo tempo em que controlam os conflitos sociais, podem suscitar

lutas e movimentos novos pela aglutinação de uma população-alvo ou pelo estabelecimento de direitos e benefícios sociais que mobilizam as pessoas interessadas, transformando-as em categorias mobilizáveis no cenário político.

A institucionalização das relações sociais nos aparelhos do Estado é um mecanismo de consenso e controle dos conflitos sociais.

Conforme fica evidente neste manifesto de Euvaldo Lodi, presidente da Confederação Nacional da Indústria, dirigido aos industriários do Brasil, no qual conclamava a necessidade da sindicalização.

*“O governo está empenhado firmemente em que todas as classes se organizem sindicalmente de modo que assumam no país o papel que a lhes atribui a Carta Magna da República. Com esse objetivo o Decreto-Lei 5.199 de 16 de janeiro de 1943 criou a Comissão Técnica da Orientação Sindical, **subordinada diretamente** ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com a **finalidade precípua de promover o desenvolvimento do espírito sindical e divulgar a orientação governamental** relativa à vida agremiativa e prestar aos sindicatos toda a colaboração que for julgada necessária. (...) São várias as portarias do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio dando ao Sindicato a representação efetiva dos elementos da sua categoria nos processos singulares em andamento naquela Secretaria de Estado. Assim, **ninguém pode requerer ou propugnar qualquer interesse perante as autoridades do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio no que se refere aos assuntos da legislação social trabalhista** senão por intermédio do aparelho de classe respectiva”* (O Estado de São Paulo, 8,7, 1943, grifo nosso).

Esse manifesto evidencia que o governo assegura o controle político do movimento operário ao subordinar os sindicatos ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Ele dita as normas para aquilo que o Estado reconhece como direitos sociais, porque os homens não têm maturidade política, por isso o governo intervém para que a paz possa reinar e o trabalhador possa voltar ao seu ofício. O Estado age como grande benfeitor e usa a força para aquele que não obedecer a orientação governamental. A promulgação de leis sociais atendiam

algumas reivindicações do trabalhador, apenas para desafogar as pressões sociais. O manifesto mostra, também, que as ações do governo pautam no princípio maquiavélico de que é mais seguro ser temido que amado, porque o temor inspira respeito e medo ao castigo.

“O Estado corporativista representa uma nova articulação política do bloco dominante frente às classes dominadas, sobretudo frente aos trabalhadores urbanos, para integrá-los ao aparelho de Estado, induz controles burocráticos para colocar o trabalhador sob a proteção do Estado” (FALEIROS, 1992 : 276).

Esse Estado se apresenta como protetor dos pobres com a extensão de certos benefícios a algumas categorias; encarrega-se do seguro para a velhice, cria sindicatos oficiais e a obrigatoriedade de filiação. Com sua sindicalização, o trabalhador é inserido nos programas de previdência social, habitação, alimentação. A Justiça do Trabalho regulamenta o contrato de trabalho, arbitra os impasses impondo acordos para aliviar as pressões dos trabalhadores. Com isto, o Estado tira dos trabalhadores o direito de greve e a liberdade de organização sindical.

Este quadro não mudou com a implantação da ditadura militar, em 1964, iniciando-se o segundo período de política do controle que se prolongou até a conclusão dos trabalhos da Constituinte de 1988.

O golpe militar de 1964 suprimiu os direitos e garantias individuais, através dos Atos Institucionais. A sociedade, coagida e reprimida, ficou impedida de consolidar suas reivindicações sociais. O Estado não admitia as pressões das massas e nem a negociação, impôs contratos aos trabalhadores.

“Os aumentos de salários são concedidos por decretos e os tecnocratas elaboram leis sem participação da população, despolitizando as decisões pela linguagem técnica. A legitimidade política do Estado se faz pelo combate à desordem, pelo crescimento econômico, pela racionalização administrativa, e em seguida por uma abertura gradual para a sociedade civil sem que o controle militar seja abandonado” (FALEIROS, 1992 : 279).

O Estado, visando o desenvolvimento com segurança, criou leis rígidas e implacáveis para impor a “paz” interna, depois criou os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), objetivando diminuir a desigualdade social. Na prática, observou-se que:

“(...) não obstante a disposição governamental de criar novos mecanismos de ataque à pobreza de massa no País, não se efetou, concretamente, a necessária reorganização do sistema produtivo e da estrutura de dominação estatal prevalecentes de modo a tornar o desenvolvimento benéfico para a maioria da população” (PEREIRA, 1981 : 1).

A política social, diante dos crescentes problemas sociais, tem apenas um papel simbólico, ela sofre um esvaziamento, em parte, por dois motivos.

Primeiro motivo, a política social é concebida, pelos governos militares, como mecanismo de distribuição de renda, sem afetar os interesses das classes dominantes. Nesse sentido, ela transforma-se em medida eficaz, apenas para a manutenção do “pacto de dominação”. Ao ser dotada de objetivo próprio, induzia a crença que a criação e a ampliação de serviços de bem-estar social poderiam, por si só, redistribuir a renda acumulada pela política de crescimento. Constata-se que qualquer política de redistribuição de renda, sem a reestruturação do sistema de produção, está fadada ao fracasso. Com isso, observa-se que a política social, ao ficar a serviço do sistema, permanece e é reforçada em ação assistencial e, portanto, inócua, quando não perversa, diante do crescimento da pobreza e da desigualdade social.

Segundo motivo, o Estado chama para si a exclusiva responsabilidade pela criação e coordenação da política social, impediu a população de participar da escolha, definição e controle dos programas sociais mais adequados às suas necessidades. O Estado institucionaliza e reforça uma política social parernalista-autoritária, comprometida com uma linha burocratizada de distribuição de benefícios, ao invés de investir no potencial produtivo da maioria da população. Esta é uma das mais graves distorções do regime militar, porque ela exclui a possibilidade de mobilização dos setores populares prejudicados, ampliando, assim, as desigualdades sociais.

Segundo VIEIRA (1995 : 223), nesses dois períodos:

“(...) a política social brasileira compõe-se e recompõe-se conservando em sua execução o caráter fragmentário, setorial e emergencial, sempre sustentada pela imperiosa necessidade de dar legitimidade aos governos que buscam bases sociais para manter-se e aceitam seletivamente as reivindicações e até as pressões da sociedade, acha-se no terceiro período é a política social sem direitos”.

Observa-se que a Constituição de 1988 contém artigos que atendem a Educação, a Saúde, a Assistência, a Previdência Social, o Trabalho, o Lazer, a Maternidade, a Infância e a Segurança, define os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, a associação profissional ou sindical, a greve, a participação de trabalhadores e empregadores em colegiados dos órgãos públicos.

Paradoxalmente, a seguridade social assegurada pela Constituição de 1988, que permitiria adoção de políticas sociais que poderiam diminuir as desigualdades sociais, não se efetivou, em parte, devido a crises sócio-econômicas nacionais e internacionais, porque, a partir dos anos 80, acelerou o processo de mundialização da economia, que se compõe de um complexo movimento, que interfere em diferentes esferas da sociedade mundial, delinea profundas alterações nas relações, nos processos e estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais.

Na atualidade, o Estado enfrenta, no embate de relações entre forças nacionais e internacionais, profundas transformações de alcance mundial nos padrões de poderes e restrições, pressões e condicionamento entre a autoridade política soberana, com capacidade de autodeterminação, e os vetores primordiais da globalização econômica, tecnológica, política e cultural, que pretendem moldar e limitar as opções dos Estados em seus domínios.

Segundo HUTTON (1998), o Estado atual é resultado da opção por um capitalismo que exacerba os efeitos perversos do mercado, criando ineficiências e aumentando a desigualdade social.

Em suma, o Estado brasileiro, desde sua estruturação, chamou

para si a responsabilidade de administrar e regular a competição em mercados financeiros e do trabalho; gerir serviços coletivos como transportes, educação, saúde e adotar políticas de proteção social como pensões e aposentadorias. Diante do processo de globalização e da extrema dependência dos organismos financeiros internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e outros, o Brasil busca desmontar o Estado parernalista-assistencial para atender as exigências da “modernidade” que a mundialização econômica, via FMI, exige. O que se percebe é o colapso no trabalho, o fim do emprego provocado pela automação das fábricas e outros serviços. Outrora o governo exigia a filiação dos trabalhadores nos sindicatos, hoje ele propõe o fim da unicidade sindical, com a extinção da contribuição confederativa. Segundo o governo, “*os sindicatos não podem ficar acomodados e terão que mostrar serviço*” (Folha de São Paulo, 8 nov.1998).

A política de seguridade social, propalada pela Constituição de 1988, foi apenas mais uma carta de intenções que não foi aviada.

Concluindo, o que se constata ao longo da formação das sociedade burguesa, seja brasileira ou não, é que o Estado sempre atua como intermediário nas relações entre capital e trabalho. O seu papel é ambivalente e reflete as condições históricas permeadas por conflitos e profundas contradições que, no caso do Brasil, a política social adotada tem um caráter assistencial, autoritário e desigual, reproduzindo, assim, no interior da sociedade, os mecanismos de dominação e de controle da classe trabalhadora.

ABSTRACT

The aim of this article is to initiate a discussion on the State and its functions in the interior of a class society. Currently, much is being said on the new posture of the State as a institution, removed from economic activities and virtually asent from the debate amongst

diverse social segments. However, its also apparent that this same State has withdrawn functions of assistance and the conducting of social politics directed towards social necessities, above all in Brazil, where not even a system of public assistance based on European patterns has been impanted, and nevertheless, the minimum available is being suppressed to meet with the orientation of neoliberal designs.

KEYWORDS: State, neoliberalism, marxism.

BIBLIOGRAFIA

ANTUNES, Ricardo. Dimensões da crise e metamorfoses do mundo do trabalho. In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 50, ano XVII, abr. 1996.

ARON, Raymond. *As etapas do pensamento sociológico*. São Paulo : Martins Fontes, 1987.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 4. ed. Campinas : Papi-rus, 1994.

DEMO, Pedro. *Desenvolvimento e política social no Brasil*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro, 1978.

DRAIBE, Sonia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Cadernos de Formação*, n. 01.

FALEIROS, Vicente de P. *O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores*. São Paulo : Cortez, 1992.

FAUSTO, Boris. *A revolução de 1930*. São Paulo : Brasiliense, 1978.

FLEURY, Sonia. *Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina*. Rio de Janeiro : Fiocruz, 1994.

- GADELHA, Regina Maria A. F. (org.). *Globalização, metropolitização e políticas neoliberais*. São Paulo : EDUC, 1997.
- GIRARDI, Júlio. *Marxismo e cristianismo*. São Paulo : Edições Paulinas, 1968.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1980.
- _____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 2. ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1978.
- GRUPPI, Luciano. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro : Graal, 1978.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo : Abril Cultural, 1979. (Os Pensadores).
- IANNI, Otávio. *A ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1977.
- LOCKE, John. *O segundo tratado sobre o governo civil*. São Paulo : Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores).
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. São Paulo : Abril Cultural, 1983.
- PEREIRA, Potyara A. P. A política social e a questão da pobreza no Brasil. São Paulo. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano II, mar. 1981.
- ROUSSEAU, Jean-Jaques. *O contrato social*. São Paulo : Abril Cultural, 1991.
- TEIXEIRA, Francisco J. S. *Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho*. 2.ed. São Paulo : Cortez; Fortaleza : Universidade Estadual do Ceará, 1998.
- VIEIRA, Evaldo Amaro. Estado e política social. *Educação e Sociedade*, São Paulo, ano I, n. 2, jan. 1979.