



## Política social: políticas para o capital ou para o trabalhador?

*Social policy: policies for the capital or for the worker?*

**Ednéia Alves de OLIVEIRA\***

**Resumo:** Este artigo é resultado de uma pesquisa teórica construída ao longo do meu percurso acadêmico e também de debates realizados em sala de aula, de projetos de iniciação científica que têm como tema a política social. Nosso objetivo é trazer algumas reflexões sobre o fundamento da política social e sua intencionalidade no modo de produção capitalista. Não queremos, de modo algum, desconsiderar a luta de classes como elemento de superação da ordem burguesa, mas nossas análises apontam para a política social como instrumento de garantia do modo de produção capitalista. Como tal, são políticas que serviram e servem, ao longo da história, para superação de crises econômicas e, por essa razão, configuram-se como políticas para o capital e não para os trabalhadores, embora, em alguns momentos, atendam minimamente às suas necessidades.

**Palavras-chave:** Política Social. Trabalho. Capital.

**Abstract:** This article is the result of theoretical research built throughout my academic career. These reflections are the result of debates held in the classroom and of scientific projects on the theme of social policy. We present some reflections on the foundation of social policy and its intentions within the capitalist model of production. We do not wish to disregard class struggle as an element in overcoming the bourgeois order, but our analyses points to social policy as being an instrument of guarantee of the capitalist model of production, and as such these are policies that have served to overcome economic crises and, for this reason, they constitute policies for capital and not for workers, although there have been moments when they have minimally met worker's needs.

**Keywords:** Social policy. Work. Capital.


*Submetido em: 12/4/2018. Aceito em: 22/9/2018.*

### 1 INTRODUÇÃO

A literatura acerca da política social no modo de produção capitalista sempre nos remete a uma caracterização desta como sendo resultado das conquistas dos trabalhadores ao longo da história do capitalismo. Para referendar essa análise, os estudiosos sempre partem de uma leitura do capítulo da jornada de trabalho descrita por Marx (2013) em *O capital*. Nesse capítulo, Marx relata as lutas travadas entre os trabalhadores e os capitalistas para redução da jornada de trabalho e como tais lutas foram importantes para que essa redução fosse efetuada.

---

\* Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora. (UFJF, Juiz de Fora, Brasil). Rua José Lourenço Kelmer, s/n, São Pedro. CEP: 36036.900. Coordenadora do Grupo de pesquisa Trabalho, Mercado de Trabalho e Serviço Social. ORC ID: <<http://orcid.org/0000-0001-6550-7177>>. E-mail: <[oliveiraedneia2708@gmail.com](mailto:oliveiraedneia2708@gmail.com)>.

 © A(s) Autora(s)/O(s) Autor(es). 2018 **Acesso Aberto** Esta obra está licenciada sob os termos da Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional ([https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt\\_BR](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR)), que permite copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, bem como adaptar, transformar e criar a partir deste material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

Naquele período, a jornada de trabalho chegava a atingir em torno de 16 horas diárias. O salário mal dava para cobrir as necessidades mínimas do trabalhador e, em algumas situações, beirava o limite de comprometer a sobrevivência humana. Posteriormente, as lutas, em alguns países, conseguiram ser revertidas em conquistas como a diminuição da jornada de trabalho, regulada pelo Estado, em 8 horas diárias ou, ainda, em 40 horas semanais.

Todas essas considerações permitiram analisar que a luta e a organização dos trabalhadores em sindicatos e partidos políticos contrários aos interesses da burguesia possibilitaram ampliar a margem de concessão do Estado liberal em relação a determinados benefícios sociais e trabalhistas. Contudo, um olhar mais atento pode identificar que todas as medidas adotadas pelo Estado com relação aos benefícios sociais e trabalhistas estavam e estão vinculadas a uma necessidade de manutenção da própria ordem vigente e, em boa medida, na garantia do bom funcionamento da economia, configurando-se, dessa forma, em maiores benefícios para o capital do que para o conjunto da classe trabalhadora, embora esta tenha sido mais beneficiada em alguns momentos históricos e em alguns países, como veremos a seguir.

## 2 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO SOCIAL E A LÓGICA DA POLÍTICA SOCIAL

O surgimento do modo de produção capitalista não eliminou as desigualdades sociais existentes. Pelo contrário, aprofundou e aglutinou essas desigualdades nos grandes centros industriais e urbanos. Em maior ou menor medida, esta foi a tônica de desenvolvimento do capitalismo nos últimos séculos. O relato de Engels (2008) sobre as condições de vida da classe trabalhadora na Inglaterra, berço da industrialização capitalista, evidencia as péssimas condições de vida e trabalho da população. Altos índices de assalto, furtos, prostituição, doenças contagiosas, falta de saneamento urbano e moradias decentes foram relatados pelo autor nesse período, como sendo a situação comum da maioria da população inglesa que vivia da venda da sua força de trabalho.

Que coisa boa o *ar puro* da atmosfera pestilenta das moradias dos porões ingleses! Que tremenda *beleza natural* a das fantásticas roupas esfarrapadas dos pobres ingleses e do corpo murcho, macilento das mulheres, consumidas pelo trabalho e pela miséria, a das crianças jogadas em montes de esterco, a dos fetos malformados gerados pelo excesso de trabalho na monótona atividade mecânica das fábricas! E que encantadores *os últimos detalhes da práxis*: a prostituição, o assassinato e a forca! (MARX, ENGELS, 2010, p. 31, *grifos do autor*).

As condições de vida fora das fábricas logo passam a ser evidenciadas no seu interior. As intensas e extensas jornadas de trabalho de homens, mulheres e crianças, assim como os baixos salários pagos, denotavam uma relação trabalhista alicerçada na exploração máxima da força de trabalho, sem qualquer tipo de proteção contra acidentes, doenças e mortes. Para os que se encontravam à margem do mercado de trabalho, ou seja, os trabalhadores excedentes, existiam as ações assistencialistas realizadas por instituições religiosas e filantrópicas com o intuito de manter sob controle essa massa de sobrantes miseráveis. Para além da filantropia, o Estado liberal também utilizava mecanismos repressivos e punitivos com o mesmo intuito de controle dos pauperizados. Marx e Engels (2010) ainda relata que o aumento da pobreza era também atribuído a falhas administrativas. Portanto, para além da benemerência e

repressão, era necessário adotar medidas administrativas para combater a epidemia chamada pobreza.

Em todos os países industrializados procurou-se adotar a mesma forma de controle da pobreza existente na Inglaterra, criando leis administrativas, como o imposto para os pobres em colaboração com as Igrejas. Esse imposto criou uma rejeição por parte de alguns membros da burguesia que viam neste tipo de imposto uma retroalimentação da vagabundagem e de um incentivo à miséria. Não por acaso, a pobreza passa a se constituir como um delito passível de punição, tal qual ocorrera na Inglaterra com a criação das *Work Houses*, criando uma distinção ou separação entre o bom e mau pobre, entre aquele com disposição para o trabalho, e aqui devemos entender qualquer trabalho, e aquele sem disposição para tal (OLIVEIRA, 2010).

Em contrapartida, as leis trabalhistas ainda eram muito incipientes, responsabilizando o trabalhador pelas suas condições de vida e trabalho. O controle sobre as condições de trabalho promovidas pelo Estado não denunciava os abusos cometidos pelos capitalistas. Marx (2013) relata que os inspetores fabris, responsáveis pela fiscalização das condições de trabalho, eram contratados pelo Estado e faziam vista grossa sobre as formas abusivas e precárias em que o trabalho se realizava. Férias pagas, horário de almoço, pausas para descanso, horas extras, descanso semanal remunerado, licença maternidade, dentre outros benefícios, eram inexistentes na Europa do final do século XIX e início do século XX.

No livro *Morte a crédito*, de Louis Ferdinand Cèlline (1982), ambientado na Paris de 1900, o autor relata as péssimas condições de trabalho do pai de seu protagonista e a escassez de direitos trabalhistas. Como exemplo, podemos relatar o direito a usufruir 15 dias de férias pagas somente após 10 anos de trabalho ininterrupto na empresa de seguros na capital francesa. Além da ausência de uma legislação trabalhista, o salário recebido pelo trabalhador em tela, não permitia à família, composta de três pessoas, fazer as refeições necessárias para a subsistência saudável da família, colocando-os em situação de doenças constantes provenientes da falta de alimentação adequada e de moradia saudável. Dessa forma, o capitalista se isentava de qualquer responsabilidade com o trabalhador, restando ao trabalhador recorrer à sua família ou a associações filantrópicas.

Somente no final do século XIX, teremos a primeira iniciativa de uma política voltada para o trabalhador. Essa medida, promovida na Alemanha de Bismarck, traduziu-se na criação de um seguro garantindo o que mais tarde ficou denominado de previdência social. Logo em seguida, outras leis trabalhistas foram criadas, como seguro acidente e seguro saúde, permitindo a permanência da renda em casos de acidentes de trabalho ou de doenças adquiridas pelo trabalhador. Contudo, pela própria lógica do seguro, só tinham acesso a ele quem estava inserido no mercado formal de trabalho, excluindo trabalhadores rurais e autônomos.

Posteriormente foi criado o seguro desemprego assegurando renda aos trabalhadores enquanto permanecessem fora do mercado de trabalho. Tal dinâmica, sustentada pela contribuição do trabalhador, não afetava a acumulação capitalista, uma vez que os descontos em folha de pagamento eram direcionados ao Estado que formava um fundo para sustentação desse seguro. A redução da jornada de trabalho foi uma estratégia também dos capitalistas

que recorreram ao Estado para regulamentar tal decisão. Se, por um lado, ela atendia aos interesses dos trabalhadores, pois diminuía seu tempo de trabalho, ela também permitiu maior número de trabalhadores empregados. Essa medida dinamizava o consumo interno, mantendo a economia em desenvolvimento e permitindo o crescimento dos países industrializados. Contudo, se a regulamentação de uma jornada mais curta reduziu o tempo do trabalhador na fábrica, ela não significou menor produtividade do trabalhador<sup>1</sup>.

O desenvolvimento de novas tecnologias e novas formas de organização do trabalho permitiu a extração de maior produtividade do trabalho, o que evidenciava a permanência da exploração e também da extração do mais valor, tanto em sua forma relativa como absoluta<sup>2</sup>. Por outro lado, o Estado liberal, até o início do século XX, mostrava-se bem atuante na regulação das leis trabalhistas e no incentivo ao capital pela via de empréstimos e regulação do comércio. É somente no campo da política de assistência aos mais pobres que o Estado mantém sua lógica não intervencionista. Apesar de alguns países europeus já terem criado uma assistência os idosos, esta também estava vinculada a distribuição da renda e desobrigava o Estado a criar instituições para o cuidado destes, permitindo sua subsistência pela renda direta e não por serviços indiretos.

A única política social ampla, nesse período, era a educação pública em boa parte dos países industrializados. Essa política é considerada a primeira política social universal, uma vez que não estabelecia critérios para sua inclusão, beneficiando tantos os filhos da classe trabalhadora quanto os filhos da burguesia. Contudo, é importante considerá-la sob três aspectos importantes: (a) a necessidade do capital de formar uma força de trabalho qualificada; (b) o processo de conformação da classe trabalhadora aos princípios ideológicos e morais da ordem burguesa; (c) a formação dos agentes necessários para controle dessa força de trabalho, como assistentes sociais, advogados, agentes de segurança, psicólogos, médicos, dentre outros. Marx (2012) considera que Estado e Igreja não podem promover a educação igual para ambas as classes, criando uma polarização entre trabalho manual e trabalho intelectual.

Com as crises vivenciadas pelo modo de produção capitalista ao longo de sua trajetória de transição à fase monopolista, não se farão notar um incremento das políticas sociais, mas contribuirá para uma maior organização dos trabalhadores, de acordo com Netto (2001). Importante lembrar que a eclosão das crises e a depressão provocada por elas afetam os trabalhadores de forma direta, haja vista que o desemprego e a redução dos salários são fatores comuns em processos de crise, como se verá na crise de 1929<sup>3</sup>.

A crise de 1929 se configurará como uma das maiores crises do capitalismo. Seus impactos serão sentidos em vários países que mantinham relações comerciais com os Estados Unidos.

---

<sup>1</sup> Marx (2013) destaca que a implementação de leis fabris não impediu ao capitalista criar estratégias para obter ganhos que compensasse os direitos adquiridos pelos trabalhadores.

<sup>2</sup> Sobre a discussão do mais valor relativo e absoluto ler (MARX, 2013).

<sup>3</sup> Nosso objetivo aqui não é aprofundar as causas da crise de 1929. Suas origens são explicadas de diferentes maneiras, a depender da linha teórica de cada economista. Contudo, no âmbito da tradição marxista, acreditamos ser um fenômeno típico do modo de produção capitalista, haja vista que as crises são sempre oriundas de momentos de superprodução. Ou seja, em um dado momento, a capacidade de homens e máquinas torna-se ociosa e a compra de papéis e lucros fáceis faz com que o consumo sofra uma queda, inibindo a materialização da produção. Para entender sobre a crise norte-americana e suas variadas interpretações, ler Schumpeter (1997), Sweezy (1973), Keynes (1996), Marx (2013), dentre outros.

Contrariando as crises anteriores, que eram localizadas, de curta duração e pouco impacto no comércio internacional, esta trará rebatimentos mais profundos. Portanto, as saídas para essa crise contrariarão medidas anteriores, em que não se vislumbravam a planificação e a regulação da economia por parte do Estado. Dessa forma, a literatura sobre a política social vai utilizar como referência a crise de 1929 para delimitar o primeiro momento de criação de um conjunto de medidas que, posteriormente, serão denominadas de política social e que marca a criação de políticas de assistência aos desempregados como ocorrera nos EUA sob o comando de Roosevelt. Seu plano de emergência para socorrer o país, conhecido como *New Deal* foi considerado um modelo a ser seguido por outros países, uma vez que aceitou-se, naquele momento, o fato de que o não intervencionismo estatal na economia era prejudicial para o seu desenvolvimento<sup>4</sup>.

O livro escrito em 1939 por John Steinbeck (1982), *As vinhas da ira*, é um retrato das condições de vida da população norte-americana naquele período. A saga de uma família que, após ter sua fazenda retirada pelo banco, migra para a Califórnia em busca de emprego e esperança de uma vida melhor demonstra a miserabilidade humana e material daquele povo. A necessidade de sobreviver extrai o pior de cada indivíduo e a competição pelo emprego revela a natureza egoísta e desumana do capitalismo.

Porém, antes disso, na Alemanha e Itália, algumas medidas de atenção ao trabalhador já se faziam notar, lembrando que o fascismo e o nazismo, que foram alternativas à crise política e econômica nesses países, incluíam uma intervenção do Estado no controle da força de trabalho e perseguição aos líderes e militantes sindicais e políticos conjugando repressão e benefícios sociais. Sobre a Itália, podemos considerar que a conjugação de coerção e consenso se revelou na criação de medidas para proteção ao trabalhador industrial urbano, criando aquilo que mais tarde se tornou a grande política trabalhista do país: a Caixa de Integração Ordinária (CIGo) que concedia um benefício aos trabalhadores expulsos do mercado de trabalho com valor de 80% do salário recebido e com duração de até 36 meses (OLIVEIRA, 2017). Além dessas medidas, o governo italiano criará algumas instituições estatais de socorro aos empresários para evitar demissões e desemprego.

Aqui, mais uma vez, percebemos a adoção de medidas de caráter monetário, ou seja, de promoção da renda, para garantir consumo e produção e que atendam tanto ao trabalhador quanto ao capitalista. É sobre essas questões que se pautarão também as medidas adotadas pelo governo dos EUA nos anos que se seguirão à grande depressão. De 1929 até a segunda grande guerra, os governos de Hoover e Roosevelt se debruçarão sobre medidas de contenção da crise e que incluíam intervenções maciças no sistema bancário, financeiro e industrial. Faz-se notar também a criação do *Security Act*, criado com o objetivo de prover renda aos desempregados, através de seguro desemprego, e também aos idosos com mais de 65 anos. A geração de emprego e de renda era uma necessidade para fazer com que os norte-americanos pudessem recuperar poder de compra e promover o crescimento econômico.

---

<sup>4</sup> De acordo com Hobsbawn (1995), esta crise afetou a economia mundial provocando uma queda na produção, aumento do número de desempregados com percentual de 30% na Alemanha e 44% nos EUA, redução dos preços dos produtos, principalmente de alimentos e matérias-primas. O comércio mundial sofreu uma queda de 60%, afetando os países cujo comércio internacional era basicamente vinculado aos EUA e à Europa.

Para tanto, foi investido recursos em obras públicas, promovendo-se, também, a diminuição da jornada de trabalho. Essas duas medidas visavam exclusivamente à ampliação de postos de trabalho. Somente com Roosevelt é que tais medidas surtirão efeito e a economia dará sinais de recuperação. É nesse momento que as ideias de Keynes (1996) começam a ser melhor definidas e serão determinantes para estabelecer o pacto social do segundo pós guerra, firmado entre as classes sociais e mediados pelo Estado, conhecido como keynesianismo-fordismo.

A combinação de produção e consumo em massa com a lógica do pleno emprego de homens e máquinas para evitar a capacidade ociosa da economia será a exigência do plano de ajuda aos países europeus afetados pela guerra. Sem querermos ser ousados, podemos afirmar que a segunda guerra mundial foi extremamente providencial para garantir os rumos da política de recuperação norte-americana e de retorno do país à condição de maior potência econômica mundial. Portanto, a segunda guerra serviu para gerar milhões de empregos nos EUA e tirar o país da crise, colocando-o como o condutor da política econômica do resto do mundo. Tal fato foi possível pela criação, no pós-segunda guerra, do Fundo Monetário Internacional (FMI), que, anos mais tarde, será responsável por ditar as regras de ajuste em todos os cantos do planeta.

Esse contexto nos permite considerar que, em termos de política social, o plano de Roosevelt fez muito pouco, pois não criou mecanismos de redistribuição de renda aos mais pobres e nem criou políticas habitacionais, sanitárias e educacionais ou de renda aos desempregados. Conquanto o *Security Act* tenha dado origem à Seguridade Social no país e também ao seguro desemprego, ele será modificado ao longo do tempo. Fundamentalmente serão beneficiados os trabalhadores formais e contribuintes, não abarcando o conjunto de desempregados. Posteriormente, serão criados outros programas de ajuda aos mais pobres como o *Food Stamps* e, atualmente, o Programa de Assistência Nutricional Suplementar (SNAP)<sup>5</sup>.

Embora, em alguns países da Europa, o Estado social tenha sido mais efetivo na garantia de determinados benefícios, estes tinham como pressuposto também a recuperação do pós-guerra. Os créditos oferecidos pelos EUA através do Plano *Marshall* foram uma combinação de recursos econômicos com medidas de proteção social. Para concessão dos créditos, fazia-se necessária a adoção de medidas mais ou menos padronizadas em todos os países da Europa. O objetivo, como já destacado anteriormente, era que os países da Europa tivessem capacidade de reconstruir seu parque industrial, retomar relações comerciais com os EUA e conter uma possível vitória de partidos comunistas na Europa. A combinação de fordismo e keynesianismo resultou na criação do que ficou conhecido como Estado de bem-estar social.

O relatório de *Beveridge*, publicado em 1942, na Inglaterra, garantiu as premissas da construção do *welfare state*. Esse deveria conter políticas de renda aos desempregados, moradias populares, assistência à saúde, programas educacionais, no nível técnico e

---

<sup>5</sup> De acordo com Krugman (2013), o SNAP tem sido um importante programa de combate à fome. Atende, na sua maioria, a crianças, idosos ou deficientes, considerados *incapazes para trabalhar*. Em 2008, ele foi expandido em razão da crise no país. Os conservadores são contrários ao programa, pois acreditam que ele estimula a preguiça. No entanto, o programa tem contribuído para alavancar a economia, pois permite que vários donos de mercearias sobrevivam com a venda de alimentos a essas famílias. Hoje há cerca de 47 milhões de pessoas beneficiadas pelo programa.

universitário, para qualificar força de trabalho para o mercado em recuperação, assim como políticas de crédito ao capital para recuperação do parque industrial. Essas medidas combinadas deram possibilidade de ascensão ao consumo da classe trabalhadora, haja vista que a renda para os desempregados, a previdência social com tempo de contribuição e idade bem abaixo do que reza a cartilha do FMI nos dias atuais possibilitaram renda aos aposentados e ingresso dos mais jovens no mercado de trabalho. Por outro lado, as mulheres ficavam fora do mercado de trabalho, na sua maioria, respondendo pelos cuidados com os filhos e idosos, desobrigando o Estado a investir em creches e abrigos.

A política educacional também permita a permanência dos jovens mais tempo na escola, o que reduzia o emprego juvenil e, por consequência, mantinha as taxas de desemprego em patamares bem reduzidos. Melhores salários e acesso ao consumo foram fundamentais para a aceitação do trabalho atomizado e mecânico proposto pela linha de montagem fordista. Tudo isso era combinado com uma tributação progressiva que permitia dividir a conta entre capital e trabalho. É importante destacar que, de acordo com Netto (2001), mesmo quando a política social passa a ser objeto de intervenção por parte do Estado, ela não deixa de ter um caráter despolitizado, fragmentado e conservador. Seu objetivo foi e sempre será para correção das desigualdades provocadas pelo capitalismo. Ademais, como salienta Netto (2001), “[...] a funcionalidade essencial da política social do Estado burguês no capitalismo monopolista se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho – ocupada, mediante a regulamentação das relações capitalistas /trabalhadores” (NETTO, 2001, p. 31). Outro elemento importante a ser considerado é a institucionalidade dessas políticas por parte do Estado e de seu aparato administrativo e burocrático. Concessão, durabilidade, valores, modalidades, legislações serão controlados e regulamentados por lei e, portanto, só terão validade quando institucionalizados pelo Estado.

Para Del Rosal (2015), a Suécia é um exemplo emblemático. A despeito de os direitos e as políticas sociais terem sido amplamente difundidos, abarcando todo o contingente populacional, isso não afetou o processo de acumulação. Nesse país, segundo o mesmo autor, o reformismo foi um elemento de garantias do capitalismo e da acumulação, através da legitimação da democracia e da adesão do movimento operário ao sistema institucional. O mesmo se pode dizer dos demais países onde vigorou o Estado de bem-estar social.

Netto (2001) argumenta que o sistema de previdência social, por seu turno, tem como tarefa, por meio dos pagamentos de pensões e aposentadorias, contrarrestar a tendência ao subconsumo. Nessa perspectiva, podemos dividir as políticas em duas formas. Há aquelas que promovem renda e, conseqüentemente, voltam-se sempre para o mercado, mantendo o binômio produção/consumo, ou as que se fazem através de serviços, como educação, saúde, moradia, saneamento básico etc. Estas, ainda que possam parecer como forma de complementação salarial, uma vez que desoneram o trabalhador de gastos com esses serviços, também servem como forma de promover e garantir a força de trabalho em condições de se manter viva e apta ao mercado de trabalho, além de justificar os gastos sociais do fundo público.

Essa institucionalização das políticas trabalhistas e dos benefícios sociais provocou, ao longo do tempo, uma desmobilização dos trabalhadores. Mesmo em países onde as mobilizações têm ocorrido, estas não têm conseguido barrar as contrarreformas propostas pelo FMI e o que

se assiste é uma alteração significativa na política de proteção aos trabalhadores dentro e fora do mercado de trabalho. Não por acaso, as políticas de transferência de renda têm se tornado o carro chefe da política destinada aos mais pobres, recuperando o princípio de uma caridade, só que, agora, institucionalizada. “Na escala em que se implementam medidas *públicas* para enfrentar as refrações da ‘questão social’, a permanência das suas sequelas é deslocada para o espaço da responsabilidade dos *sujeitos individuais* que as experimentam” (NETTO, 2001, p. 36, *grifos do autor*).

### **3 A POLÍTICA DE AJUSTE ESTRUTURAL: MENOS BENEFÍCIOS SOCIAIS E MAIS POLÍTICAS PARA O CAPITAL**

É no bojo deste movimento que assistimos ao processo de institucionalização das leis e regulamentações trabalhistas pelo Estado, assim como também do Estado ampliando suas funções de controle através da burocracia administrativa e da hegemonia por meio do consenso e da coerção. Braverman (1987) destaca que o poder do Estado no desenvolvimento do capitalismo tem se manifestado desde o seu surgimento e que se acentua na fase monopolista do capital, garantindo a cobrança de impostos para financiar o fundo público, as leis internacionais de comércio, os serviços sociais essenciais à produção capitalista, como educação, saúde, moradia e transporte, além da criação de leis que impeçam qualquer restrição à livre circulação de capitais. Para esse autor, o poder do Estado tem sido utilizado pelos governos para enriquecer a classe capitalista devido ao seu poder de decretar impostos, regular o comércio internacional, as terras públicas, o comércio e o transporte, a manutenção das forças armadas e o encargo da administração pública, servindo, conseqüentemente, como um aparelho para drenar a riqueza para as mãos de grupos especiais, tanto por meios legais como ilegais.

Portanto, os liberais mais ortodoxos sempre foram avessos às políticas sociais e, sobretudo, à intervenção do Estado na promoção de mecanismos de correção das falhas do mercado. Hayek (1990) coloca que o mecanismo de controle econômico estabelecido durante o período de vigência do estado social na Europa significou um caminho de servidão, pois restringiu a liberdade dos indivíduos, sob o comando de um Estado que determinava toda a vida social. Baseado nas ideias de Tocqueville, Hayek considera que o socialismo e a democracia só têm um elemento em comum: a igualdade. Só que, segundo ele, essa igualdade, na democracia, encontra-se na liberdade e, no socialismo, na repressão e servidão (HAYEK, 1990). Para esse mesmo autor, o socialismo e a planificação da economia restringem a liberdade individual, impedindo a concorrência, ferindo os princípios do liberalismo. Nessa esteira, Hayek considera que marxismo, fascismo e nazismo são expressões idênticas, pois visam impedir a liberdade e o desenvolvimento do individualismo.

Outro elemento importante a ser considerado no Estado de bem-estar social é que se considerou que o bem-estar era generalizado. Essa leitura se tornou mais frequente, quando o neoliberalismo se torna hegemônico e, com ele, as mudanças ocorridas nas políticas trabalhistas. Tornou-se lugar comum atribuir ao neoliberalismo todas as retiradas de direitos sociais e trabalhistas, até mesmo em países onde eles nunca existiram. Nesta análise, chamamos a atenção a forma como o neoliberalismo aparece, muitas vezes, totalmente descontextualizado no tempo e espaço. É como se o neoliberalismo tivesse descoberto o trabalho precário, a tributação regressiva, as perdas salariais, a informalização das relações



trabalhistas e também a flexibilização das mesmas leis trabalhistas. Longe de negar as profundas transformações ocorridas no campo dos direitos trabalhistas e dos benefícios sociais, temos que recordar o que já traçamos anteriormente como marca histórica do capitalismo, qual seja: a exploração máxima do trabalhador com menos direitos trabalhistas e sociais possíveis.

Nosso objetivo aqui é demonstrar que a institucionalização das lutas pelo Estado, com a anuência dos sindicatos e partidos de esquerda, durante o período de vigência do Estado de bem-estar, criou uma falsa ideia de que esse bem-estar era irreversível, assim como a ideia do Estado a favor dos trabalhadores. Desconsiderou-se que o pacto constituído entre capital/trabalho foi mediado por um Estado com clara perspectiva de defesa dos interesses de uma classe específica: a classe dominante economicamente. Portanto, não foi uma tarefa muito difícil transferir a responsabilidade da crise estrutural do capital aos próprios trabalhadores e, conseqüentemente, aos seus organismos de luta. Assim como as chamadas políticas sociais e a rigidez dos contratos construídos ao longo dos anos do pós-guerra na Europa passaram a ser o vilão da crise. Aqui, faz-se mister salientar que essa concepção generalizada coloca, inclusive, a falsa ideia da rigidez dos contratos e das políticas trabalhistas existirem até em países da periferia.

É no bojo desse processo que se passou a resgatar o primado do Estado mínimo como conceito importante para a recuperação econômica, segundo os apologistas da ordem burguesa. Por Estado mínimo, entende-se um Estado menos interventor na economia e na oferta de serviços, mas muito forte para comandar as medidas propostas pelo Consenso de Washington. Da mesma forma que a ajuda aos países afetados pela segunda guerra exigia uma política trabalhista protecionista, as diretrizes do Consenso exigiam a retirada dessas leis e políticas protecionistas. Ou seja, o caminho inverso para a retomada dos superlucros e para determinar definitivamente a retirada aparente do controle estatal de alguns setores da economia, como, por exemplo, o setor financeiro. A desregulamentação das finanças alavancou a financeirização da economia e a não taxação sobre os investimentos no setor. Por outro lado, a tributação precisava aumentar para subsidiar o fundo público, utilizado como reforço de socorro ao grande capital. Tudo isso justificado pela necessidade de recuperação da economia, de produzir um *superávit* primário e gerar maior empregabilidade. A criação de contratos flexíveis e a desregulamentação das leis trabalhistas sinalizam para a natureza do Estado neoliberal em atender somente aos interesses do capital, pois, ao flexibilizar contratos e leis trabalhistas, reduzem-se os custos do trabalho para o capital, não beneficiando em nada o trabalhador.

Para minimizar a flexibilização e a desregulamentação das leis e dos contratos de trabalho, os governos passam a se debruçar sobre as políticas de emprego. Estas são apresentadas como formas de reverter as altas taxas de desemprego. Paradoxalmente, enquanto se criam programas e políticas para inserção do trabalhador no mercado de trabalho, aumentam-se as formas mais precárias e flexíveis de inserção nesse mesmo mercado de trabalho (OLIVEIRA, 2017).

Em países como o Brasil, cujo mercado de trabalho sempre foi muito informal e precário, a flexibilização se deu de forma muito rápida. Já no início dos anos de 1990, assistimos ao início da contrarreforma trabalhista e, posteriormente, da previdenciária. Essas contrarreformas,

ainda em curso, são uma expressão clara do direcionamento burguês do Estado. Sob o comando de tais medidas, está a exigência do FMI em ajustar a economia para que esta possa voltar a crescer. Contudo, o que tem sido confirmado é a alta da concentração/centralização da renda, restrita a poucos capitalistas ao redor do mundo que controla quase toda a riqueza produzida. De acordo com dados publicados na revista Carta Capital, em janeiro de 2016, referentes ao ano de 2015, 1% da população detinha cerca de 50% da riqueza mundial enquanto a parcela mais pobre ficava com menos de 1% dessa mesma riqueza (COSTA, 2016). Para os pobres, a receita é investir em programas de empreendedorismo e também de transferência de renda. Um exemplo é o Programa Bolsa Família no Brasil e o SNAP nos EUA, que garantem a subsistência miserável de milhões de famílias, em situação de pobreza extrema.

Longe de serem programas para o trabalhador, eles buscam atender aos mais pobres, oferecendo renda ínfima para garantir a lógica do subconsumo, servindo mais como uma política para o mercado do que para reverter condição de pobreza. No caso do Brasil, os programas de transferência de renda não chegam a 4% do orçamento público anual. O mesmo se pode dizer das políticas de educação e saúde no Brasil. Essas duas políticas, embora inseridas na lógica da universalidade, sofrem cortes recorrentes, justificados em razão do *déficit* público e da necessidade de promoção do ajuste estrutural. Além dos cortes, elas vem sendo alvo das privatizações do Estado que espera obter lucros com a prestação de tais serviços. Como já sabemos, as recomendações do FMI para conter o *déficit* recaem sempre sobre as políticas sociais e os benefícios trabalhistas. Portanto, a lógica da privatização dos serviços rentáveis ao capital inclui o seu sucateamento de forma a obrigar o indivíduo a buscar alternativas via mercado.

Se, por um lado, as políticas supramencionadas não comprometem o orçamento público, o mesmo não se pode dizer dos gastos com juros e serviços da dívida externa, que ficam com quase metade dos recursos do orçamento, bem como os programas de socorro aos setores industrial e financeiro. Além dos créditos concedidos ao capital, o governo brasileiro tem criado formas de incentivo ao capital como a diminuição dos custos sobre o trabalho, eliminando indenizações, férias, contribuições previdenciárias, repouso semanal, horas extras, dentre outros. No âmbito da contrarreforma trabalhista, acena com elevação da jornada de trabalho, redução do horário de almoço, terceirização de atividades no serviço público, aumento da idade de aposentadoria etc. Assim, o Estado brasileiro também tem criado reduções de impostos para favorecer o consumo, permitindo ganhos do setor industrial e de serviços. Em contrapartida, eleva impostos diretos e indiretos sobre a classe trabalhadora provocando perda de poder aquisitivo, aumento da pobreza, ampliando as mazelas sofridas pela população.

Nesse sentido, podemos afirmar que, ao longo do processo de formação do capitalismo, as políticas sociais serviram para alavancar a acumulação de capital, desmobilizar a classe trabalhadora e garantir a extração da mais valia sobre o trabalho não pago. Embora possam ter contribuído para melhorar, em determinados momentos, as condições de vida de trabalhadores europeus, sempre se valeram do trabalho precário e explorado.

Segundo Oliveira (2015), sem a compreensão do Estado como instituição burguesa, corre-se o risco de apenas reivindicar políticas e direitos dentro da própria dinâmica institucional, o que, no máximo, vai permitir que lutemos por uma emancipação política, que não altera em nada

a ordem burguesa. Ao considerar a lei e suas instituições reguladoras, negligenciamos a compreensão de que formas jurídicas serão extremamente funcionais e úteis ao modo de produção capitalista. O mesmo ocorre com as políticas sociais. Estas são medidas adotadas e implementadas pelo Estado, podendo até ser definidas pela correlação de forças presentes no interior do próprio Estado, mas sempre com o cuidado de não afetar a lógica da acumulação de capital.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso objetivo foi chamar a atenção do leitor para o significado daquilo que ficou denominado como política social. Sabemos que a política social tem sido objeto de intervenção do assistente social e que, juntamente com os direitos sociais, significa a porta de entrada da população mais pobre ao acesso a determinados serviços e benefícios sociais. Contudo, entendemos que seu desenvolvimento na sociedade capitalista tem servido como elemento de garantia da própria dinâmica da acumulação, haja vista não ter, em momento algum, estremecido tal processo. Óbvio que, nos dias atuais, essa relação de uma política voltada para atender aos interesses do capital em detrimento dos trabalhadores está mais evidente, sobretudo quando assistimos às medidas de corte neoliberal promovidas pelos governos em todos os cantos do mundo. Contudo, durante certo tempo, criou-se a ideia de uma política de bem-estar que pudesse ser ampliada e generalizada para todos, assim com os direitos sociais e econômicos. Como sua natureza estava entrelaçada com o movimento de recuperação econômica e da sobrevivência do capitalismo, isso nos permite concluir que mais que políticas sociais para o trabalhador, foram também políticas para salvar o capital de suas crises.

#### REFERÊNCIAS

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista**: a degradação do trabalho no século XX. Tradução: Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

CÈLLINE, L. F. **Morte a crédito**. Tradução Maria Arminda de Souza-Aguiar e Vera de Azambuja Harvey. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

COSTA, A. L. M. C. A desigualdade social chega a níveis alarmantes. **Carta Capital**, São Paulo, jan. 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/873/no-mundo-de-os-miseraveis-5584.html>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

DEL ROSAL, M. C. **El capitalismo sueco e los límites del socialismo reformista**. Una crítica marxista del modelo Rehn-Meidner (1932-1983). 2015. 517 f. Tese (Doutorado em Economia)-Departamento de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid., Madrid, 2015.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. Tradução: B. A. Schumann. São Paulo: Boitempo, 2008.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 5. ed. Tradução: Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HOBBSAWN, E. **A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. 2. ed. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KRUGMAN, P. Free to be hungry. **The New York Times**, New York, 22 set. 2013. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2013/09/23/opinion/krugman-free-to-be-hungry.html>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução: Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MARX, K. **O Capital**. Livro I. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. **Crítica do Programa de Gotha**. Tradução Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, K.; ENGELS, F. **Lutas de classes na Alemanha**. Tradução: Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2010.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, E. A. **A política de emprego na Itália e no Brasil: a precarização protegida e a precarização desprotegida**. Curitiba: CRV, 2017.

OLIVEIRA, E. A. A funcionalidade da política social e os limites da emancipação humana na ordem do capital. **Ser Social**. Brasília (DF), v.17, n. 37, p. 348-367, 2015.

OLIVEIRA, E. A. Superpopulação relativa e “nova questão social”: um convite às categorias marxianas. **Katálisis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 276-283, 2010.

SCHUMPETER, J. **A teoria do desenvolvimento econômico**. Tradução: Maria Silvia Possas. São Paulo: Abril Cultural, 1997.

STEINBACK, J. **As vinhas da ira**. Tradução: Virginia Motta. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SWEEZY, P. **Teoria do desenvolvimento capitalista**. Tradução: Waltencir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

---

**Ednéia Alves de OLIVEIRA**

Doutora em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora. Coordenadora do Grupo de pesquisa Trabalho, Mercado de Trabalho e Serviço Social.

---