

## O ESTADO SOCIAL COMO EXPERIMENTO SINGULAR NO CAPITALISMO

Elizeu Serra de Araujo<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta as principais razões pelas quais o Estado social, enquanto resposta à “questão social”, foi uma experiência singular, circunscrita a um conjunto restrito de formações sociais capitalistas durante um período de tempo relativamente curto. Sustenta que tal experimento é impossível de reprodução nas condições do capitalismo contemporâneo.

**Palavras-chave:** Estado social, compromisso keynesiano, questão social.

### THE SOCIAL STATE AS A SINGULAR EXPERIMENT IN CAPITALISM

**Abstract:** This article presents the main reasons why the social State, as a response to the "social question", was a unique experience, confined to a limited set of capitalist social formations during a relatively short period of time. It maintains that such an experiment is impossible to reproduce in the conditions of the contemporary capitalism.

**Key words:** Social state, Keynesian compromise, social question.

---

<sup>1</sup> Doutorando. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: elizeuserra@yahoo.com



## 1 INTRODUÇÃO

Seria o Estado social uma saída duradoura à chamada “questão social” nas sociedades capitalistas? Em outras palavras, o regime capitalista seria necessariamente conciliável com o arranjo sócio-institucional que prevaleceu nos países capitalistas centrais no período que vai do imediato pós-guerra aos anos 1960? Este artigo pretende mostrar que o Estado social constituiu uma experiência rigorosamente limitada no tempo e no espaço, impossível, portanto, de ser reproduzida no conjunto das formações sociais capitalistas e em diferentes conjunturas.

A retomada da discussão do Estado social sob esse ângulo é imprescindível, por um lado, para a compreensão das possibilidades e dos limites da política social nas condições do capitalismo contemporâneo, sob ampla hegemonia neoliberal (ainda que em crise); por outro, para a identificação da natureza das relações entre a classe operária e o Estado burguês sob as condições referidas.

O trabalho adota o pressuposto segundo o qual a passagem do Estado liberal ao Estado social representa uma “grande transformação” do Estado (FARIAS, 2001).

## 2 GÊNESE E DESENVOLVIMENTO DO ESTADO SOCIAL

O período do pós-guerra aos anos 1960 assinala o auge de um duplo processo na história do capitalismo: um aprofundamento da divisão do trabalho com base no taylorismo-fordismo e a passagem a um novo ciclo da história do Estado burguês. Enquanto princípios de organização do processo de trabalho, o taylorismo e o fordismo redefinirão as condições de exploração da força de trabalho em grande parte dos ramos de produção nos países do capitalismo central e, em menor escala, nos países dependentes.

Introduzido na década de 1920 e generalizando-se no segundo pós-guerra, o fordismo institui a expropriação do domínio do processo de trabalho pelos operários e um maior grau de dependência destes em relação ao capital. O incremento da dominação do capital sobre o processo de trabalho se traduzirá no aumento do grau de exploração da força de trabalho. Por outro lado, o fordismo tem como um de seus principais resultados o aumento da produtividade do trabalho, condição para a produção de mais-valia relativa (BIHR, 1998: 39-40).



No tocante ao Estado, o período em questão é marcado pela afirmação de uma nova forma estatal, que aqui denominamos de Estado social.<sup>2</sup> Ressalte-se desde logo a existência de múltiplas variantes nacionais dessa forma histórica, mesmo restringindo a análise ao âmbito das formações sociais capitalistas centrais. A emergência do Estado social assinala, segundo Farias (2001), um momento novo, quer do ponto de vista da luta de classes, quer da perspectiva do regime político, podendo-se, portanto, retratar esse momento como correspondendo a uma transformação na estrutura do Estado capitalista. Por outro lado, o reconhecimento do aspecto inovador dessa forma estatal deve ser feito com certa cautela:

Naturalmente que não se trata aqui, de modo nenhum, do mito de um corte radical entre o Estado liberal “não-intervencionista” e um Estado keynesiano “intervencionista”. Economistas e historiadores já mostraram suficientemente o papel do “Estado liberal” na regulamentação da relação salarial e da legislação fabril, nas políticas protecionistas e imperialistas, ou mesmo nos primeiros desenvolvimentos das superestruturas do *Welfare State*, para que não se volte a cair nas ideologias liberais de um capitalismo sem Estado e numa separação radical entre a sociedade civil e o Estado (BUCI-GLUCKSMANN; THERBORN, 1983: 105).<sup>3</sup>

O Estado social possui duas dimensões fundamentais, que justamente o diferenciam do precedente Estado liberal. Por um lado, a da instituição de uma política social relativamente avançada (para os padrões históricos capitalistas). Por outro, a da adoção de um novo padrão de mediação das relações de trabalho em torno da fixação do salário e das condições de trabalho (em suma, das condições que presidem a compra/venda da mercadoria força de trabalho).

De acordo com Buci-Glucksmann e Therborn (1983), as primeiras iniciativas na direção do Estado social remontam à experiência social-democrata escandinava dos anos 1920 e ao *New Deal* no período 1933-1937. Ambas antecedem a chamada “revolução keynesiana” no âmbito da teoria econômica. Num caso como noutro, medidas de grande alcance social são adotadas, mas ainda sem o suporte teórico apropriado; ao contrário, a base teórica é nitidamente ortodoxa (PRZEWORSKI, 1989). Ao construir um arcabouço teórico que embasa amplamente a implementação de políticas macroeconômicas ativas, o keynesianismo “deu à social-democracia do pós-guerra a sua base ideológica [...]” (BUCI-

<sup>2</sup> A expressão “Estado social” é utilizada aqui num sentido mais amplo que o de um sistema de proteção social sob gestão estatal, como ficará claro no decorrer do texto. Para uma discussão detalhada da questão terminológica em torno desta problemática, cf. Behring e Boschetti (2007), p. 91ss.

<sup>3</sup> Os autores preferem a expressão “Estado keynesiano”, que aqui possui o mesmo sentido do que estamos denominando de Estado social.



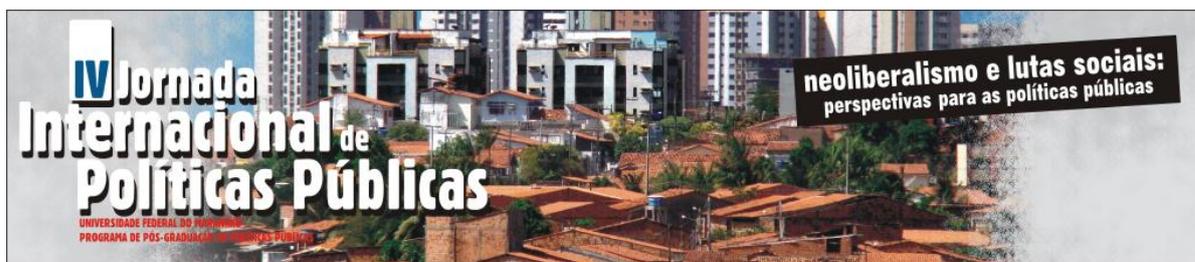
GLUCKSMANN; THERBORN, 1983: 103). Tais políticas, com foco no pleno emprego, em princípio são *compatíveis* com a expansão do gasto estatal de natureza social.

Como se sabe, no contexto do keynesianismo, a preocupação com o pleno emprego e a montagem de uma ampla rede de serviços sociais possuem uma relação precisa: o crescimento do gasto estatal está associado ao aumento da demanda agregada e, portanto, à expansão do nível de emprego – o que constituiria uma justificativa adicional para o gasto social. Para além dessa construção intelectual, no entanto, o programa em apreço configura uma *politização* das relações sociais capitalistas – politização da reprodução do capital, assim como da reprodução da força de trabalho.

A emergência do Estado social não foi um processo suave. Na expressão de Buci-Glucksmann e Therborn (1983: 112), ele saiu do capitalismo “pelas armas, ao sabor da guerra, e, depois, da guerra fria”. A “ameaça” (na ótica burguesa) representada pelo chamado “socialismo real” cumpriu função decisiva. Nesses termos, embora os fatores que levaram à recuperação da taxa de lucro no pós-guerra e, portanto, à fase expansiva do capital (os “anos de ouro”), tenham proporcionado a base objetiva para a nova forma estatal, o componente político é decisivo na explicação do fenômeno.

Assim, importa destacar, das iniciativas anteriores a 1945, que constituem um embrião de Estado social – as já assinaladas experiências da Suécia e do *New Deal* –, a “legalização” do movimento operário, desenhada para tentar resolver, por vias pacíficas, a “questão social”. Trata-se do reconhecimento dos sindicatos e do direito às negociações coletivas, incluindo o reconhecimento e regulamentação do direito de greve, o desenvolvimento do direito do trabalho etc. (BUCI-GLUCKSMANN; THERBORN, 1983; BIHR, 1998).

Sob essa ótica, o Estado social é o resultado de um *compromisso* entre a burguesia e o proletariado, numa configuração histórica particular da luta de classes. Como explica Alain Bihr, o compromisso foi imposto aos protagonistas pelo equilíbrio relativo na relação de forças entre burguesia e proletariado que acabou se instaurando ao final de décadas de lutas. O autor ressalta, por outro lado, que o compromisso não se deu diretamente entre os membros das próprias classes, mas entre instituições do movimento operário (sindicatos e partidos) e da burguesia (BIHR, 1998). A propósito das condições políticas que cercaram o pacto de classes, é oportuna a observação de Behring e Boschetti (2007: 89): “Cabe sinalizar [...] que o acordo keynesiano-fordista só se viabilizou com a



capitulação de muitas lideranças operárias, a exemplo da social-democracia e dos partidos comunistas europeus, às demandas imediatas e corporativas, especialmente no setor monopolista”.

Mediante tal compromisso, o proletariado renunciou ao que Alain Bihr denomina de “aventura histórica”: renunciou à luta revolucionária e à contestação à legitimidade do poder da classe dominante sobre a sociedade; e aceitou as novas formas capitalistas de dominação que vão se desenvolver no pós-guerra (o conjunto das condições de trabalho e de existência) (BIHR, 1998: 37). Em contrapartida, viu atendidos seus interesses imediatos, incluindo a conquista de certos “direitos sociais”.

Mandel, embora veja na ampliação da legislação social “uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores”, observa, com propriedade, que ela “correspondeu também aos interesses gerais da reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração” (MANDEL, 1982: 338).

Com efeito, no período em questão observa-se um conjunto de transformações importantes no tocante à reprodução da força de trabalho: crescimento dos salários reais mediante a incorporação de parte dos ganhos de produtividade; instituição de práticas de negociação coletiva; e instituição de um salário indireto financiado por recolhimentos obrigatórios (impostos e/ou cotizações sociais), ou seja, um conjunto de benefícios sociais em espécie (seguro-desemprego, aposentadorias) ou *in natura* (assistência médica, educação), colocando o assalariado e os seus ao abrigo dos acasos naturais ou sociais da existência, garantindo-lhe a possibilidade de reproduzir sua força de trabalho em todas as circunstâncias (BIHR, 1998: 43). Ora, a atuação do Estado é decisiva em todos esses aspectos. Em particular, o crescimento do salário indireto pode ser visto como uma “socialização estatal” da reprodução da força de trabalho (BUCI-GLUCKSMANN; THERBORN, 1983).

Desde logo, deve-se observar que o compromisso keynesiano é excludente, na medida em que atinge apenas uma parcela dos operários sindicalizados. Além disso, como ressalta Alain Bihr (1998: 38), envolve uma ambigüidade: se o proletariado assegura algumas conquistas, há, de outro lado, um controle social mais eficaz sobre ele. Por fim, as



vantagens do pacto têm como contrapartida a desqualificação e um maior grau de exploração do proletariado:

O *deal* estabelecido com uma parte das camadas operárias sindicalizadas, protegidas, organizadas, é acompanhado por todo um modelo de industrialismo produtivista: o taylorismo-fordismo assente num operário-massa desqualificado, superexplorado, multinacionalizado (BUCI-GLUCKSMANN; THERBORN, 1983: 110).

Seja como for, o período do pós-guerra é assinalado pela realização de várias experiências de Estado social no âmbito dos países capitalistas centrais, implicando a montagem de diferentes regimes de *Welfare State* – desde os “liberais”, passando pelos “corporativistas”, até os “social-democratas”.<sup>4</sup> Tais regimes “expressam determinadas relações de força entre as classes e têm sua origem em distintos projetos políticos” (LAURELL, 1996: 13).

### 3 OS LIMITES DO ESTADO SOCIAL

Um eficiente mecanismo redistributivo para uns, um “mecanismo reforçado do controle social-repressivo” para outros (BUCI-GLUCKSMANN; THERBORN, 1983, p. 107), o fato é que o Estado social assumiu uma importância na história recente do capitalismo – pelo menos nos países centrais – que não deve ser subestimada. Desse modo, sua crise, tornada explícita na década de 1970, tem um significado que ultrapassa em muito seu papel enquanto conjunto articulado de políticas de proteção social. José Paulo Netto captou bem tal significado: “[...] a crise do *Welfare State* explicita o fracasso do *único* ordenamento sócio-político que, na ordem do capital, visou expressamente a compatibilizar a dinâmica da acumulação/valorização capitalistas com a garantia de direitos políticos e sociais mínimos” (PAULO NETTO, 1995: 185-6).

Convém ressaltar que a crise do Estado social não constitui um fenômeno isolado e circunscrito ao próprio âmbito do Estado. Antes, é um desdobramento da crise estrutural que atingiu o capitalismo em meados dos anos 1970, que não se restringiu ao capitalismo central, sendo suas outras manifestações a crise do “socialismo real” e a falência dos projetos de desenvolvimento levados a cabo por diversos países da periferia capitalista (PAULO NETTO, 1995). A profundidade da crise ficaria clara no fato de as

---

<sup>4</sup> Conforme a classificação formulada por Esping-Andersen (1991).



políticas keynesianas se mostrarem, a partir de certo ponto, incapazes de assegurar a retomada da acumulação, tornando mais remota a utopia do pleno emprego.

Frente a isso, o esgotamento do compromisso fordista-keynesiano é inevitável, uma vez que, a partir de então, não mais é possível assegurar o atendimento, nos níveis anteriores, dos interesses imediatos do proletariado. Assim, ocorre por toda parte – ainda que em graus variáveis – o desmantelamento do Estado social, com “a revisão para baixo dos diferentes benefícios que compõem o salário indireto” (BIHR, 1998). Além disso, as normas que até então regiam o próprio salário direto – com destaque para o seu crescimento em sintonia com os ganhos de produtividade – são postas em xeque.

Se é certo que o Estado social havia sido decisivo para a recomposição das condições de valorização do capital durante os “anos de ouro”, nos países centrais, é verdade também que o êxito desse processo constituía uma condição necessária para a viabilidade do próprio Estado social. Nesses termos, a reversão da onda longa expansiva em fins da década de 1960 (MANDEL, 1982) inviabilizou a continuidade deste último: “Ora, o fundamento mesmo do arranjo sociopolítico objetivado no *Welfare State* consistia nos ganhos possíveis no marco da onda longa expansiva; revertida esta, o arranjo se problematiza medularmente [...]” (PAULO NETTO, 1995: 187). Isso se deve, entre outras coisas, ao efeito da crise sobre os níveis de crescimento econômico e de emprego e sobre a massa salarial e, portanto, sobre os níveis de arrecadação.

Mas não é só. A própria hipertrofia do Estado burguês – devida não apenas à ampliação do gasto social, é verdade – deu origem a novas contradições, contribuindo para agravar a crise geral do capital. É o que observa Mandel: “[...] a redistribuição dos rendimentos sociais para o orçamento nacional não pode levar a uma redução a longo prazo da taxa de mais-valia, ou ameaçar a valorização do capital” (1982: 342).<sup>5</sup> Prossegue o autor:

Mesmo a possibilidade de uma redistribuição meramente “horizontal” da renda nacional [por meio de salários indiretos] por parte do Estado depende, não obstante, de condições objetivas tais como a taxa geral de aumento de produção, o desenvolvimento da taxa de lucro, as relações de força entre as classes, o espectro de funções desempenhadas pelo Estado e o grau de interferência nos interesses privados necessário à realização dessas funções. Se essas condições registram mudanças graduais (não mencionando as mudanças abruptas), como incontestavelmente vem ocorrendo desde o final da “onda longa de crescimento

<sup>5</sup> Não se pode derivar daí – como quer a ortodoxia neoliberal – a conclusão de que o desequilíbrio financeiro do setor público é responsável pela crise econômica. Brunhoff tem razão ao insistir em que a relação é inversa (ver BRUNHOFF, 1991: 59 e 61). O que o argumento de Mandel parece implicar é que, a partir de certo ponto, os gastos públicos podem comprometer a taxa de lucro do capital (e, portanto, a continuidade do processo de acumulação).



rápido”, o resultado é uma crise financeira endêmica do Estado capitalista tardio (MANDEL, 1982: 343).

As lutas operárias do final da década de 1960/início dos 1970 são a prova cabal dos estreitos limites em que se movia o compromisso keynesiano – limites que, em última instância, são aqueles impostos pela rentabilidade do capital. O foco dessas lutas é o avanço do desemprego, ao lado da crítica do trabalho fordista e sua tendência à massificação do proletariado. Em suma:

Os limites objetivos impostos às políticas de *Welfare State*, o abandono dos compromissos econômicos e políticos que regulavam o seu funcionamento, o reacender da combatividade operária dos últimos dez anos e dos novos sujeitos democráticos, repercutiu em crise de uma *gestão estatal-política* da sociedade: em crise do Estado keynesiano (BUCI-GLUCKSMANN; THERBORN, 1983: 60).

O mais grave, segundo Paulo Netto (1995: 187), é que a crise do Estado social

[...] evidencia que a dinâmica crítica [da ordem do capital] alçou-se a um nível no interior do qual a sua reprodução *tende* a requisitar, progressivamente, a eliminação das garantias sociais e dos controles mínimos a que o capital foi obrigado naquele arranjo. Significa que o patamar de desenvolvimento atingido pela ordem do capital *incompatibiliza* cada vez mais o seu movimento com as instituições sociopolíticas que, por um decurso temporal limitado, tornaram-no aceitável para grandes contingentes humanos. (Grifos originais.)

O triunfo, nos anos 1980, da ideologia neoliberal representou o golpe definitivo nesse arranjo social. Agora, o déficit público – atribuído em grande parte ao crescimento do gasto social – é responsabilizado pela crise, e sua eliminação é considerada pré-condição para um novo estágio de crescimento. A crítica não mira, porém, apenas a (eventual) contribuição do Estado social para o desequilíbrio financeiro do setor público, mas o próprio princípio da proteção social: “[...] é o princípio da proteção social que é visado, na medida em que ele contradiz o princípio de organização econômica do mercado de trabalho” (BRUNHOFF, 1991: 62).

Desde então, os pressupostos do Estado social não se fazem mais presentes. “As forças políticas que, entre o segundo pós-guerra e a década de 1960, sustentaram a vigência do arranjo próprio do *Welfare State* não dão mostras visíveis de manter sequer as regulações até então operantes [...]” (PAULO NETTO, 1995: 196). E, sobretudo, a acumulação é retomada em bases muito precárias, de tal maneira que a recuperação da taxa de lucro proporcionada pelo conjunto das políticas neoliberais não é acompanhada, como em fases anteriores, de níveis expressivos de crescimento e de emprego.



## 4 CONCLUSÃO

O Estado social foi uma experiência rigorosamente limitada no tempo e no espaço. Com efeito, apenas as formações capitalistas centrais foram capazes de estruturar importantes sistemas de proteção social – não levando em conta as diferenças de abrangência e de orientação (mais ou menos liberal etc.) desses sistemas – e de impor normas para o crescimento dos salários reais. As tentativas de certos países periféricos nessa direção foram abortadas pela falência dos seus próprios projetos de desenvolvimento na esteira da crise das dívidas e, finalmente, pela onda neoliberal dos anos 1980/1990. Porém, mesmo no âmbito dos países centrais a experiência teve vida relativamente curta.

A razão principal reside na contradição existente entre o modo de produção capitalista e tal configuração do Estado. Ou seja, entre a pura lógica da valorização do capital, de um lado, e a reprodução da força de trabalho e, mais amplamente, da própria sociedade, de outro. Nesses termos, a experiência do Estado social constitui um parêntese na história do capitalismo. Concordamos com a avaliação de Samir Amin segundo a qual o capitalismo do pós-guerra é particular “porque funciona com base em relações sociais que outorgam ao trabalho um lugar que não se refere à lógica própria do capitalismo, mas expressa um compromisso entre essa lógica e lógicas populares e nacionais anti-sistêmicas” (AMIN, 2001: 21).

Apenas onde e quando se reuniram condições bastante particulares – que podem ser sintetizadas numa complexa articulação de fatores objetivos (a onda longa expansiva) e subjetivos (o compromisso de classes) – essa forma estatal veio a consolidar-se. É precisamente a ausência dessas condições que nos autoriza a afirmar não ser possível a (re)construção de formas de Estado social no contexto do capitalismo contemporâneo.

Não obstante a falência do Estado social – e sua substituição, desde os anos 1980, pelo Estado neoliberal –, deve ficar claro que o regime capitalista não pode prescindir de alguma forma de política social. A referência à crise do Estado social diz respeito, rigorosamente, ao fim de um padrão de reprodução da força de trabalho – tendo como eixo o elevado grau de politização dessa reprodução – num período histórico e num espaço bastante delimitados.



## REFERÊNCIAS

AMIN, S. Capitalismo, imperialismo, mundialização. In: SEOANE, J.; TADDEI, E. (comps.). **Resistencias mundiales**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.  
<<http://168.96.200.17/ar/libros/seattle/amin.pdf>>

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2007.

BIHR, A. **Da grande noite à alternativa**: o movimento operário europeu em crise. São Paulo: Boitempo, 1998.

BRUNHOFF, S. **A hora do mercado**: crítica do liberalismo. São Paulo: Edit. UNESP, 1991.

BUCCI-GLUCKSMANN, C.; THERBORN, G. **O desafio social-democrata**. Lisboa: Dom Quixote, 1983.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

FARIAS, F. B. **O Estado capitalista contemporâneo**: para a crítica das visões regulacionistas. 2. ed., São Paulo: Cortez, 2001.

LAURELL, A. C. La nueva ley del seguro social y el viraje en la política social. **Acta sociológica**, México, n. 17, p. 11-37, 1996.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

PAULO NETTO, J. Crise global contemporânea e barbárie. In: VÁRIOS AUTORES. **Liberalismo e socialismo**: velhos e novos paradigmas. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

PRZEWORSKI, A. A social-democracia como um fenômeno histórico. In: \_\_\_\_\_. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.