

# A Relação Estado e Sociedade Civil na Contemporaneidade

*The contemporary relationship of State and civil society*

Rose Serra\*

---

**Resumo:** Este artigo aborda algumas tensões existentes na relação Estado e sociedade civil, a partir das transformações macro societárias resultantes dos ajustes neoliberais impostos pelo capital para os países periféricos. Trata do público e do privado, da afirmação da esfera pública e da liberdade individual, uma unidade historicamente construída, unidade dicotomizada pela lógica do mercado, com a ausência da política e a decomposição da ética. Também tais mudanças provocaram alterações na função do Estado e na dinâmica da sociedade civil, entre elas, a desresponsabilização do Estado com a questão social com a transferência desta, em grande medida, para instituições da sociedade civil. Tal posição implicou no enxugamento das políticas sociais e na adoção prioritária de políticas de assistência social seletivas e focalistas, dirigidas aos segmentos mais pobres da população.

**Palavras-chave:** Estado; sociedade civil; políticas sociais; ajustes neoliberais; seletividade/focalização.

---

Na abordagem dessa temática, enfocarei a relação Estado e Sociedade Civil na contemporaneidade sob dois aspectos: o novo formato dessa relação e as problemáticas atuais para a constituição das políticas sociais.

A relação Estado e sociedade civil na passagem do século XX para o século XXI caracteriza-se como bastante complexa. Muitos aspectos contribuíram para tal situação, entre eles os efeitos dos modelos em esgotamento ou em crise, entre eles, - o modelo fordista – taylorismo - keynesianismo; o substituto deste, o neoliberalismo-toyotismo- estado mínimo social e o conjunto dos modelos de esquerda. A implantação e funcionamento de tais modelos provocaram uma revolução planetária, com manifestações em todos os processos econômicos, políticos, institucionais e culturais de larga duração e abrangência. Da mesma maneira, a crise decorrente de seu esgotamento e seus efeitos também são amplos, complexos e extensivos. Dupas (2003, p. 31) nos chama a atenção para:

o que Habermas denomina de [...] refeudalização” da esfera pública, que ocorreu no século XIX, quando interesses privados – especialmente das grandes corporações - começaram a assumir funções políticas nas mídias e no Estado, ao mesmo tempo em que

---

\* Assistente Social, Doutora em Serviço Social/PUC/São Paulo, Profª Adjunta da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Coordenadora do Programa de Estudos do Trabalho e Reprodução Social (PETRES) da FSS/UERJ.

as funções do Estado se expandiram no domínio privado e na vida cotidiana com a erosão das fronteiras entre as esferas do Estado e da sociedade civil, e entre os espaços públicos e privados... Essa situação se consolida com o declínio da democracia no Estado de bem-estar social que emerge no pós-guerra, em que a transformação da função das mídias teve um papel central: de facilitadora do debate e da discussão racional na esfera pública, ela se transforma em construtora da opinião pública pela centralização do discurso público, levando-os aos temas aprovados como válidos por essa indústria [...] a intermediação possibilitada pela participação e pelo debate público foi então, rompida e substituída pelos espaços da informação e do espetáculo, passivamente absorvidos por consumidores-cidadãos.

Essas entidades, Estado e sociedade civil, estão atravessadas por todas as implicações dessas mudanças macro societárias, seja no desenvolvimento dessas mudanças seja em suas modificações, provocando-lhes alterações na sua morfologia, estrutura e dinâmica, enfim na relação entre si, vale dizer, metamorfosearam-se o que se entendia como público e o que significava privado coletivo, se assim pode-se afirmar sobre o social coletivo que a sociedade civil representa. Daí vivermos idéias tidas como avançadas como a de acreditar-se num Estado sem sociedade civil e numa sociedade civil sem Estado, como entes autônomos, apolíticos numa relação instrumental, mecânica, utilitária, desprovida do sentido da responsabilidade do social enquanto provisão das condições de proteção para todos. Por assim dizer, é como os entes responsáveis pela organização do mundo concreto real e abdicassem dessa função, transferindo suas responsabilidades para terceiros.

A dificuldade dessa situação, por assim dizer, é maior na medida em que o Estado ao abdicar de sua função unificadora e de seu papel de eticidade e de força educativa frente aos cidadãos de uma nação, deixa o caminho livre para a fragmentação instalada com a lógica pós-moderna, com o individualismo exacerbado, a carecer de um ente unificador das vontades individuais que lhes possa ser um canal de sentido coletivo, que possa lhe fornecer os instrumentos de unificação democrática e organização social, sem burocracia e homogeneização. O perigo de uma sociedade civil sem Estado é a possibilidade da proliferação de um associativismo conservador com o esvaziamento do político estatal e também com a sua rejeição, com o retorno ao passado, à centralização da família, ao pequeno grupo, ao fechamento dos pequenos grupos à ação do Estado, aos direitos institucionais estatais.

Em contrapartida, um Estado sem sociedade civil é um Estado morto, burocratizado, concentrado em poderes executivos, desprovido do sentido real da política, apartado do lugar real da gestão da política, a sociedade civil. Pensar-se um Estado assim, significa abdicar-se da participação do cidadão na política, nos processos decisórios, no controle social. Tal pensamento germina o isolamento do Estado como o território

da política institucional, da política profissional, do formalismo, da delegação, o que implica a separação concreta da sociedade civil enquanto o lugar onde são germinados os conflitos de interesses e onde se dá, de fato, a construção da hegemonia e do consenso.

Como nos indica Nogueira (204, p. 111):

A sociedade civil não é a extensão mecânica da cidadania ou da vida democrática. Longe de ser um âmbito universal, é um território de interesses que se contrapõem e que só podem compor-se mediante ações políticas deliberadas.... Destacada do Estado e concebida como campo oposto e não integrado a ele, a sociedade civil converte-se em terra de ninguém, como toda e qualquer sociedade “desestatalizada”, isto é, não estruturada por um pólo que contrabalance as desigualdades e que faça com que valores gerais (justamente os da cidadania política) prevaleçam sobre interesses particulares-egoísticos. Ainda que se pense ou que se perceba a passagem ou a transformação desse estado gigante, burocrático em um Estado mais regionalizado, descentralizado, enfim, mais próximo da sociedade civil, ainda assim não há como pensar-se numa sociedade sem Estado nessa formação social dominante, ainda dependemos do velho Estado-nação que bem ou mal ainda nos serve como referência unificadora para cuidar dos interesses coletivos.

A lógica pós-moderna nos aprisionou nessa armadilha da rejeição do globalizante, do coletivo, do plural, já que a valoração da fragmentação, do particular, do individual são a predominância dessa visão. Tal posição abriu margem para diferentes aspectos que circundam hoje o tipo de relação ou a não relação Estado e sociedade civil. Nessa direção, identificam-se: ”terceiro setor”, responsabilidade social empresarial e o novo grife do voluntariado.

Do ponto de vista da evolução das formas de dominação, o ideário da pós-modernidade vai substituir progressivamente a lógica da necessidade do poder do Estado- de caráter expressivo e valor transcendental pela força e influência direta de organizações instrumentais que perseguem a realização e objetivos particulares.

Para Dupas (idem, p. 62):

O poder do Estado contemporâneo- teoricamente fundado de forma unitária a partir da idéia de representação do corpo social e do exercício das funções legislativas, executivas, administrativas e judiciárias, com o objetivo de melhor controlar estrategicamente o meio social concreto - acabou se fragmentando pela multiplicação de instâncias decisórias.

Por outro lado, a rejeição do institucional levou a uma espécie de novo conservadorismo associativista, como Nogueira (idem, p. 111) nos esclarece:

Um comunitarismo neoconservador sofreria pouco para concluir que o declínio cívico e moral da sociedade (o excesso de violência, a pornografia, o egoísmo, a droga, o consumismo) deve-se ao excesso de desenvolvimento, de política institucional (de politicagem) ou de direitos regulamentados. Como antídoto, pode-se recomendar tanto a redução do político-estatal quanto “retradicionalização” da sociedade, um seu fechamento em si mesmo, à margem do estado, dos direitos básicos do indivíduo, em benefício da família, da comunidade e do “capital social” como um todo.

Nessa realidade adversa e, por vezes, sombria, é que aumenta a importância de se discutir as idéias do pensador marxista Antonio Gramsci que tão bem nos iluminam no tocante a uma compreensão fecunda sobre a relação do Estado e sociedade civil que possa amparar nossa ação política e, sobretudo, nesses tempos difíceis, nossa resistência e nossa esperança de mudança dessa realidade adversa.

Valho-me da contribuição desse pensador relativa ao Estado no sentido ampliado e no sentido restrito (apud COUTINHO, 1989). Para Gramsci, o Estado é a junção de sociedade política mais sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção, significando este conceito uma visão ampliada de Estado, isto é, por Estado devemos entender não somente o aparato governamental, mas também o aparato privado de hegemonia ou sociedade civil.

Para situar essa discussão em Gramsci, é necessário que entendamos o seu conceito de Bloco Histórico, conceito considerado por muitos estudiosos como uma das suas grandes contribuições e um conceito-chave do seu pensamento. O estudo das relações entre estrutura e superestrutura é o aspecto essencial da noção Bloco Histórico.

O que significa Bloco Histórico? Para ele, é uma situação histórica global composta por uma estrutura social - as classes que dependem diretamente da relação com as forças produtivas - e, por outro lado, uma superestrutura ideológica e política. O vínculo orgânico entre esses dois elementos é realizado por certos grupos sociais que operam ao nível superestrutural: os intelectuais que são chamados por Gramsci de intelectuais orgânicos. Cabe a eles a gestão das funções de organização da superestrutura ideológica, jurídica e política.

Gramsci distingue duas esferas essenciais na superestrutura do Bloco Histórico: “a sociedade política que agrupa o aparelho de Estado e, o da sociedade civil, isto é, a maior parte da superestrutura” (GRAMSCI apud COUTINHO, *idem*). Para ele, sociedade civil

reúne o conjunto de organismos vulgarmente ditos “privados” e corresponde à função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade. Sociedade política ou Estado, que corresponde à função de “dominação direta” ou de comando que se exprime no Estado ou governo jurídico (COUTINHO, *ibidem*. p. 73-81)

Gramsci entende sociedade civil como o conjunto de organismos privados fora do aparelho do Estado numa relação dialética entre ambos, atravessados pela política.

O conceito de sociedade civil é o meio privilegiado através do qual Gramsci enriquece, em novas determinações, a teoria marxista do Estado. Assim, ele introduz uma inovação em relação ao sistema marxiano, propondo a formação do consenso das organizações e organismos ditos privados. O nível político-ideológico está ligado aos temas hegemonia e ao papel dos intelectuais, nexos orgânicos entre estrutura e superestrutura. A sociedade civil corresponderia a função hegemônica que a classe exerce em toda a sociedade, comando direto que se exprime no Estado e no governo jurídico. A sociedade civil para Gramsci compreende o conjunto de relações ideológicas e culturais – a vida espiritual e intelectual –, exercendo a hegemonia política e cultural de um grupo sobre toda a sociedade e definindo o conteúdo ético do Estado. Assim, não seria a estrutura econômica que determina diretamente a ação política, mas a interpretação hegemônica que se tem dela e das leis que governam seu movimento.

A superestrutura seria a consciência da necessidade, entendida como a compreensão do conjunto das condições materiais que caracterizam determinada situação histórica num momento ético-político.

Sob a interpretação de Dupas (*idem, ibidem*), à antítese principal entre estrutura e superestrutura, Gramsci acrescentava uma antítese secundária que se desenvolve dentro da superestrutura, entre sociedade e civil – espaço de consenso, de moral, de liberdade ou de fraude – e Estado – lócus da força, da coerção, da política, do direito, da ordem, e da violência.

Na teoria marxiana, as ideologias apareciam sempre depois das instituições, já que eram consideradas como justificações póstumas do domínio de classe. Em Gramsci, a relação entre instituições e ideologias aparece invertida: as ideologias tomam o lugar das instituições como momento primário da história....As ideologias, das quais a sociedade é a sede histórica, são vistas não como justificação póstumas de um poder cuja formação histórica depende das condições materiais, mas como forças formadoras e criadoras de uma nova história, colaboradoras, na formação de um novo poder que vai se construindo.

Para Dupas (*idem, p. 45*):

surgiram, então, duas dicotomias que em parte se sobrepõem: entre necessidade entendida como estrutura e momento econômico) e liberdade (contida na superestrutura e no momento ético-político); e entre força (Estado e instituições) e consenso induzido pelas ideologias. Elas são usadas por Gramsci tanto para interpretar a história como para a práxis política, na distinção entre as fases de ascensão e decadência de um bloco histórico- definido como situação histórica global da estrutura e da superestrutura. A primeira dicotomia serve para definir e delimitar um determinado

bloco histórico, a segunda serve para distinguir entre um bloco progressista e um bloco reacionário.

O que presenciamos na história recente é que a rejeição do Estado dá-se no bojo da vitória no do capitalismo, daí decorrendo a aversão à esfera pública, o que provocou a desqualificação desta e sua degradação, um dos grandes dilemas da política atual. Vitória essa do capitalismo, que ocorre, finalmente, em toda a sua plenitude com o esfacelamento da experiência soviética e a imposição da hegemonia capitalista do pós-guerra.”

Foi a consolidação do capitalismo global, que inclui a privatização do conceito de cidadania e pode ser bem entendida pela teoria anglo-americana de sociedade civil. Ela construiu-se sobre a metáfora da soberania popular triunfando sobre os Estados coercitivos para assegurar liberdade individual....Assim, o âmbito do mercado- expressão do estado da natureza – por ser anterior , e principalmente por essa razão, torna-se superior ao âmbito do Estado (DUPAS, *ibidem*, p. 45).

É a volta a Lock e a Adam Smith. O Estado passa a ser entendido como formado pela sociedade civil a partir do seu consentimento- pela metáfora do contrato social - para assegurar a ordem, a segurança e a propriedade.

Novamente, são as idéias de Gramsci que iluminam as possibilidades através da política, quando apesar de reconhecer e identificar a diversidade estrutural e funcional das duas esferas da superestrutura - sociedade civil e sociedade política ou Estado, ele não perde de vista o momento unitário e a vinculação dialética entre ambas, como nos aponta Nogueira (2001, p. 30):

Trata-se, pois, de conseguir um encontro dialético entre Estado e Sociedade: uma interpenetração dinâmica que sirva tanto para colocar a sociedade no Estado - democratizando-o e controlando-o - quanto para colocar o Estado na sociedade, de modo a fazer com que prevaleçam interesses mais coletivos, mais compartilhados.

Esta visão implica na idéia de um novo Estado e no fortalecimento da sociedade civil, garantindo a esta a sua participação na formulação e gestão das políticas e no controle dos fundos público:

Mas, a descentralização participativa tem um preço. Para produzir seus efeitos, ela precisa estar embebida de política e de perspectiva solidária. Precisa estar ancorada num território que esteja “além” dos particularismos e da fragmentação social.” (NOGUEIRA, *idem*, p. 30).

Para que exista uma sociedade dessa maneira, para que isso ocorra, é necessário um Estado “capaz de funcionar como um “centro”

indutor... que participe ativamente das diferentes etapas do processo de efetivação das políticas públicas” (idem, *ibidem*).

No momento seguinte deste texto, farei uma análise histórica do papel do Estado como base de referência para identificar as conseqüências dessas transformações na estrutura e dinâmica atuais e na sua relação concreta com a sociedade civil, no tocante às respostas ao enfrentamento da questão social ao longo das principais fases da trajetória do sistema capitalista, tendo como objetivo estabelecer uma relação entre o que está ocorrendo com as políticas sociais hoje e a natureza da relação Estado e sociedade civil de que tratei na primeira parte.

Ao realizar tal análise recorro, em grande medida, ao meu livro, fruto de minha tese de doutoramento Serra (2000), ao identificar nos mesmos elementos que lamentavelmente ainda permanecem atuais para a compreensão das desafios e problemas atuais que ora trato neste artigo.

Para começar, uma premissa: as alterações no processo produtivo e nas relações de produção que ocorreram no capitalismo ao longo de sua trajetória nas suas diferentes fases e estágios - concorrencial, monopolista e tardio - incidiram diretamente nas conformações que o Estado assumiu para responder a essas alterações. Vale afirmar, portanto, que para cada etapa do capitalismo há a criação de um Estado correspondente.

Também, os demais processos ideo-políticos e sócio-culturais são determinados por essas alterações das relações capitalistas, imprimindo-se em cada época de existência do modo de produção capitalista, relações entre o capital e o trabalho também modificados nas suas correlações de força e manifestações concretas das lutas de classes.

O projeto de Reforma do Estado a partir dos anos 1980, em nível histórico universal, atende ao pressuposto de constituição de um novo Estado para a era neoliberal. Portanto, a desobrigação do Estado com o social, pela via da alteração de sua estrutura institucional, nada mais representa do que adequar a forma aos objetivos e metas dos ajustes dos países periféricos ao figurino determinado pelo Consenso de Washington do final dos anos 1980, que definiu a desobrigação social estatal ao apontar as bases de assistencialização da seguridade social, da qual decorre a privatização crescente dos setores prestadores de serviços de saúde e previdência, deixando a assistência por conta da benevolência da sociedade civil. Tal premissa é base para a formulação das políticas assistenciais de seletividade e focalização que referenciaram os governos latino americanos sob a égide neoliberal, até os nossos dias e, até mesmo alguns que estão sob orientação de esquerda, como é o caso do Brasil.

Outro aspecto que merece atenção é o papel atribuído à sociedade civil como parceira do Estado. A aparência de uma aproximação com a sociedade apregoada pelos neoliberais, incide numa perspectiva de diminuição de sua autonomia, transformando-a num prolongamento do Estado. Ou mais ainda: atribuída àquela o papel de substituidora das funções que são de responsabilidade do Estado seja no provimento de

respostas às necessidades sociais seja na regulação das relações sociais nesse âmbito.

Mandel, em seu trabalho “O Capitalismo Tardio” (1985, p. 332-350), discute as funções do Estado na fase do capitalismo tardio: a econômica, a repressiva e a integrada. Ressalto pra efeito das análises deste meu texto o papel integrador do Estado; o mesmo foi, historicamente, resultante das alterações estruturais do modo de produção capitalista aliadas às possibilidades maiores ou menores de pressão da classe trabalhadora junto ao Estado para incorporar as suas demandas de direitos sociais. Foi assim com o capitalismo monopolista sob o enfoque distributivista - keynesiano, cuja expressão deu-se com as regulações do Welfare State, através de suas políticas de pleno emprego e de expansão da proteção social universalista.

Ao contrário, a crise econômica dos anos 1970 do século passado traz à tona a rejeição do capital pelos níveis redistributivos do Welfare State que estavam reduzindo suas taxas de lucro e, desta vez, é o caráter integrador do Estado o alvo de desmontagem. Ao mesmo tempo, identificam-se estratégias neoliberais de desqualificação político-econômica da regulação estatal econômica considerada como anacrônica e um entrave ao desenvolvimento.

Num exemplo e noutro, o que define a alteração do Estado são os interesses do capital que se apresentam através de políticas de gestão às quais aquele deve submeter-se para transformar-se no Estado adequado ao capital.

As políticas sociais no Estado do capitalismo monopolista, desempenham um papel central na intervenção sobre “a questão social” através do exercício das suas funções econômicas e políticas, intrínsecas à sua natureza, exigência dessa dupla atribuição também desse Estado.

As políticas Sociais têm uma participação importante nos processos econômicos de desenvolvimento monopolista, cumprindo função essencial na preservação e controle da força de trabalho inserida no mercado de trabalho ou compondo o exército industrial de reserva. Segundo Netto (1992, p. 27):

Os sistemas de previdência social (aposentadorias e pensões) [...] são instrumentos para contrarrestar a tendência ao subconsumo, para oferecer ao Estado massas de recursos que doutra forma estariam pulverizados (os fundos que o Estado administra e investe) e para redistribuir pelo conjunto da sociedade os custos da exploração capitalista - monopolista da vida “útil” dos trabalhadores, desonerando os seus únicos beneficiários, os monopolistas [...]. As políticas educacionais (muito especialmente as dirigidas para o trabalho, de cunho profissionalizante) [...] oferecem ao capital monopolista recursos humanos cuja socialização elementar é feita à custa do conjunto da sociedade [...] As políticas setoriais que implicam investimentos em grande escala (reformas urbanas, habitação, obras viárias, saneamento



básico etc.) abrem espaços para reduzir as dificuldades de valorização sobrevindas com a supercapitalização.

Por outro lado, as políticas sociais como uma das principais estratégias de intervenção sobre a “questão social” exercem também uma função política de legitimação e controle da força de trabalho expressando bem a relação indissociável das funções econômicas e políticas do Estado capitalista monopolista.

É pertinente a referência nesse momento às políticas sociais privadas que coexistiram permanentemente com as políticas sociais estatais, ao longo do desenvolvimento do capitalismo monopolista. É de notória visibilidade que aquelas políticas sociais (as privadas) têm origem e motivações múltiplas no interior da sociedade civil e que precedem as políticas sociais estatais na sociedade capitalista. No entanto, na era monopolista conforme Netto (1989, p.26): “[...] acabaram por ter - salvo em situações muito pontuais - uma ponderação marginal na vida social; [...] com a consolidação da ordem monopólica, o que ocorre é a crescente e efetiva subordinação das políticas sociais privadas às públicas”.

Essa ponderação é muito importante em relação às proposições do ideário neoliberal no tocante à transferência da responsabilidade do Estado pelos encargos sociais, através de parcerias, para a sociedade civil. Ou ainda, o surgimento de entidades privadas de filantropia empresarial que estão desempenhando funções que, pelo menos, a “olho nu”, substituem, em parte, o braço protetor “estatal” frente às necessidades sociais mais prementes.

Essa mão visível privada atende ao ideário do Estado neoliberal de transferência da “caridade pública” para a “caridade privada” ao assumir funções de cunho social de maneira mais institucionalizada, constituindo o chamado terceiro setor, aquele de natureza pública não estatal. É o que eu denominei de refilantropização da assistência. (SERRA, 1993, p. 153).

Os problemas sociais continuarão a exigir respostas, o que é necessário nessa conjuntura neoliberal é identificar-se que respostas estão sendo propostas e implementadas e como contrapor a elas soluções compatíveis com um projeto societário com outra direção ídeo-política.

Mas, essas respostas de outra natureza, precisam se amparar em um conhecimento aprofundado de todos os aspectos que envolvem o projeto neoliberal no terreno ídeo-político e nas definições de natureza econômica. Daí a necessidade de ser identificado, por dentro, o arcabouço da reestruturação produtiva posta em ação e as correspondentes políticas de ajustes econômicos definidos para os países periféricos pelo capitalismo central que amparadas nos princípios do neoliberalismo estão se alastrando nos países periféricos.

É fácil concluir frente a essa condição referida sobre formação social econômica da periferia, que as políticas sociais sofreram os reveses, traduzindo-se em sistemas de proteção social residuais, compensatórios, com reduzidos recursos sociais. Por essa razão, a

periferia americana do sul não conheceu até nossos dias a experiência dos países centrais de Estado de Bem - Estar Social. Aqui, mais do que lá, a ampliação dos direitos sociais traduzidos nas diferentes políticas sociais setoriais, foi fruto basicamente de conquista pelos grupos sociais organizados com poder de maior barganha no processo de acumulação.

O que se apreende desses dados acima é que as políticas de ajuste neoliberais provocam cada vez maiores índices de pauperização e que há uma exigência para os adeptos desse modelo de implantarem mecanismos para o enfrentamento do aumento das necessidades sociais até como estratégia para evitar colapsos sociais que possam comprometer seus propósitos. No entanto, a mesma lógica neoliberal implica nesse desmonte da rede de proteção social através do enxugamento das políticas sociais e, portanto, atingindo a espinha dorsal da proteção social. Em que pese as evidências dos efeitos econômicos da implantação do neoliberalismo em nível universal, minha posição é que no arco de abordagem das políticas sociais, as análises não podem ser restritas à questão dos gastos, mas abarcar outros componentes.

Nessa direção, é que concordo com o pensamento de autores que analisam a crise do *Welfare State* sob perspectivas para além dos gastos sociais. Quer dizer, da mesma forma que pode ser enganosa uma aparente intocabilidade na estrutura dos benefícios sociais em termos de políticas sociais universais sem identificar a retração particular das políticas assistenciais; também a ênfase nos gastos sociais como base de análise da crise do *Welfare State* pode esconder outros mecanismos não econômicos que visam a sua desmontagem, com efeitos a médio e longo prazo.

De acordo com minha percepção dessa questão, ao lado da retração financeira dos gastos sociais, há outros aspectos de naturezas diversas: 1) a reforma do Estado na sua estrutura, composição e funcionalidade; 2) a estratificação dos serviços sociais; 3) a desqualificação dos serviços públicos e 4) a desvalorização do servidor público.

No caso brasileiro, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998), sob a direção de Luís Carlos Bresser Pereira, à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado, foi a demonstração cabal das alterações definidas para o Estado pelo neoliberalismo: nele estão previstas diferentes medidas que contemplam as várias dimensões do arcabouço do Estado mínimo gerado por essa doutrina. Tratou-se da principal ferramenta de implantação dos ajustes neoliberais no Brasil, alterando a estrutura do Estado, criando todo um novo arcabouço institucional de funcionamento e alterando a sua composição e dinâmica. Alguns aspectos do que vivenciamos hoje, no governo Lula, são resultantes dessa reforma empreendida, inclusive a que trata especialmente da política de assistência social com a adoção da seletividade e focalização e os pressupostos das reformas da previdência e da reforma trabalhista., sem falar na política econômica.

A estratificação dos serviços sociais tem sido preocupação de alguns estudiosos dessa temática. A tônica dessas apreensões é que a estratificação social da sociedade capitalista leva à fragmentação dos interesses de grupo. Este aspecto determina, em última instância, a divisão entre serviços universais e seletivos conforme a posição e a força de pressão dos segmentos sociais.

A má qualidade dos serviços públicos sociais e a redução e a desvalorização da mão de obra técnica e auxiliar podem ser dois elementos fundamentais na consideração da ossatura do Estado. O primeiro deles, a má qualidade, significa um poderoso aliado dos governos neoliberais para criar uma cultura da desqualificação do público reforçada por propagandas na mídia que acabam por provocar na população a reação da rejeição da coisa pública, criando-se a aceitação subliminar de adesão ao privado e, portanto de apoio à política de privatização dos governos neoconservadores.

A permanente deterioração dos serviços públicos essenciais como saúde, educação, previdência social, pode levar a que a população aceite a privatização dos mesmos com mais facilidade por causa da descrença na possibilidade de reversão dessa situação. Logo, a deterioração pode ser também uma estratégia para a longo prazo, captar a adesão popular às privatizações, legitimando-as como o remédio necessário.

É o que nos aponta Taylor-Gooby apud in Mishra (1995, p. 39): “[...] se as vozes se calarem e os níveis de prestação não melhorarem, e se o governo alargar as oportunidades de abandono de um serviço estatal direto, poderá perder-se rapidamente a lealdade aos serviços públicos”, ou em outras palavras, a universalidade pode ser mais facilmente desmontada sem a resistência dos setores organizados da sociedade em geral. A consequência frente a esse quadro é o desejável pelos neoliberais como é arrematado por Mishra (1995, p. 43):

À medida que se deixa deteriorar os serviços públicos, os que pertencem ao núcleo “duro” - a população com emprego fixo, bons rendimentos e regalias no trabalho - terão como perspectivas a compra de serviços no mercado privado. A periferia consistirá numa minoria dos pobres, com ou sem trabalho, que tem de se apoiar em serviços públicos cada vez mais marginalizados e guetizados.

O outro componente - a redução e a desvalorização de mão de obra técnica e auxiliar para a prestação dos serviços sociais das políticas sociais - é central para a apreensão adequada das perspectivas desses serviços em termos de abrangência e qualidade.

Há indícios de que isso é um processo em nível internacional, mas, no caso do Brasil em particular, não há necessidade de nenhum referencial mais apurado de análise para a conclusão sobre a inexistência de políticas de cargos e salários para o conjunto dos servidores estatais que visem à sua valorização profissional e dedicação ao serviço público. Aqui também, pelo projeto de reforma do Estado, reproduz-se a lógica da

fragmentação da reestruturação produtiva através de diferentes segmentos de servidores com salários e proteções específicas e diferenciadas.

O relatório de 1995 do Banco Mundial (1995, p. 105-107) assim define essa questão:

A deficiência no fornecimento de bases e serviços públicos essenciais é generalizada [...]. Os salários baixos reduzem a lealdade e a dedicação de muitos funcionários públicos [...] A redução de gastos em equipamentos e material resultou em maior deterioração da qualidade dos serviços públicos. Os funcionários públicos não dispunham dos instrumentos necessários para o desempenho do seu trabalho.

O que estou tentando demonstrar é que as investidas contra o *Welfare State* e o êxito ou fracasso das suas políticas não depende exclusivamente do fator gasto público; há também resistências e empecilhos de ordem política e cultural utilizados institucionalmente pelo Estado, que implicam na busca de estratégias pelos governos neoconservadores e que estão produzindo efeitos lentos e graduais para a desmontagem do modelo do Estado vigente e, conseqüentemente criando as bases para implantação do Estado Mínimo.

As análises de Mishra demonstram esse movimento nos países que na década de 80 adotaram o figurino neoliberal, como EUA e Inglaterra. Estes governos tinham como objetivo a redução do déficit público e corte nos gastos sociais; no entanto, ao final de seus governos esse propósito não foi bem atingido.

Em contrapartida, também é verdade que outros determinantes não ideológicos podem gerar efeitos contrários aos propósitos originais também em governos que visavam a manutenção do *Welfare State*, como ainda Mishra sinaliza (1995, p. 12):

Por outro lado, os regimes sociais-democratas como a Suécia e a Áustria, ao mesmo tempo que defendiam o princípio da responsabilidade coletiva em relação ao bem-estar nacional, na prática foram obrigados a cortar gastos sociais e a aceitar níveis mais altos de desemprego.

Essas evidências de coloração diversa só revelam que há uma rede de múltiplas determinações no que se refere às expressões da crise capitalista nos Estados nacionais e que as análises meramente econômicas ou, por outra, centradas apenas nos aspectos ideo-políticos não dão conta de explicar as diferentes conformações que cada Estado-Nação capitalista (mesmo no capitalismo central) evidencia na sua trajetória de desenvolvimento econômico e social. É ainda Mishra (*idem*, p. 13) que nos alerta para a questão dos pré-requisitos culturais, políticos e institucionais como elementos constitutivos importantes que interferem na feição que a crise assume em cada realidade particular e como definem e constroem “arranjos” para resolver e enfrentar determinada crise:

[...] a sociedade não consiste apenas em classes e grupos sociais; também tem ordens institucionais. Estas podem ser vistas como formas de atividade baseadas em certos princípios ou valores básicos e organizados para se atingirem fins específicos. Exemplos: a ordem econômica, a ordem política, a ordem militar, a ordem educativa, a segurança social, etc. Cada um destes setores pode conter definições ou contradições que podem dar origem a desequilíbrios e instabilidade.

Daí, analisar a crise do Estado tendo como referência apenas argumentos da ordem econômica significa ater-se somente a um ângulo da questão. Ou seja, o foco apenas nos gastos pode levar a análises e conclusões enganosas ou incompletas. Também nos indica Esping-Andersen (1991, p. 99).

Os gastos são epifenomenais em relação a substância teórica dos *Welfare States*. Além disso, a abordagem quantitativa linear (mais ou menos poder, democracia ou despesas) contradiz a noção sociológica de que o poder, a democracia ou o bem-estar social são fenômenos relacionais e estruturais [...]. Gastos baixos em certos programas podem indicar um *Welfare State* comprometido mais seriamente com o pleno emprego.

Frente ao exposto, penso que a realidade brasileira que aí está não nos oferece um cenário positivo em termos de perspectiva de mudança do ponto de vista institucional, quanto à reversão da política social do governo. Os sinais do planalto indicam que a política do social continuará sendo, prioritariamente, de cunho focalista, com indicações de extensividade da mesma. Portanto, não há expectativa, a médio prazo, de que haverá políticas sociais universais, na ótica dos segmentos profissionais e da sociedade organizada, efetivamente a serviço da população.

(Recebido para publicação em junho de 2007)

(Aceito em outubro de 2007)

---

**Abstract:** This paper points out some quite tense relationships occurring between State and civil society in sequence of the macro societal transformations as a result of the neo-liberal adjustment imposed by capitalism in peripheral countries. It deals with private and public, with the affirmation of public sphere and individual freedom, an historically built unity, dichotomized by the market logic, with the absence of politics and ethical decomposition. Also, those changes create other directions of State's function and in the dynamics of civil society, among them, the lack of State responsibility in matters of social question, transferring them to, most of times, to civil society' institutions. This attitude damping of social policies and with priority selective social assistance actions focused on the poor population segments.

**Key words:** State; civil society; social politics; neo-liberal adjustments; selectivity/focusing.

---

### **Referências Bibliográficas**

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. In: *Lua Nova*. 24, São Paulo: CEDEC/Marco Zero, set 1991.

COUTINHO, Carlos N. *GRAMSCI. Um estudo sobre seu pensamento político*, Rio de Janeiro: Campus, 1992.

DURÃO, Jorge Eduardo. S. Reforma do Estado, a ação das ONGs e a Assistência Social. In: *Cadernos ABONG*. São Paulo: ABONG, nº 30, nov, 2001.

DUPAS, Gilberto. *Tensões Contemporâneas entre o Público e o Privado*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

MANDEL, Ernest. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

MISHRA, Ramesh. *O Estado-Providência na Sociedade Capitalista: estudo comparativo das políticas públicas na Europa, América e Austrália*. Oeiras/Portugal: Celta Editora, 1995.

NETTO, José Paulo. *Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social pós-64*. São Paulo: Cortez, 1991.

NOGUEIRA, Marco A. *Um Estado para a Sociedade Civil –Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

\_\_\_\_\_. *A Dialética Estado/Sociedade e a construção da Seguridade Social pública* In: *Cadernos ABONG*. Política de Assistência Social: uma trajetória de Avanços e Desafios. São Paulo: ABONG, nº 30, 2001.

SERRA, Rose. *Crise da Materialidade do Serviço Social – repercussões no mercado profissional*. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

\_\_\_\_\_. *A Crise da materialidade no Serviço Social*. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. nº 41. São Paulo: Cortez, abr 1993. p. 147-157.