

# Capítulo 1

*As condições histórico-sociais  
da emergência do Serviço Social*

Está solidamente estabelecida, na bibliografia que de alguma forma estuda o surgimento do Serviço Social como profissão — vale dizer, como prática institucionalizada, socialmente legitimada e legalmente sancionada —, a sua vinculação com a chamada “questão social”<sup>1</sup>. Mesmo entre autores que não se notabilizam por uma abordagem crítica e analiticamente fundada do desenvolvimento profissional, não há dúvidas em relacionar o aparecimento do Serviço Social com as mazelas próprias à ordem burguesa, com as seqüelas necessárias dos processos que comparecem na constituição e no evoluir do capitalismo, em especial aqueles concernentes ao binômio industrialização/urbanização, tal como este se revelou no curso do século XIX<sup>2</sup>.

Parece claro que esta indicação é absolutamente indispensável para mapear a contextualidade histórico-social que torna possível a emergência do Serviço Social como profissão, efetivamente demarcado, pelo

---

1. “Por ‘questão social’, no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a ‘questão social’ está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho” (Cerqueira Filho, 1982: 21). Ou, nas palavras de um profissional do Serviço Social: “A *questão social* não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia [...]” (Iamamoto, in Iamamoto e Carvalho, 1983: 77).

2. Cf. por exemplo, os capítulos I e II da primeira parte do ensaio de Vieira (1977).

## 1.1. Estado e questão social no capitalismo dos monopólios

Na tradição teórica que vem de Marx, está consensualmente aceite que o capitalismo, no último quartel do século XIX, experimenta profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica económicos, com incidências necessárias na estrutura social e nas instâncias políticas das sociedades nacionais que envolvia. Trata-se do período histórico em que ao capitalismo concorrencial sucede o capitalismo dos monopólios, articulando o fenómeno global que, especialmente a partir dos estudos lenineanos, tornou-se conhecido como o *estágio imperialista*<sup>5</sup>. E é também consensual que “o período do imperialismo ‘clássico’ [situa-se] entre 1890 e 1940” (Mandel, 1976, 3: 325).

As profundas modificações sofridas então pelo capitalismo — que, enquanto *tendências*, foram objeto da prospecção teórica marxiana<sup>6</sup> — não infirmaram em nenhuma medida substantiva as análises elementares de Marx sobre o seu carácter essencial e o da ordem burguesa: o capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, todos eles desvelados pela crítica marxiana. Repondo estes caracteres em nível económico-social e histórico-político distinto, porém, a idade do monopólio altera significativamente a dinâmica inteira da sociedade burguesa: ao mesmo tempo em que potencia as contradições fundamentais do capitalismo já explicitadas no estágio concorrencial e as

---

5. O estudo lenineano, como se sabe, data de 1916 e foi publicado no ano seguinte (Lênin, 1977, I); a nomenclatura, porém, fora consagrada antes pela análise de Hobson (*Imperialism*, de 1902). Do início do século ao fim da Primeira Guerra Mundial, há um indiscutível acúmulo analítico sobre a problemática, especialmente com as importantes contribuições de Hilferding (1985) e Luxemburg (1976), mas com aportes de muitos outros marxistas (Kautsky, Bukharin). Para um balanço do debate marxista sobre a questão do imperialismo, que desborda este período, cf. Brewer (1980).

6. Sobre a prospecção marxiana, há indicações preciosas em Baran e Sweezy (1974: 14-17); tal prospecção arranca de elementos contidos nas análises de Marx sobre a grande indústria e a elevação da taxa da composição orgânica do capital, sistematizadas nos capítulos XIII e XIV do livro I d’*O capital*; a formulação mais sintética de tais elementos como fundamento para a abordagem do imperialismo aparece no verbete a este dedicado por John Weeks, in Bottomore, ed. (1988: 187-190).

estatuto sócio-ocupacional de que se investe, das condutas filantrópicas e assistencialistas que convencionalmente se consideram as suas "protoformas". Entretanto, se a esta indicação não se seguirem determinações mais precisas, é inevitável o risco de se diluir a *particularidade* que reveste a emergência profissional do Serviço Social numa interação lassa e frouxa (ou, no inverso, imediata e direta) com exigências e demandas próprias à ordem burguesa — tudo se passando como se, da realidade óbvia da "questão social", derivasse, automaticamente, a possibilidade (ou a requisição) de um exercício profissional com o corte daquele que caracteriza o Serviço Social. Nesta via, acaba-se por reduzir o problema da sua gênese histórico-social a uma equação entre implicações do desenvolvimento capitalista (a "questão social") e o aparecimento de uma nova configuração profissional — frequentemente adornando-se esta abstração com uma retórica que apela às lutas de classes<sup>3</sup>.

Em nossa perspectiva, a apreensão da particularidade da gênese histórico-social da profissão nem de longe se esgota na referência à "questão social" tomada abstratamente; está hipotecada ao concreto tratamento desta num momento muito específico do processo da sociedade burguesa constituída, aquele do trânsito à idade do monopólio, isto é, *as conexões genéticas do Serviço Social profissional não se entretecem com a "questão social", mas com suas peculiaridades no âmbito da sociedade burguesa fundada na organização monopólicca*. À falta desta determinação (aliás muito pouco elaborada na bibliografia profissional<sup>4</sup>), tanto se perde a particularidade histórico-social do Serviço Social — terminando-se por distingui-lo apenas institucional e formalmente da tradição das suas protoformas — quanto se obscurece o lastro efetivo que o legitima como atividade profissional como tal — respaldada por sua funcionalidade no espectro da divisão social (e técnica) do trabalho na sociedade burguesa consolidada e madura.

3. Para observar os vieses desta ótica na análise da história profissional, referida especificamente à América Latina, cf. Castro (1984: 21-38).

4. É interessante notar que mesmo em autores que contribuíram para uma compreensão mais renovada da história do Serviço Social — como Kisnerman (1973), Lima (1975), Lubove (1977) e Leiby (1978) — esta determinação revela-se pouco elaborada e, até, ausente. No Brasil, ao que sabemos, o primeiro profissional a tematizar expressamente esta problemática foi Yamamoto, no texto citado na nota 1.

combina com novas contradições e antagonismos, deflagra complexos processos que jogam no sentido de contrarrestar a ponderação dos vetores negativos e críticos que detona. Com efeito, o ingresso do capitalismo no estágio imperialista assinala uma inflexão em que a totalidade concreta que é a sociedade burguesa ascende à sua maturidade histórica, realizando as possibilidades de desenvolvimento que, objetivadas, tomam mais amplos e complicados os sistemas de mediação que garantem a sua dinâmica. Donde, simultaneamente, a contínua reafirmação das suas tendências e regularidades imanentes (as suas "leis" de desenvolvimento gerais, capitalistas) e a concreta alteração delas (as "leis" particulares do estágio imperialista).

O exame histórico do trânsito do capitalismo concorrencial ao monopolista já foi suficientemente elaborado e não cabe reiterá-lo aqui<sup>7</sup>. O que importa observar e destacar com a máxima ênfase é que a constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar um objetivo primário: *o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados*<sup>8</sup>. Essa organização — na qual o sistema bancário e creditício tem o seu papel econômico-financeiro substantivamente redimensionado<sup>9</sup> — comporta níveis e formas diferenciados que vão desde o "acordo de cavalheiros" à fusão de empresas, passando pelo *pool*, o cartel e o truste. Na prossecução da sua finalidade central, a organização monopólica introduz na dinâmica da economia capitalista um leque de fenômenos que deve ser sumariado<sup>10</sup>: *a*) os preços das mercadorias (e serviços) produzidas pelos monopólios tendem a crescer progressivamente<sup>11</sup>; *b*) as taxas de lucro

7. Para uma síntese mais que bastante deste trânsito, cf. Mandel (1969, 3: 57-120).

8. "A característica específica das formas de organização [monopólicas] é que estão deliberadamente destinadas a aumentar os lucros por meio do controle monopolista dos mercados" (Sweezy, 1977: 289). Ou, numa formulação complementar e mais precisa: "Confrontado com o aumento da composição orgânica do capital e com os riscos crescentes da amortização do capital fixo, numa época em que as crises periódicas são consideradas inevitáveis, o capitalismo dos monopólios visa, antes de mais nada, preservar e aumentar a taxa de lucro dos trustes" (Mandel, 1969, 3: 94).

9. Sobre este redimensionamento, cf. Hilferding (1985: 85-99 e 217-220), Lênin (1977, I: 597-610) e Sweezy (1977: 292-296).

10. Com poucas modificações, retomo aqui basicamente a lição de Sweezy (1977: 297-314), formulada originalmente em 1942 e que me parece ainda essencialmente correta.

11. O complexo mecanismo da variação dos preços monopolistas é investigado por Mandel (1969, 3: 95 e ss.). Não há nenhuma indicação sólida de que o "preço de monopólio"

tendem a ser mais altas nos setores monopolizados; *c*) a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência descendente da taxa *média* de lucro (Mandel, 1969, 3: 99-103) e a tendência ao subconsumo; *d*) o investimento se concentra nos setores de maior concorrência, uma vez que a inversão nos monopolizados torna-se progressivamente mais difícil (logo, a taxa de lucro que determina a opção do investimento se reduz); *e*) cresce a tendência a economizar trabalho “vivo”, com a introdução de novas tecnologias; *f*) os custos *de venda* sobem, com um sistema de distribuição e apoio hipertrofiado — o que, por outra parte, diminui os lucros adicionais dos monopólios e aumenta o contingente de consumidores improdutivos (contrarrestando, pois, a tendência ao subconsumo).

As implicações desses vetores na dinâmica econômica são fundas e largas. De uma parte, a tendência à equalização das taxas de lucro, objetivada no estágio concorrencial do capitalismo, é revertida em favor dos grupos monopolistas (que extraem seus superlucros também a partir de uma dedução da mais-valia de outros grupos capitalistas). De outra, o próprio processo de acumulação é alterado: ela tende a elevar-se, em razão da centralização que o monopólio opera; adicionalmente, os grupos monopolistas inclinam-se mais a investimentos no exterior dos seus próprios limites (guiando-se pela taxa de lucro marginal<sup>12</sup>) que no seu mesmo âmbito. Ademais, a economia de trabalho “vivo”, que estimula a inovação tecnológica, subordina-se diretamente à depreciação do capital fixo existente<sup>13</sup> — donde um traço específico da idade do monopólio é de fundamental importância para a compreensão global do capitalismo monopolista: “O monopólio faz aumentar a taxa de afluência de trabalhadores ao exército industrial de reserva” (Sweezy, 1977: 304).

---

infirmo as bases da clássica teoria do valor-trabalho (Sweezy, 1977: 297-299); no entanto, sabe-se que é principalmente a partir do movimento dos preços no capitalismo monopolista que se reacendeu a velha polêmica acerca da teoria do valor-trabalho marxiana — sem entrar nesta discussão neste espaço, aponte-se a contribuição apresentada por Morishima e Catephores (1978) e recorde-se a anterior problematização posta nas teses de Sraffa (1985).

12. A complexa noção de taxa de lucro marginal *monopolista* é objeto das reflexões de Sweezy (1977: 302-303).

13. Reside aqui o fundamento da afirmação de Mandel (1969: 3: 107) segundo a qual os monopólios são travas ao progresso tecnológico.

No período “clássico” do capitalismo monopolista<sup>14</sup>, dois outros elementos típicos da monopolização fazem seu ingresso aberto no cenário social. O primeiro deles diz respeito ao fenômeno da *supercapitalização* (Mandel, 1969, 3: 229 e ss.): o montante de capital acumulado encontra crescentes dificuldades de valorização; num primeiro momento, ele é utilizado como forma de autofinanciamento dos grupos monopolistas; em seguida, porém, a sua magnitude excede largamente as condições imediatas de valorização, posto que o monopólio restringe, pela sua natureza mesma, o espaço *capitalista* de inversões. É próprio do capitalismo monopolista o crescimento exponencial desses capitais excedentes, que se tornam tanto mais extraordinários quanto mais se afirma a tendência descendente da taxa média de lucro. As dificuldades progressivas para a valorização são contornadas por inúmeros mecanismos, nenhum dos quais apto para dar uma solução à supercapitalização: de um lado, a emergência da indústria bélica, que se converte em ingrediente central da dinâmica imperialista<sup>15</sup>; de outro, a contínua migração dos capitais excedentes por cima dos marcos estatais e nacionais<sup>16</sup>; e, enfim, a “queima” do excedente em atividades que não criam valor<sup>17</sup> — como veremos, todos estes mecanismos renovam a relação entre a dinâmica da economia e o Estado burguês.

O segundo elemento a destacar aqui é o *parasitismo* que se instaura na vida social em razão do desenvolvimento do monopólio. Trata-se de um parasitismo que deve ser tomado por dois ângulos. Por

14. Neste espaço, só nos prenderemos — em função dos nossos interesses — a este período, cujo limite é demarcado pela Segunda Guerra Mundial. Se é verdade que nele já se manifestam tendências que virão à tona no *capitalismo tardio* analisado especialmente por Mandel (1976), este não será objeto de tematização aqui; para elementos crítico-analíticos a ele referentes, cf., entre outros, Baran e Sweezy (1974), Boccara, org. (1976), Mattick (1977), Aglietta (1979) e Offe (1984), além das notações contidas nos estudos de Altvater (in Hobsbawm, org., 1989) e de Altvater e Gough (in Sonntag e Valecillos, orgs., 1988).

15. As conexões específicas entre o capitalismo monopolista e a indústria bélica são notórias; cf. o clássico estudo de Perlo (1969) e as análises de Baran e Sweezy (1974: 180-217) e de Mandel (1976, 2: 131-213).

16. É desnecessário recordar que a exportação de capitais é traço peculiar do imperialismo (Lênin, 1977, 1: 621 e ss.) e a seu desenvolvimento prende-se a *internacionalização do capital* própria deste estágio do capitalismo. Cf. *infra*.

17. É paradigmática, aqui, a análise da “campanha de vendas” que fazem Baran e Sweezy (1974: 117-145).

um, ao engendrar a oligarquia financeira (Lênin, 1977, I: 610 e ss.) e ao divorciar a propriedade da gestão dos grupos monopolistas<sup>18</sup>, o capitalismo monopolista traz à tona a natureza parasitária da burguesia<sup>19</sup>; por outro lado, e só parcialmente em relação à “queima” do excedente acima mencionada, a monopolização dá corpo a uma generalizada burocratização da vida social, multiplicando ao extremo não só as atividades improdutivas *stricto sensu*, mas todo um largo espectro de operações que, no “setor terciário”, tão-somente vinculam-se a formas de conservação e/ou de legitimação do próprio monopólio<sup>20</sup>.

Articulado o processo da organização monopólica com estas características, torna-se claro o seu perfil *novo* em face do capitalismo de corte concorrencial. Todavia, fica igualmente clara a reposição das antigas contradições que percorriam o seu antecedente, agora peculiarizadas. As organizações monopolistas não promovem a evicção da anarquia da produção que é congênial ao ordenamento capitalista<sup>21</sup>; a “livre concorrência” é convertida em uma luta de vida ou morte entre os grupos monopolistas e entre eles e os outros, nos setores ainda não monopolizados. Esbatendo-se no mercado mundial — no qual a monopolização rearranja inteiramente a divisão internacional capitalista

---

18. É sabido que este fenômeno deu azo a interpretações recorrentes da “revolução dos gerentes” (Burnham 1943); a crítica a estas teses equivocadas encontra-se em Sweezy (1965: 40 e ss.) e Mandel (1969, 3: 260 e ss.).

19. “A função da propriedade e a função da gestão separam-se sempre mais e a burguesia dos monopólios representa assim o tipo mais puro da burguesia, *aquele para o qual a apropriação da mais-valia não é absolutamente disfarçada pela retribuição de uma função diretriz do processo de produção, mas se apresenta como o produto exclusivo da propriedade privada dos meios de produção*” (Mandel, 1969, 3: 119; grifos originais).

20. Os autores que, na trilha aberta por Clark (1961), trabalham com as noções de “setor terciário”, “terceirização da vida social” etc., freqüentemente não distinguem *trabalho produtivo e improdutivo* e, neste, o *trabalho socialmente útil do parasitismo*. Pensador francês que realizou crítica cuidadosa daquelas noções escreve: “O capitalismo monopolista caracteriza-se por uma inflação do setor terciário [...] que] é relativa nos Estados capitalistas modernos, se por um lado cresceram desmesuradamente os efetivos do exército e da polícia, por outro lado o número de professores, médicos, enfermeiras é nitidamente inferior às necessidades reais da sociedade” (Riviére, 1966: 33). Para uma fecunda discussão destas questões, cf. Nagels (1975-1979).

21. Recorde-se a paradoxal relação, enfatizada por Baran e Sweezy (1974: 333-362), entre as unidades parciais monopólicas racionalizadas e o conjunto irracional do sistema que constituem.

garantidor da propriedade privada dos meios de produção burgueses somente em situações precisas — donde um intervencionismo emergencial, episódico, pontual. Na idade do monopólio, ademais da preservação das condições externas da produção capitalista, a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômicas *desde dentro*, e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções *políticas* do Estado imbricam-se organicamente com as suas funções *econômicas*<sup>25</sup>.

A necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado decorre primariamente, como aludimos, da demanda que o capitalismo monopolista tem de um vetor extra-econômico para assegurar seus objetivos estritamente econômicos. O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios — e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções.

O elenco de suas funções econômicas *diretas* é larguíssimo. Possuem especial relevo a sua inserção como empresário nos setores básicos não rentáveis (nomeadamente aqueles que fornecem aos monopólios, a baixo custo, energia e matérias-primas fundamentais), a assunção do controle de empresas capitalistas em dificuldades (trata-se, aqui, da socialização das perdas, a que freqüentemente se segue, quando superadas as dificuldades, a reprivatização), a entrega aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos, os subsídios imediatos aos monopólios e a garantia explícita de lucro pelo Estado<sup>26</sup>. As *indiretas* não são menos significativas; as mais importantes estão relacionadas às encomendas/compras do Estado aos grupos monopolistas<sup>27</sup>, assegurando aos capitais excedentes possibilidades de valorização; não se esgotam aí, no entanto — recordem-se os subsídios indiretos, os investimentos públicos em meios de transporte e infra-estrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e,

---

25. Não cabe aqui a resenha do amplo debate, travado no interior da tradição marxista, sobre esta polémica questão. Remetemos basicamente a Baran e Sweezy (1974), Boccara, org. (1976), Mandel (1976), Miliband (1978), Lefebvre (1978), Poulantzas (1980), Mathias e Salama (1983), Offe (1984) e Sonntag e Valecillos, orgs. (1988).

26. Mandel (1969, 3: 205-214), que estuda cuidadosamente estas formas de intervenção direta, oferece para cada uma delas ampla comprovação.

27. É supérfluo observar que, freqüentemente centradas na indústria bélica, tais compras/encomendas compreendem uma pauta muito diferenciada.

do trabalho, dando curso a renovadas políticas neocolonialistas<sup>22</sup> —, o capitalismo monopolista conduz ao ápice a contradição elementar entre a socialização da produção e a apropriação privada: internacionalizada a produção, grupos de monopólios controlam-na por cima de povos e Estados<sup>23</sup>. E no âmbito emoldurado pelo monopólio, a dialética forças produtivas/relações de produção é tensionada adicionalmente pelos condicionantes específicos que a organização monopolística impõe especialmente ao desenvolvimento e à inovação tecnológicos. O mais significativo, contudo, é que a solução monopolista — a maximização dos lucros pelo controle dos mercados — é imanentemente problemática: pelos próprios mecanismos novos que deflagra, ao cabo de um certo nível de desenvolvimento, é vítima dos estrangimentos *inerentes* à acumulação e à valorização capitalistas. Assim, para efetivar-se com chance de êxito, *ela demanda mecanismos de intervenção extra-econômicos*. Daí a refuncionalização e o redimensionamento da instância por excelência do poder extra-econômico, o Estado.

Como tal, o Estado, desde quando a pressão da burguesia *ascendente* deu origem ao chamado absolutismo, sempre interveio no processo econômico capitalista; o traço intervencionista do Estado (que, até Keynes, causava um *frisson* nas elites burguesas e em seus porta-vozes liberais) a serviço de franjas burguesas revela-se muito precocemente, como o comprovou Mandel (1969, 1, cap. III). Nada é mais estranho ao desenvolvimento do capitalismo do que um Estado “árbitro”<sup>24</sup>. No entanto, com o ingresso do capitalismo no estágio imperialista, essa intervenção muda funcional e estruturalmente.

Até então, o Estado, na certa caracterização marxiana o representante do capitalista coletivo, atuara como o cioso guardião das *condições externas da produção capitalista*. Ultrapassava a fronteira de

22. O rebatimento da monopolização na efetiva internacionalização da economia, própria do estágio imperialista, é analisado por Sweezy (1977: 315-336) e longamente por Mandel (1969, 3: 121-180).

23. Quando este controle foi posto em xeque pela concorrência intermonopolista em escala internacional, conheceu-se a solução “clássica”: a guerra imperialista.

24. Por mais justificadas que sejam as críticas feitas ao trabalho de Baran e Sweezy (1974) — de que são exemplo as formuladas por Mandel (1976, 3: 313 e ss.) e por Manick (1977: 113 e ss.) —, é inegável o fundamento da sua recusa em utilizar a denominação “capitalismo monopolista de Estado”: ela induz “à suposição errônea de que o Estado teve importância insignificante na história anterior do capitalismo” (Baran e Sweezy, 1974: 74).

com saliência peculiar, os gastos com investigação e pesquisa. A intervenção estatal macroscópica em função dos monopólios é mais expressiva, contudo, no terreno *estratégico*, onde se fundem atribuições diretas e indiretas do Estado: trata-se das linhas da direção do desenvolvimento, através de planos e projetos de médio e longo prazos; aqui, sinalizando investimentos e objetivos, o Estado atua como um instrumento de organização da economia, operando notadamente como um administrador dos ciclos de crise.

Está claro, assim, que o Estado foi capturado pela lógica do capital monopolista — ele é o *seu* Estado; tendencialmente, o que se verifica é a integração orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais. Donde uma explicável alteração não apenas na modalidade de intervenção do Estado (agora contínua, em comparação com o estágio concorrencial), mas nas estruturas que viabilizam a intervenção mesma: no sistema de poder político, os centros de decisão ganham uma crescente autonomia em relação às instâncias representativas formalmente legitimadas<sup>28</sup>. Vale dizer: o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o “comitê executivo” da burguesia monopolista — opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista.

Ora, entre tais condições inclui-se (além do financiamento do próprio aparelho estatal, neste contexto hipertrofiado), “para a reprodução ampliada do capital, [a garantia da] conservação física da força de trabalho ameaçada pela superexploração” (Mandel, 1976, 3: 183). Este é um elemento novo: no capitalismo concorrencial, a intervenção estatal sobre as seqüelas da exploração da força de trabalho respondia básica e coercitivamente às lutas das massas exploradas ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo — ou, ainda, à combinação desses vetores; no capitalismo monopolista, *a preservação e o controle contínuos* da força de trabalho, ocupada e excedente, *é uma função estatal de primeira ordem*: não está condicionada apenas àqueles dois vetores, mas às enormes dificuldades que a reprodução capitalista encontra na malha de óbices à valorização do capital no marco do monopólio.

28. Aqui, a evidência menos controversa é a ponderação assimétrica dos poderes Legislativo e Executivo na evolução política da sociedade burguesa do capitalismo concorrencial ao monopolista.

O que deve ser posto de manifesto é o fato de esta forma de articulação entre funções econômicas e funções políticas do Estado burguês no capitalismo monopolista ser *uma possibilidade* entre outras, mas assentada nas virtualidades objetivas deste estágio de desenvolvimento do capitalismo. A sua realização, em todos os quadrantes, é mediada pela correlação das classes e das forças sociais em presença — onde não se defrontou com um movimento democrático, operário e popular sólido, maduro, capaz de estabelecer alianças sócio-políticas em razão de objetivos determinados, a burguesia monopolista jogou em sistemas políticos desprovidos de qualquer flexibilidade e inclusividade. Com efeito, as alternativas sócio-políticas do capitalismo monopolista, sem configurar um leque infinito, comportam matizes que vão de um limite a outro — do *Welfare State* ao fascismo.

Assinalar, portanto, a compatibilidade da captura do Estado pela burguesia monopolista com o processo de *democratização* da vida sócio-política não é eludir o fenômeno real de que o núcleo dos sistemas de poder opera em favor dos monopólios — e, menos ainda, que jogue no sentido de reduzir os conteúdos de direitos e garantias de participação política<sup>29</sup>. Ao contrário, equivale a indicar que um componente, mesmo amplo, de legitimação é plenamente suportável pelo Estado burguês no capitalismo monopolista; e não só é suportável, como necessário, em muitas circunstâncias históricas, para que ele possa continuar desempenhando a sua funcionalidade econômica. Por outro lado, e nunca em último lugar, esta indicação desobstrui a via para a compreensão do rebatimento, no sistema estatal, das efetivas contradições que se desenvolvem na ordem social: a partir do momento em que procura legitimar-se mediante os instrumentos da democracia política, *uma dinâmica contraditória emerge no interior do sistema estatal*. A lógica dominante do monopólio não exclui o tensionamento e a colisão nas instituições a seu serviço, exceto quando o grau de esgarçamento deles derivado põe em risco a sua reprodução<sup>30</sup>. Igualmente, apontar que de-

29. No nível do sistema político, a *tendência* do capitalismo monopolista tem sido a de esvaziar os instrumentos de participação sócio-política — e, quando possível, promover a sua evicção. *Tendencialmente*, a idade do monopólio trava o desenvolvimento da democracia não apenas como método, mas como “condição social”, para retomarmos a distinção de Cerroni (1976).

30. Eis por que ao proletariado e às forças democráticas mais avançadas jamais é indiferente a forma da dominação de classe da burguesia; e isto é tão claro para os estrategistas do monopólio quanto para os marxistas — como Lênin, ao valorizar a “república democrática burguesa”.

que se *internaliza* na ordem econômico-política: não é apenas o acréscido excedente que chega ao exército industrial de reserva que deve ter a sua manutenção "socializada"; não é somente a preservação de um patamar aquisitivo mínimo para as categorias afastadas do mundo do consumo que se põe como imperiosa; não são apenas os mecanismos que devem ser criados para que se dê a distribuição, pelo conjunto da sociedade, dos ônus que asseguram os lucros monopolistas — é tudo isto que, caindo no âmbito das condições *gerais* para a produção capitalista monopolista (condições externas e internas, técnicas, econômicas e sociais), articula o enlace, já referido, das funções econômicas e políticas do Estado burguês capturado pelo capital monopolista, com a efetivação dessas funções se realizando *ao mesmo tempo* em que o Estado continua ocultando a sua essência de classe.

É a política social do Estado burguês no capitalismo monopolista (e, como se infere desta argumentação, só é possível pensar-se em política social *pública* na sociedade burguesa com a emergência do capitalismo monopolista<sup>33</sup>), configurando a sua intervenção contínua, sistemática, estratégica sobre as seqüelas da "questão social", que oferece o mais canônico paradigma dessa indissociabilidade de funções econômicas e políticas que é própria do sistema estatal da sociedade burguesa madura e consolidada. Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da "questão social" de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes.

No que tange às requisições do monopólio, a funcionalidade da política social é inequívoca. Ademais das intervenções do Estado na

33. Outra questão é a das políticas sociais privadas, conduzidas com caráter não imperativo e não oficial por organizações religiosas (p. ex., as igrejas) e laicas (p. ex., associações profissionais, "clubes de serviço"), formas de intervenção freqüentemente assistemáticas e embasadas fundamentalmente em motivações ético-morais. À parte o fato de precederem o Estado burguês no capitalismo monopolista, importa notar que, com o desenvolvimento deste, acabaram por ter — salvo em situações muito pontuais — uma ponderação marginal na vida social; realmente, com a consolidação da ordem monopólica, o que ocorre é a crescente e efetiva *subordinação* das políticas sociais privadas às públicas (o que não se passa sem conflitos e colisões).

Também questão diversa, que não pode ser tematizada aqui, é a das protoformas de políticas sociais que, no interior do marco burguês e antes da emersão da organização monopólica, foram implementadas por agências estatais.

Não se trata aqui, simplesmente, da “socialização dos custos” de que fala Galper (1986: 99) — obviamente que este é o fenômeno geral, através do qual o Estado transfere recursos sociais e públicos aos monopólios. O processo é mais abrangente e preciso: quer pelas contradições de fundo do ordenamento capitalista da economia, quer pelas contradições intermonopolistas e entre os monopólios e o conjunto da sociedade, o Estado — como instância da política econômica do monopólio — é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio.

Justamente neste nível dá-se a articulação das funções econômicas e políticas do Estado burguês no capitalismo monopolista: para exercer, no plano estrito do jogo econômico, o papel de “comitê executivo” da burguesia monopolista, ele deve legitimar-se *politicamente* incorporando outros protagonistas sócio-políticos. O alargamento da sua base de sustentação e legitimação sócio-política, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permite-lhe organizar um *consenso* que assegura o seu desempenho.

O aparente paradoxo aí contido se desfaz com o exame histórico da constituição do monopólio e das transformações que ela implicou no papel e na funcionalidade do Estado burguês. O paradigma euro-ocidental (e, numa medida menor, o norte-americano) é típico: a transição ao capitalismo dos monopólios realizou-se paralelamente a um salto organizativo nas lutas do proletariado e do conjunto dos trabalhadores (cf. seção 1.3) — é, inclusive, em quase todas as latitudes, simétrico ao aparecimento de partidos operários de massas; o coroamento da conquista da cidadania, sobre a qual doutrinou linearmente Marshall (1967), acompanha, nos seus lances decisivos, o surgimento da idade do monopólio: as demandas econômico-sociais e políticas imediatas postas por todo este processo reivindicativo e organizativo macroscópico não vulnerabilizaram a modelagem da ordem econômica do monopólio, ainda que a tenham condicionado em medida considerável. Antes, ao absorvê-las, o poder político que o expressa adquiriu um cariz de *coesionador da sociedade* que, não casualmente, desempenhou funções diversionistas e ilusionistas sobre inúmeros protagonistas políticos desvinculados dos interesses monopolistas.

mandas econômico-sociais e políticas imediatas de largas categorias de trabalhadores e da população podem ser contempladas pelo Estado burguês no capitalismo monopolista não significa que esta seja a sua inclinação "natural", nem que ocorra "normalmente" — o objetivo dos superlucros é a pedra-de-toque dos monopólios e do sistema de poder político de que eles se valem; entretanto, respostas positivas a demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida exata em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização dos lucros<sup>31</sup>.

O que se quer destacar, nesta linha argumentativa, é que o capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicações imediatas. E que este processo é todo ele tensionado, não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que esta faz dimanar em toda a escala societária.

É somente nestas condições que as seqüelas da "questão social" tornam-se — mais exatamente: podem tornar-se — objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica (concretização variável do jogo das forças políticas) que a "questão social" se põe como alvo de *políticas sociais*<sup>32</sup>. No capitalismo concorrencial, a "questão social", por regra, era objeto da ação estatal na medida em que motivava um auge de mobilização trabalhadora, ameaçava a ordem burguesa ou, no limite, colocava em risco global o fornecimento da força de trabalho para o capital — condições *externas* à produção capitalista. No capitalismo dos monopólios, tanto pelas características do novo ordenamento econômico quanto pela consolidação política do movimento operário e pelas necessidades de legitimação política do Estado burguês, a "questão social" como

31. Aqui, os mecanismos para este jogo são quase inesgotáveis — pense-se, por exemplo, na sincronia entre previdência pública e privada e interesses monopolistas na indústria da saúde (serviços, medicamentos, instrumental etc.).

32. Sobre as políticas sociais, cf., entre outros, Marshall (1967 e 1967a), Ranney, org. (1968), Piven e Cloward (1972, 1979), Grevet (1978), Mishra (1981), Higgins (1981), Ginsburgh (1981), Fraser (1984) e, ainda, Rein (1970), Greffe (1975), Santos (1979), Faleiros (1980, 1985) e Sposati et alii (1985); útil é a concisa bibliografia fornecida por Coimbra, in *Abranches et alii* (1987).

economia — diretas e/ou indiretas, como vimos, e que só forçadamente podem ser caracterizadas como políticas sociais —, 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; lançada no exército industrial de reserva, através dos sistemas de seguro social<sup>34</sup>. Os sistemas de previdência social (aposentadoria e pensões), por seu turno, não atendem apenas a estas exigências: são instrumentos para contrarrestar a tendência ao subconsumo<sup>35</sup>, 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 (Faleiros, 1980; Galper, 1975 e 1986). As políticas educacionais (muito especialmente as dirigidas para o trabalho, de cunho “profissionalizante”) e os programas de qualificação técnico-científica (vinculados aos grandes projetos de investigação e pesquisa) oferecem ao capital monopolista recursos humanos cuja socialização elementar é feita à custa do conjunto da sociedade (Carnoy e Levin, 1987). 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 (Mandel, 1976, 3).

Sincronizadas em maior ou menor medida à orientação econômico-social macroscópica do Estado burguês no capitalismo monopolista, o peso destas políticas sociais é evidente, no sentido de assegurar as condições adequadas ao desenvolvimento monopolista. E, no nível estritamente político, elas operam como um vigoroso suporte da ordem sócio-política: oferecem um mínimo de respaldo efetivo à imagem do Estado como “social”, como mediador de interesses conflitantes. Esta resultante não se produz apenas pelo real atendimento (por vezes, ante-

---

34. A importância deste último aspecto é tanto maior se se leva em conta a tendência do monopólio — que salientamos, citando Sweezy — de acrescer o contingente da força de trabalho excedente. Interessante análise de assistente social sobre estes mecanismos é a oferecida por Galper (1986: 99-109).

35. A tendência ao subconsumo — a que obviamente se conectam os preços inflacionados das mercadorias (e serviços) produzidas pelos monopólios — é também atenuada pela introdução dos *salários indiretos*.

cipado) de demandas de segmentos das classes subalternas. Nela confluem vetores diferenciados. A hipertrofia institucional das agências estatais aparece como uma necessidade da complexidade da gestão "social", "arbitral" — o que, por outro lado, credita lastro de utilidade ao parasitismo que sinalizam. O fato de que as demandas são atendidas a partir de mobilizações e pressões vindas do exterior do aparato estatal permite que aqueles que conquistam algum atendimento se reconheçam como representados nele.

Por trás daquela resultante, porém, está um processo peculiar: a intervenção estatal sobre a "questão social" se realiza, com as características que já anotamos, fragmentando-a e parcializando-a. E não pode ser de outro modo: tomar a "questão social" como problemática configuradora de uma totalidade processual específica é remetê-la concretamente à relação capital/trabalho — o que significa, liminarmente, colocar em xeque a ordem burguesa. Enquanto intervenção do Estado burguês no capitalismo monopolista, a política social deve constituir-se necessariamente em *políticas sociais*: as seqüelas da "questão social" são recortadas como *problemáticas particulares* (o desemprego, a fome, a carência habitacional, o acidente de trabalho, a falta de escolas, a incapacidade física etc.) e assim enfrentadas. A constatação de um sistema de nexos causais, quando se impõe aos intervenientes, alcança no máximo o estatuto de um quadro de referência centrado na noção de *integração social*: selecionam-se variáveis cuja instrumentação é priorizada segundo os efeitos multiplicadores que podem ter na perspectiva de promover a redução de *disfuncionalidades* — tudo se passa como se estas fossem inevitáveis ou como se se originassem de um "desvio" da lógica social. Assim, a "questão social" é atacada nas suas *refrações*, nas suas seqüelas apreendidas como *problemáticas* cuja natureza totalizante, se assumida conseqüentemente, impediria a intervenção<sup>36</sup>. Donde a "categorização" dos *problemas sociais* e dos seus vulnerabilizados, não só com a decorrente priorização das ações (com sua aparência quase sempre fundada como opção técnica), mas sobretudo com a atomização das demandas e a competição entre as catego-

36. No processo em que se tomam como aspectos autônomos da "questão social" as suas *refrações particulares* concorre — e não cabe enfatizar aqui este ponto fundamental — a específica objetividade de que se revestem, na sociedade burguesa, os fenômenos sociais (cf. infra, cap. 2). Vê-se, neste caso, como um dado da realidade é operacionalizado com eficiência por uma estratégia de classe.

das políticas sociais é outro campo de tensões e alianças, no qual frequentemente jogam papel não desprezível categorias técnico-profissionais especializadas. Finalmente, para acentuar a pluridimensionalidade deste processo, é de mencionar a interação entre as políticas sociais públicas e as de agências privadas da sociedade civil — nestas, podem surgir experiências e modalidades de intervenção que, mesmo apropriadas pelo Estado, inserem matizes novos na dinâmica do setor afetado.

Possibilidade objetiva posta pela ordem monopólica, a intervenção estatal sistemática sobre a “questão social”, penetrada pela complexidade que insinuamos, está longe de ser unívoca. No marco burguês, a sua instrumentalização em benefício do capital monopolista não se realiza nem imediata nem diretamente — seu processamento pode assinalar conquistas parciais e significativas para a classe operária e o conjunto dos trabalhadores<sup>40</sup>, extremamente importantes no largo trajeto histórico que supõe a ruptura dos quadros da sociedade burguesa.

## 1.2. Problemas sociais: entre o “público” e o “privado”

Substantivamente, o giro que a organização monopólica da sociedade burguesa conferiu ao enfrentamento das refrações da “questão social” deriva da contínua, sistemática e estratégica intervenção estatal sobre elas. Esta inflexão implicou de fato no redimensionamento do Estado burguês que, como acabamos de ver, joga agora uma função coesiva central; dito em poucas palavras, ampliou-se e tomou-se mais complexa a estrutura e o significado da ação estatal, incorporando-se os desdobramentos do caráter *público* daquelas refrações: as seqüelas da ordem burguesa passaram a ser tomadas como áreas e campos que legitimamente reclamavam, e mereciam, a intervenção da instância política que, formal e explicitamente, mostrava-se como expressão e manifestação da coletividade. No movimento que determinou este giro, confluíram quer as exigências econômico-sociais próprias da idade do monopólio (cf. seção 1.1), quer o protagonismo político-social das camadas trabalhadoras, especialmente o processo de lutas e de auto-orga-

40. A maturidade política do proletariado e de suas organizações de classe, aliás, tem um de seus indicadores na compreensão do potencial contraditório das políticas sociais.