

ESTADO E POLÍTICA SOCIAL: SISTEMÁTICA ANÁLISE RELACIONAL

Emiliene Oliveira da Silva¹

Resumo: O presente artigo surge a partir dos estudos realizados nas disciplinas de Estado e Política Social e Serviço Social e Questão Social, ministradas no curso de Mestrado em Serviço Social, no programa de Pós-Graduação em Serviço Social – UFJF. Tendo como objetivo trazer uma breve reflexão acerca do papel do Estado inserido na sociedade capitalista, e sua relação com as políticas sociais, partindo da perspectiva analítica da concepção de Estado e sua relação com as políticas sociais na lógica capitalista, e da apreensão acerca do conceito *questão social* desenvolvido por lamamoto.

Palavras-chave: Estado; Política Social; *Questão Social*

Abstract: This article arises from studies carried out in the subjects of State and Social Policy and Social Service and Social Issues, taught in the Master's degree in Social Service, in the Postgraduate program in Social Service – UFJF. Aiming to bring a brief reflection on the role of the State inserted in capitalist society, and its relationship with social policies, starting from the analytical perspective of the conception of the State and its relationship with social policies in capitalist logic, and the apprehension about the concept Social Question developed by lamamoto.

Keywords: State; Social Policy; *Social issues*

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo trazer uma breve reflexão acerca do papel do Estado inserido na sociedade capitalista e sua relação com as políticas sociais. Deste modo, em um primeiro momento, será feito uma breve apreensão do que se entende por Estado e qual sua função dentro da dinâmica capitalista. Para tanto, tomaremos como norteador, uma perspectiva analítica marxista, onde será abordado como se dá a relação entre Estado e política social, tendo como mediador as expressões da *questão social*.

Já no segundo momento, discorreremos acerca da conceituação de *questão social* sob a perspectiva de lamamoto, adentrando em questões consideradas no seguinte artigo como relevantes para tratamento do conceito. Para tal, dando ênfase na discussão da *questão social*, buscamos introduzir a dinâmica do modo de produção capitalista, seguindo a lógica de produção

¹ Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). ORCID: 0009-0009-9912-3986 Email: emilieneo.silva@gmail.com

de mercadorias e a relação do sujeito com a categoria trabalho. Partindo do pressuposto de modificação do homem e natureza para produzir meios que atendam à sua necessidade, abordamos de forma breve a conotação que a produção de mercadorias adquire na sociedade de acumulação capitalista.

Vale ressaltar que o presente artigo não se atentará em fazer uma retomada histórica a respeito da *questão social*, mas apontar sua interpretação contemporânea sob a perspectiva da autora Marilda Villela Iamamoto, a qual partilhamos a compreensão. O conceito possui diversas interpretações e debates a seu respeito, contudo, nos atentamos a perspectiva analisada pela autora aqui supracitada.

ESTADO E POLÍTICA SOCIAL

Segundo Marx e Engels (2005), o Estado é o comitê executor dos negócios da burguesia. Dentro da perspectiva marxista, o Estado é produto da divisão social do trabalho. Este antecede o capitalismo, sendo suas funções associadas a um dado momento histórico. Portanto, o Estado adquire particularidades específicas a partir de cada conjuntura, o que observaremos a seguir.

Com o desenvolvimento do capitalismo, a dinâmica social foi se modificando, surgindo novas condições nas relações e reproduções sociais. Colocando, por conseguinte, necessidades e particularidades de ação ao Estado burguês², para manter a ordem e o bom funcionamento da engrenagem do capitalismo: a exploração da classe trabalhadora.

No contexto em que as relações capitalistas eram regidas por um regime absolutista, se fez necessário uma reestruturação do Estado. Assim, o Estado absolutista deixa de ser suficiente, uma vez que não proporcionava meios para que o capitalismo se desenvolvesse tal como sua dinâmica sistêmica demandava. Emergindo, nesse contexto, uma nova dinâmica que atenderia às necessidades de expansão e manutenção do modo de produção capitalista, o Estado burguês que, segundo Mandel (1982) é um produto direto do Estado absolutista, gerado pela tomada do poder político e de sua maquinaria institucional pela classe burguesa.

² Partindo da compreensão de Estado como comitê executor dos negócios da burguesia (Marx e Engels, 2005), Estado burguês, portanto, é o aparato ideológico e político, pelo qual a burguesia exerce sua dominância de classe.
Revista Serviço Social em Perspectiva

Mas, como colocado por Mandel (1982), embora realizada a transição:

[...] o Estado burguês clássico da época da ascensão vitoriosa do capital industrial era um “Estado fraco” por excelência - porque se fazia acompanhar pela demolição sistemática do intervencionismo econômico dos Estados absolutistas, que impedira o livre desenvolvimento da produção capitalista enquanto tal. (MANDEL, 1982, p. 335)

Neste sentido de permitir o livre desenvolvimento econômico, se fez necessário, primeiramente, proteger a condição de propriedade privada e da liberdade de compra e venda da força de trabalho³. Sendo por meio de contratos e leis que esta condição se assegura. Oliveira (2020, p. 214) coloca que quando tais contratos sociais são estabelecidos enquanto relação social fundamental ao Estado, criam-se mecanismos que permitem a compra e venda de mercadorias, sendo a força de trabalho uma delas. Para Marx (2014, p. 57)

Nestas circunstâncias, se expressa o pensamento liberal, partindo da compreensão de que a liberdade está associada diretamente à propriedade privada, ao direito de posse. Como coloca Oliveira (2020, p. 216) “os princípios da liberdade, da vida e da propriedade privada serão as premissas que orientarão estas sociedades e sobre elas se assentará a lógica do direito liberal”.

Assim, o Estado, enquanto representante da sociedade e tendo função de controlar e promover a ordem, contará com legislações que vão permitir que se tenha uma boa relação social. Necessitando, assim, que seja um Estado forte e soberano, com ações punitivas a quem tentar contra a ordem comum. Ordem essa determinada pelo próprio Estado, ou seja, por sua lógica classista.

Netto (2011, p. 19) explicita que “é na fase monopólica do capitalismo que as contradições estabelecidas se conformam enquanto traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, conferidas à ordem burguesa”. Segundo o autor (2011, p. 20), a fase monopólica altera significativamente a dinâmica da sociedade burguesa, potencializando as contradições fundamentais do capitalismo e as combinando com novas contradições e antagonismos.

O Estado, na fase monopólica do capitalismo, reconfigura sua função, onde as atribuições políticas e econômicas se imbricam na centralidade da atuação, tendo como principal tarefa assegurar as condições econômicas de produção e reprodução do capital. Ou seja, o

³ Para maior aprofundamento e compreensão, vide Marx (2018).

Estado é apropriado pelo modo de produção capitalista enquanto um instrumento para sua manutenção.

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 (NETTO, 2011, p. 25).

Nesta perspectiva, o Estado se defronta com uma atribuição específica: a *questão social*. Mas, este, uma vez que sua responsabilidade central é manter as condições fundamentais ao capital, não pode atuar diretamente na gênese da questão social, visto que, esta é intrínseca ao modo de produção capitalista. Como podemos observar em Netto (2011, p. 32) “[...] 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”.

Nesse sentido, serão a partir das refrações da *questão social* que o Estado irá atuar, viabilizando meios em que, ao passo que mantém seu comprometimento com o capital, busque respostas às demandas da classe trabalhadora. Sendo, neste contexto, efetivadas as políticas sociais, de maneira contínua e expandida em resposta a tais condições.

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), configurando a sua intervenção contínua, sistemática, estratégica sobre as sequelas 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 (NETTO, 2011, p.30).

Ao pensar o Estado em toda sua dinâmica cíclica correlacionada com o desenvolvimento capitalista, na sua função de aparato ideológico a favor da classe dominante, temos maior clareza de que toda a sistematização administrativa deste está diretamente relacionada com o capital. Neste ponto, o Estado atua, ora mais contundente, ora mais maleável, no tocante às necessidades da classe dominada. Necessidades essas que, embora relacionadas à classe dominada, ainda assim, são relevantes ao capitalismo. Como exemplo, condições básicas de sobrevivência para manutenção da exploração pelo trabalho.

À vista disso, o Estado irá atuar viabilizando meios em que, ao passo que mantém seu compromisso com o capital, busque respostas às demandas da classe trabalhadora. Sendo, neste contexto, implementadas as políticas sociais de maneira contínua no sentido de mediar as relações de interesse entre classe trabalhadora e capital, e fragmentada em diversas políticas pontuais e insuficientes. Iamamoto (2010, p. 156) elucida que:

As configurações assumidas pela *questão social* integram, tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais, quanto dimensões subjetivas, fruto da ação dos sujeitos na construção da história. [...] expressa, por tanto, uma arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais, que trazem o selo das particularidades históricas nacionais.

Tal condição pode ser percebida ao analisarmos como as políticas sociais são condicionadas. Temos políticas de assistência social, de saúde, de educação, dentre outras, que muitas vezes não são enxergadas e analisadas em sua totalidade, bem como sua real finalidade dentro da lógica capitalista.

Essas condições contribuem para que se mantenham as desigualdades e as próprias necessidades de estas existirem. Oliveira (2015, p. 350) faz a seguinte colocação a respeito:

Um aspecto que comumente se destaca no campo das políticas sociais é a análise da política social segmentada em várias políticas como saúde, educação, previdência social, assistência social, criança e adolescente, idoso etc., sem uma percepção da interrelação entre elas, caindo sempre em análises residuais que não abarcam o real significado desta política dentro do modo de produção capitalista. Neste sentido, é comum aludirmos, ainda que sem percebermos, a fraseologias que não explicam seu movimento dialético e contraditório, mas apenas reafirmam a sua funcionalidade para a permanência das desigualdades.

Partindo do pressuposto de que o Estado enquanto aparato ideológico e político da burguesia, podemos apreender, como colocado por Oliveira (2018, p. 241) que “ao longo do processo de formação do capitalismo, as políticas sociais serviram para alavancar a acumulação de capital, desmobilizar a classe trabalhadora e garantir a extração da mais-valia sobre o trabalho não pago.

Fundamentando-se nessa compreensão, as políticas sociais podem ser analisadas a partir de uma dupla finalidade. Analisando-a enquanto meio para reduzir as desigualdades sociais e, assim, amenizar os impactos das contradições de classes. E também, enquanto instrumento do capital para manter certa contenção e manutenção da classe trabalhadora e, por consequência, do sistema de acumulação capitalista.

Nessa perspectiva, as políticas sociais podem ser associadas a uma emancipação política dos sujeitos, mesmo que de maneira fragmentada e focalizada, uma vez que não rompe com as estruturas do modo de produção capitalista, tão pouco, contribui para que haja conscientização política visando a uma emancipação humana⁴. Oliveira (2015, p. 365) exprime que:

Numa sociedade regida pelo modo de produção capitalista, o limite da emancipação humana está posto por aquele que assumiu para si a responsabilidade de definir e legislar em prol do bem comum, mas que na sua essência legisla e favorece apenas interesses classistas e particulares. Desta forma, as políticas sociais serão apenas mecanismos de atingir determinados segmentos, como bem demonstra a ofensiva neoliberal.

Ou seja, embora as políticas sociais sejam extremamente importantes para a classe trabalhadora, enquanto possibilidade de, minimamente, acessar serviços e/ou promoção de condições básicas de sobrevivência, é, ao mesmo tempo, um aparato de controle e preservação das desigualdades sociais, uma vez que as políticas não têm como finalidade a resolução do problema, mas sua amenização.

BREVE ANÁLISE A DESPEITO DA QUESTÃO SOCIAL SOB A ÓPTICA DE IAMAMOTO

Para entendermos o conceito de *questão social*, primeiro é necessário compreender brevemente a dinâmica do modo de produção capitalista a partir da Lei Geral da Acumulação Capitalista.

A Lei Geral da Acumulação Capitalista foi formulada por Karl Marx, em sua maior obra, *O Capital*⁵, onde desvela todo o processo de produção capitalista, e seus desdobramentos nas relações sociais, constituída pelas classes sociais. Marx parte da mercadoria, extrato primário do desenvolvimento capitalista, para ir se aprofundando nos pormenores do processo de produção.

Sua construção teórica considera o tempo e espaço das relações e suas configurações. Traz o homem como modificador da natureza e, por consequência, de si mesmo. Este ponto é essencial para compreender sua formulação a respeito da Lei Geral da Acumulação Capitalista, pois é a partir do trabalho - meio de modificação da natureza - que se desdobra a sua

⁴ Ver a respeito sobre emancipação política e emancipação humana em Sobre a questão judaica (MARX,2010).

⁵ O *Capital. Crítica da Economia Política* é uma obra dividida em três livros, sendo o assunto da Lei Geral de Acumulação Capitalista tratado no capítulo XXIII do livro 1.

análise. Assim, primeiramente, deve ser compreendido o que é mercadoria no pensamento de Marx.

A mercadoria é, em si, um objeto que satisfaça uma necessidade externa qualquer do ser humano (MARX, 2014). Neste sentido, esta necessidade traz à mercadoria um valor de uso, uma vez que tal objeto tem uma utilidade, uma finalidade específica ao sujeito. Nela também se expressa o valor de troca, que corresponde à quantidade de diferentes mercadorias que se equivalem numa troca (MARX, 2014).

Partindo da compreensão de Marx (2018) a composição do capital é dividida em dois eixos principais. O primeiro eixo, denominado de composição orgânica, é constituído a partir da relação entre capital constante e capital variável, onde o primeiro refere-se ao valor dos meios de produção (trabalho morto) e o segundo referente ao valor da força de trabalho (trabalho vivo). O segundo eixo, entendido por composição técnica, seria como a composição orgânica se materializa no modo de produção. Ou seja, a proporção de capital constante e capital variável despendido na produção de determinada mercadoria.

Assim sendo, podemos dizer que ao passo que o capital constante é acrescido, o capital variável decai.

[...] Se cresce a quantidade do trabalho gratuito fornecido pela classe trabalhadora e acumulado pela classe capitalista, com velocidade bastante que só possa transformar-se em capital com um acréscimo extraordinário de trabalho pago, haverá então uma elevação de salário e, não se alterando as demais condições, decrescerá proporcionalmente o trabalho não pago. Mas, quando esse decréscimo atinge o ponto em que o capital não obtém mais em proporção normal o trabalho excedente que o alimenta, opera-se uma reação: capitaliza-se parte menor da renda, a acumulação enfraquece e surge uma pressão contra o movimento ascensional dos salários. A elevação do preço do trabalho fica, portanto, confinada em limites que mantêm intactos os fundamentos do sistema capitalista e asseguram sua reprodução em escala crescente (MARX, 2018, p. 732).

Observando o movimento que o capitalismo utiliza para se reproduzir, compreendemos que, ao passo em que se tem um aumento exponencial da acumulação de capital, se tem, também, o aumento da população que não consegue se inserir nas relações de trabalho. Situação essa que é condição essencial ao sistema capitalista.

Ou seja, ao passo que os capitalistas acumulam capital de maneira exponencial, investindo cada vez mais em capital constante, o valor da força de trabalho decresce. Decrescendo, por conseguinte, a necessidade de investir em capital variável, acarretando ao que

chamamos de exército industrial de reserva⁶. Este distanciamento proporcional e acelerado é o que configura a desigualdade entre as classes sociais.

Marx (2018, p. 743) explicita que:

Se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna, por sua vez, a alavanca da acumulação capitalista e, mesmo, condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população.

Neste sentido, podemos considerar a *questão social*, intrínseca ao modo de produção capitalista, sendo resultado da desigualdade entre as classes sociais, fruto da relação entre capital e trabalho, sustentada pela acumulação capitalista sob a exploração da força de trabalho. A lógica de produção de mercadorias na relação trabalho e capital produz, por consequência, diversos antagonismos entre as classes sociais, inclusive uma massa de pessoas convivendo com a miséria.

A *questão social*, segundo Iamamoto (2014) é o tensionamento entre as classes sociais em todas as suas dimensões, sejam elas em suas contradições e/ou nas lutas sociais resultantes de tais contradições. Também está relacionada à interferência do Estado, ou seja, como este responde às exigências da classe trabalhadora frente às suas reivindicações. Para Iamamoto:

Questão social apreendida como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho tornase mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mate-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 2014, p. 27).

E prossegue, dizendo que “a *questão social* que, sendo desigualdade é também rebeldia, por envolver sujeitos que vivenciam as desigualdades e a ela resistem e se opõem” (IAMAMOTO, 2014, p. 28).

Partindo, portanto, da compreensão de que a *questão social* é intrínseca ao capitalismo, à medida que o modo de produção capitalista vai se modificando, as expressões da *questão social* vão tomando novas características, assim como os meios de administração⁷ do Estado. Souza Filho e Gurgel (2015, p. 42) pontuam que:

⁶ A respeito ver MARX, 2018. O Capital. Crítica da Economia Política, p. 740.

[...] a administração na sociedade capitalista ou administração capitalista expressa-se enquanto uma forma de dominação da classe burguesa, baseada na racionalidade instrumental estruturada formal e legalmente, que possui como finalidade viabilizar a produção social e a apropriação privada da mais-valia, via exploração da força de trabalho, e expressa-se, também, pela necessidade de manter a ordem social, difundindo ideias da classe dominante, reprimindo reações e atendendo determinadas demandas da classe trabalhadora (SOUZA FILHO; GURGEL, 2015, p. 42)

Mas, embora ocorram certas variações, os fundamentos que sustentam o modo de produção capitalista - gênese das relações de produção e reprodução social -, não são modificados. O Estado burguês sempre irá atuar a partir das necessidades de manter a ordem capitalista em pleno funcionamento, gerando as desigualdades sociais, as expressões da *questão social*, suficientes para que o sistema se mantenha em “bom funcionamento”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Haja vista que o modo de produção capitalista é dinâmico e, portanto, se metamorfoseia para que sua sistematização se mantenha em pleno funcionamento, o Estado precisa acompanhar essas mudanças, direcionando a forma como serão administrados seus projetos políticos. Neste sentido, as transformações do Estado sempre estão associadas às novas fases do sistema capitalista, ora demandando um Estado mais flexível em relação as necessidades sociais, ora mais enrijecido.

Partindo da compreensão do Estado enquanto aparato ideológico e político funcional ao capital, não tem, nem poderia tem, enquanto objetivo concreto, findar as desigualdades sociais. Essa constatação se sustenta ao identificarmos que, o que temos como *questão social*, é parte intrínseca do modo de produção capitalista. Para além, é necessária para que tal sistema consiga se produzir e reproduzir. Sua finalidade de manter a ordem social e o bom funcionamento do sistema capitalista, baseado na acumulação de capital.

Assim, a *questão social*, a partir da compreensão de lamamoto (2014), é o conjunto das relações e contradições resultantes da exploração do trabalho pelo capital. Abarca tanto as relações econômicas, políticas e sociais, como também, as lutas sociais da classe trabalhadora.

Podemos identificar também que, à medida que o modo de produção capitalista se desenvolve, surgem novas expressões da *questão social*, sendo essa intrínseca e inerente ao capital. Uma vez que este último precisa que haja as contradições de classes sociais para que sigam em seu pleno desenvolvimento.

Por este ponto de vista, o Estado, para assegurar a ordem social, concede políticas sociais focalizadas em determinadas demandas importantes para a manutenção da classe trabalhadora. Mas, embora sejam importantes e necessárias, essas políticas são fragmentadas e insuficientes, sem perspectiva de “resolver” a gênese dos problemas sociais, apenas reduzindo-os de maneira paliativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília (DF). Disponível em: Acesso em: 01 mar. 2023.

IAMAMOTO, M. V. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. - 25ª ed. - São Paulo: Cortez, 2014

_____. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: Capital financeiro, trabalho e questão social**. - 4ª ed. - São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Renovação e Conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos**. - 7ª ed. - São Paulo: Cortez, 2004.

IAMAMOTO, M. V, CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 10ª ed. - São Paulo: Cortez, 1995.

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

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política**. 33ª ed. Volume 1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

_____. **O Capital: Crítica da Economia Política**. 33ª ed. Volume 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

____ **Sobre a questão judaica.** 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista.** 4ª Ed. São Paulo, BOITEMPO EDITORIAL, 2005.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** - 8ª ed. -São Paulo: Cortez, 2011

OLIVEIRA, E. A. **Política Social: política para o capital ou para o trabalhador?** Argumentum. Vitória, v.10, n.3, p. 232-243, set/dez. 2018 Disponível em: Acesso em: 28, fev. 2023.

____ **Estado e direito no capitalismo: um debate entre o liberalismo e marxismo.** Revista Katálysis, v. 23, n. 2, p. 213-222, maio/ago. 2020 Disponível em: Acesso em: 28, fev. 2023

____ **A funcionalidade da política social e os limites da emancipação humana na ordem do capital.** SER Social, Brasília, v. 17, n. 37, p. 348-367, jul.- dez./2015. Disponível em: Acesso em: 01, mar. 2023.

SOUZA FILHO, R; GURGEL, C. **Gestão Democrática e Serviço Social: princípios e propostas para a intervenção crítica.** Biblioteca Básica do Serviço Social, Vol. 7 – São Paulo: Cortez, 2010.