

*Conselho Editorial da
área de Serviço Social*
Ademir Alves da Silva
Diséa Adeodata Bonetti
Elaine Rossetti Behring
Maria Lúcia Carvalho da Silva
Maria Lúcia Silva Barroco

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Pereira, Potyara A. P.
Política social : temas & questões / Potyara A. P. Pereira. —
3. ed. — São Paulo : Cortez, 2011.
Bibliografia.
ISBN 978-85-249-1391-4
1. Política social 2. Política social - História 3. Serviço social
I. Título.

08-02811

CDD-361.2509

Índices para catálogo sistemático:

1. Política social : História : Bem-estar social 361.2509

Potyara A. P. Pereira

Política Social

temas & questões

3ª edição
1ª reimpressão



CORTEZ
EDITORA



CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico



SELEÇÃO MESTRADO
Serviço Social PUC-Rio

Bibliografia Principal
TAYRRE

Capítulo IV

Para maior compreensão da política social:
concepções básicas de Estado versus Sociedade

1. Breve visita aos primeiros autores políticos

Neste capítulo são apresentados conteúdos adicionais sobre *Estado e sociedade*, com vista à compreensão mais acurada da *política social* como resultante da relação entre essas duas instâncias que, no dizer de Ianni (1986), é de reciprocidade e antagonismo ao mesmo tempo.

A referência a esse tipo de relação indica, desde logo, que se está tratando de um processo histórico complexo e irreduzível a generalizações e padronizações. Indica ademais que ambas as entidades têm particularidades e interesses próprios, embora interdependentes e, portanto, sem autonomia absoluta. Em outras palavras, isso quer dizer que não é possível falar de Estado sem relacioná-lo à sociedade, e vice-versa, pois, onde quer que ambos compareçam, um tem implicações no outro e se influenciam mutuamente.

Entretanto, apesar desta constatação, cabe adiantar que o Estado nem sempre existiu e que ele é criatura da sociedade (Ianni). O Estado só se tornou uma instituição verdadeiramente política, com ascendência sobre as demais instituições, no século XVII, quando adquiriu *persona* própria, separada da *persona* do governante e de influências reitoriais

grças à ascensão da organização burocrática e de seu relativo distanciamento do controle da sociedade civil (Crevelde, 2004).

Com efeito, foi com o fortalecimento e a extensão da burocracia que houve a demarcação de fronteiras territoriais, no interior das quais tornou mais fácil recolher informações de todos os tipos, cobrar tributos e exercer a regulação institucional. Além disso, e como consequência, a combinação de uma estrutura técnico-administrativa mais forte em recursos garantidos por impostos, possibilitou a criação e manutenção de forças armadas como a encarnação do aparelho repressivo do Estado — que passou a ser o único dotado, legalmente, de *poder coercitivo* de última instância. Trata-se, esse poder (que hoje, mais do nunca, sendo colocado em xeque), do que Weber (1973) chamou de *monopólio legal da violência*, como um atributo característico das autoridades últimas, impeditivo da multiplicação de iniciativas privadas de autodefesa armada ou da instauração de regimes de exceção. Mas trata-se também do que Gramsci identificou como Estado restrito, ou sociedade política, indicando com essa categorização, que, para além do uso da força, há outras ações do Estado que não requerem força, nem mesmo como ameaça. Por isso, tal designação sugere que existe um lado restritivo da ação estatal, que não pode ser confundida com o arbítrio dos governantes e nem encarado como um absorvedouro dos poderes, também legítimos, dos cidadãos. Esta é a diferença da visão que, em base em Weber, percebe o Estado como uma instância contratualmente rígida, racional e auto-suficiente na sua função monopolizadora de coerção, que, no fundo, subestima as resistências organizadas da sociedade. Ou como bem traduz a compreensão de política pública de David Easton (1968) — um lídimo representante contemporâneo da concepção liberaliana de Estado: política pública é uma alocação autoritária de valores para toda a sociedade.

Vê-se, assim, partindo dessas duas visões discordantes, apresentadas como indicação preliminar da variedade de concepções de Estado, *à-vis* a sociedade, que este é um tema controverso. Para explicá-lo, merecemos afevoração da alfabetação histórica brasileira.

dos tempos, seja na esteira da teologia (já que a maioria dos governantes da Antiguidade e da Idade Média atribuía o seu cargo a Deus), seja como doutrina, que até discorria sobre relações de poder, mas sem associá-las aos atos humanos. Era assim que teólogos do porte de Santo Agostinho e de seu discípulo São Tomás de Aquino, dentre outros, agiam, já que para eles o governo não constituía um fato histórico, construído pelos homens.¹

Outros intentos de elaboração teórica constituíram espécies de manuais preparados para orientar governantes. Segundo Crevelde, muitos não passavam de exercícios literários que se referiam a personagens abstratas. Em compensação, outros foram elaborados por interesse, em troca de favores. A obra *Cyropaedia*, do ateniense Xenofonte, composta por volta de 364 a.C., é um exemplo de idealização da figura do governante (que se confundia com o próprio governo) especialmente produzida para Ciro, o Moço, pretendente do trono da Pérsia. O exemplo de Xenofonte foi seguido por uma legião de escritores políticos que sacramentaram como qualidades essenciais de um governante a boa lição e a sólida educação moral, além da piedade, sabedoria, temperança e clemência — sem falar, como já indicado, que o governo era um assunto pessoal. Este era o perfil fabricado do governante perfeito que deveria ser venerado pelo povo, em nome da ordem e da sua manutenção no poder.

No rol dessa legião, ressalta como umas das últimas e mais comentadas produções intelectuais do gênero a obra de Erasmo — *A educação do príncipe cristão* — escrita em 1517, especialmente dedicada a Carlos V. Nela, igualmente, o príncipe é tido como indicado por Deus ao qual deverá prestar contas de seus atos, que serão ensinados desde a mais tenra infância. Dada essa responsabilidade, nada mais natural que o governante assumisse o poder como assunto privado, visto que só ele tinha recebido preparo refinado para discernir entre o certo e o errado.

1. Tal procedimento, porém, entrava em discordância com o do filósofo grego Aristóteles que

Isso explica a inexistência, até essa data, da distinção entre público e privado e porque Carlos V sempre se referia como “meu” a tudo o que estava sob o seu domínio: “províncias, dinheiro, exércitos, ministros, princesas” (Creveld, p. 245).

Revelando a mesma incapacidade de distinguir entre governo e governante, situa-se o italiano Maquiavel (1469-1527), cujo conhecido livro *O Príncipe* (1969), dedicado a Lorenzo Médici, o Moço, referia-se a um “novo príncipe”, que, então, deveria contar com o seu próprio esforço para conquistar o poder e nele se manter. Nisso, a obra de Maquiavel difere da dos autores precedentes, visto que ele não considerava o governante um enviado de Deus e nem que aquele deveria prestar contas a este. Da mesma forma, qualidades como piedade, temperança e clemência, não eram, para Maquiavel, virtudes governamentais. A sabedoria sim, desde que mesclada à malícia e combinada à força, o que revela o seu rompimento com a moral cristã e a religião. Mas tal compreensão não significa que o referido autor tenha feito incursão ao campo do *direito*. Na verdade, como mais tarde observariam Hegel e Gramsci, a grande contribuição de Maquiavel foi a de fundar uma nova moral própria do homem mundano e não divino (Gruppi, 1987). Afinal, não se pode esquecer a realidade da Itália daqueles tempos que, predominantemente, era governada por tiranos, os quais, além de não invocarem a Deus, usavam da força para se fazer obedecer. Daí a justeza desta famosa frase de Maquiavel:

Os homens têm menos escúpulo de ofender quem se faz amar do que quem se faz temer, posto que a amizade é mantida por um vínculo de obrigação que, por serem os homens maus, é quebrado em cada oportunidade que a eles convenha; mas o temor é mantido por um medo de castigo que jamais se abandona (1969: 102).

Entretanto, em que pese a sua preocupação com o Estado, não se pode dizer que ele elaborou uma teoria a respeito dessa instituição e nem que tenha resolvido a dificuldade teórica e política de demarcar as fronteiras entre o público e o privado. O seu interesse, como diz Gruppi,

não era, de fato, criar uma teoria do Estado, mas de entender como o Estado se forma. Ademais, o seu esforço em traçar o perfil de um governante bem-sucedido o impediu de separar o *individual* do *institucional*, podendo, a sua obra, ser incluída na lista dos manuais que ficaram conhecidos como “Espelhos para Príncipes” (Creveld, p. 246).

Foi somente com Hobbes (1588-1679) e o seu *Leviatã*, no século XVII, que o Estado passou a ser verdadeiramente encarado como uma entidade artificial (e não natural) e, por conseguinte, separada tanto da pessoa do governante quanto da função de governo. Mas, antes, Hobbes teve o seu caminho pavimentado por Bodin (1530-1596), que rompeu com a tradição das explicações teológicas e com os “Espelhos para Príncipes”, ensaiando uma teoria do Estado unitário, referenciado no caso francês (Gruppi).

De fato, foi a partir desse momento que começou a ser estabelecida a diferença entre um governo privado (do chefe de família sobre os seus dependentes e do senhor sobre os seus escravos) e um governo político, com *persona* jurídica. Isso foi de suma importância para o reconhecimento de um campo intermediário que passou a surgir entre a “propriedade privada do governante e as suas responsabilidades públicas” (Creveled, op. cit., p. 252) — a ponto de os reis passarem a reconhecer que, tanto eles quanto seus súditos deviam obediência a um ente superior terreno, que viria a ser o Estado. Associadas às responsabilidades públicas dos governantes, Bodin também percebeu a existência de algo que, na falta de melhor denominação, chamou de *res publica*, inspirado em Cícero, para designar a comunidade de pessoas sob o império da lei.

Tem-se, assim, uma primeira teorização da autonomia e da soberania do Estado, que finalmente via-se livre da identificação com a pessoa do soberano, com os desígnios de Deus e com virtudes (ou anti-virtudes maquiavelianas) emblemáticas. Mas, nem tudo em Bodin era favorável à constituição da cidadania, apesar de ele falar em direito e em *res publica*. Sua concepção de Estado e de política, contida em seus seis tomos sobre a república (*Six livres de la république*), era autoritária. Para ele, o

elemento definidor do Estado era o *poter* (e não o território e o povo), o qual deveria ser exercido com severidade. E, na falta da presença de Deus, Bodin parece ter transferido os poderes divinos para o soberano, o qual, apesar de se referenciar na lei, poderia concentrar em suas mãos as prerrogativas de comando sobre tudo. Além disso, sua teorização não enfrentou a importante questão da manutenção do governante no poder, no curso do tempo, fato que, nos fins da Idade Média, já tinha sido solucionado com a doutrina dos *dois corpos*, a saber: à semelhança de Deus, que tem três pessoas numa só (Pai, Filho e Espírito Santo), o soberano teria dois corpos — um *físico* (perecível) e, outro, *místico* (*corpus mysticum*), eterno e transmitido por sucessão. Os direitos e deveres desse soberano eram vinculados ao corpo místico e, por isso, se mantinham intactos quando o corpo físico morria e eles tinham que ser exercidos por um sucessor. Dessa feita, tais direitos e deveres não precisavam ser renovados e nem sofreram solução de continuidade já que, por não mudarem, seriam automaticamente incorporados por um outro copo físico que lhes dava prosseguimento. Foi esse processo que ficou sintetizado na seguinte fórmula criada em 1512, por ocasião da morte do rei Luís XII: *le roi et mort, vive le roi* (o rei morreu, viva o rei) (Kantorowicz, apud Creveld).

Contudo, a partir das investidas teóricas de Bodin, outros autores políticos tomaram o Estado como objeto de interesse privilegiado. Um deles, como já assinalado, foi Thomas Hobbes, cujo maior mérito foi o de perceber essa instância como algo artificial, construído pelos homens, e separado tanto do governante como dos governados. Com base nessa separação, e em conformidade com a perspectiva cartesiana que pautava suas análises — ao contrário de Bodin, que era mais aristotélico — foi-lhe possível vislumbrar a existência de duas categorias também artificiais: uma privada (composta livremente por indivíduos) e outra pública (relacionada ao Estado). Isso marcou o início do reconhecimento liberal da separação entre as esferas pública e privada que, até então, encontravam-se indiferenciadas na mistura entre as pessoas físicas e jurídica dos governantes. Entretanto, como ele testemunhou uma guerra civil (a revolução democrática inglesa, de 1648) e vivenciou o processo

altamente competitivo de ascensão da classe burguesa, sua visão da natureza humana era extremamente pessimista. Assim, coincidindo com Bodin, Hobbes requeria que o Estado e o governante fossem dotados de poderes absolutos, para que pudessem fazer frente aos insíntos destrutivos dos indivíduos (leia-se burguesia ascendente) e protegê-los de si mesmos. Não foi à toa que ele legou à história a célebre frase *homo homini lupus* (o homem é o lobo do homem) (Gruppi), querendo com isso dizer que, devido ao desejo natural de poder, riqueza e propriedade, os homens se voltariam constantemente uns contra os outros e se destruiriam, a não ser que estabelecessem entre si um contrato para criar o Estado.

Atingido — nesta breve visita aos primeiros autores políticos — o ponto no qual o Estado foi teoricamente demarcado, fora dos contornos da religião e dos manuais de aconselhamento aos príncipes, fica mais fácil encetar, como se fará a seguir, a análise de conceitos e de formas de organização do Estado e da sociedade, sem abdicar, é claro, de contradições teóricas adicionais.

Por certo que diante de tantas e diferentes interpretações, não se pode deixar de eleger, como paradigmática, a que expressa a natureza complexa e dialeticamente contraditória, não só do Estado e da sociedade, em sua lógica interna, mas também da relação que os mantém em constante e nem sempre pacífica interação. É mais: a que percebe o Estado para além do seu recorte restrito, de pura coerção, e considera seus aspectos mais alargados e verdadeiramente políticos de negociação e organização do consentimento ou da legitimação.

Para tanto, cabe começar com a seguinte indagação: *por que os seres humanos se organizaram em sociedade e construiriam Estados para os regular politicamente?* A matéria contida nesta indagação é bastante complexa, mas indica preocupações, interesses e procedimentos peculiares que só podem ser desvendados a partir da compreensão da dimensão conceitual do Estado — já que, modernamente, os indivíduos e as sociedades em geral vivem sob a égide desta instituição. A seguir, serão tratados os conteúdos que fazem parte da matéria contida na indagação.

Conceição de Estado

Como já visto, o conceito de Estado é amplo e complexo. Como há uma discordância sobre a sua caracterização.

A seguir autores dizem que não há concepções divergentes na sua definição.

Quibus ad contrario, afirmam que definir Estado é tarefa impossível porque ele é constituído de vários aspectos e, cada um deles, deve ser considerado, a definição varia.

Os que dizem que há concordância na definição do Estado apresentam considerações constantes de quatro elementos que o constituem a saber:

a) Um conjunto de instituições e prerrogativas, dentre as quais se encontra o Estado possui por delegação a soberania;

b) O território, isto é, um espaço geograficamente delimitado pelo qual é exercido. Muitos denominam esse território como território estatal; ressaltando a sua inescapável relação com o território, ressaltando a sua inescapável relação com o território, ressaltando a sua inescapável relação com o território;

c) Uma máquina burocrática capaz de administrar as instituições governamentais; arrecadar e gerir recursos, administrar a política interna e externa; imprimir e assegurar o funcionamento econômico; realizar estudos, pesquisas e levantamentos estatísticos (não por acaso a palavra estatística vem do grego *statos*) cada vez mais precisos sobre eficiência e eficácia estatísticas;

d) Um conjunto de condutas e comportamentos gerais e particulares, regulados pela máquina burocrática do Estado dentro do território. O que ajuda a criar e manter uma cultura própria e todos os que fazem parte da comunidade nacional, os que muitos chamam de nação.

ou também pode ter funções protetoras,

entretanto, contudo, tem caráter mais ideal do que real. Há uma grande dificuldade de exercer o seu poder e controlar a entrada de elementos estrangeiros no seu território. Portanto, mesmo havendo uma definição, torna-se evidente que a existência de um Estado, assim como não são as ligações que ele estabelece com outros Estados, com a qual ele estabelece uma relação de antagonismo e de reciprocidade.

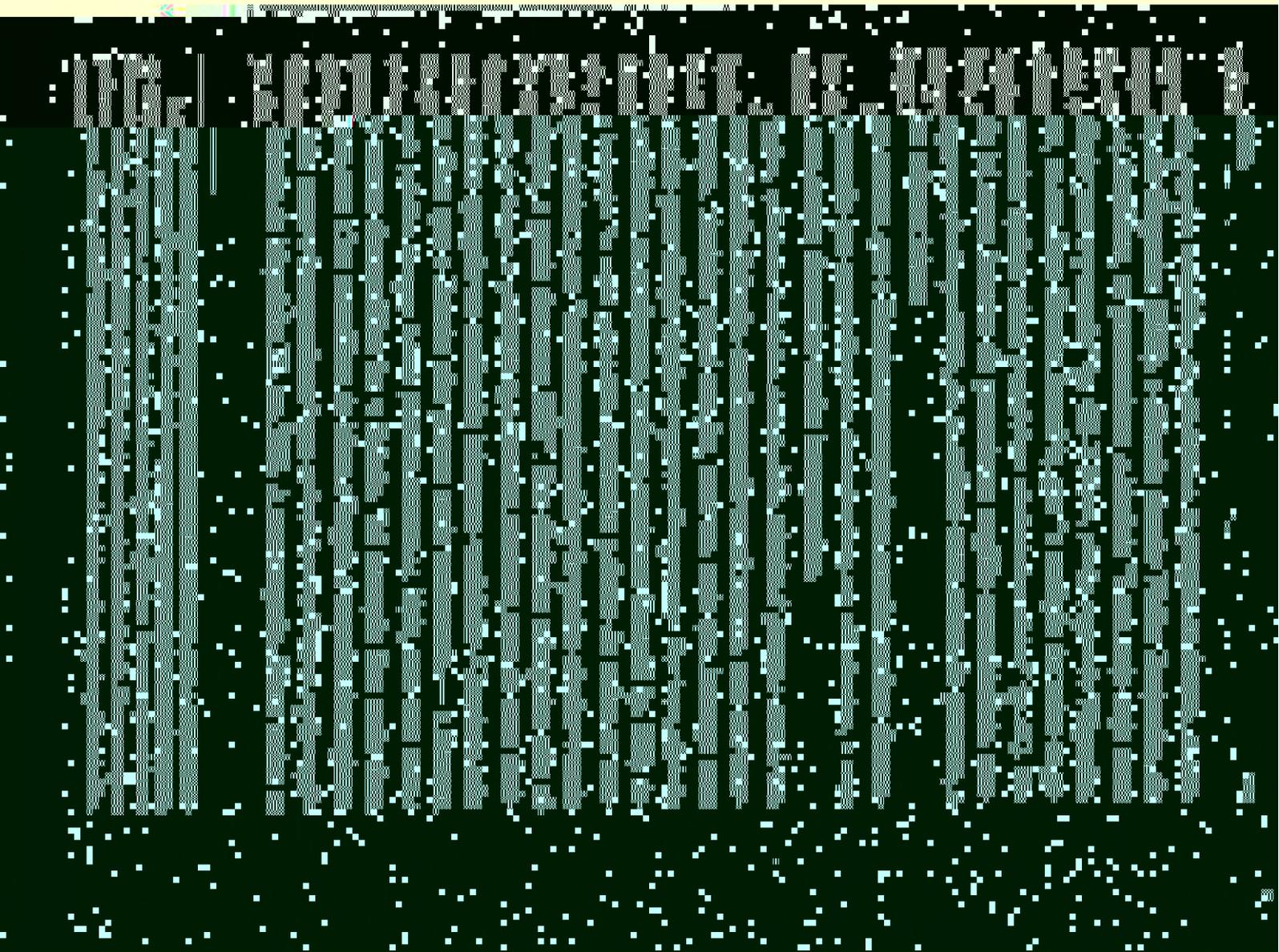
Por isso, é difícil definir o Estado apresentando

elementos a respeito de certas noções de Estado. O que significa o quê? Que há uma organização ou uma prática de governo não totalitária? Que tipo de Estado? Trata-se de um Estado autoritário? Que ele produz efetivamente bem-estar e desenvolvimento sob a sua jurisdição?

Por isso, a forma política e historicamente definida do Estado é imutável e absoluto. Seu aparecimento em certas épocas e circunstâncias, que são determinadas por isso, o seu desaparecimento, ou sua transformação quando essas circunstâncias históricas mudam, indica que é necessário distinguir o tipo de Estado. Historicamente se faz referência: feudal, burocrático, etc.

Por isso, o Estado associa aos seus órgãos ou elementos, uma estrutura, os confundem. Para uns, Estado e governo são a mesma coisa. Para outros, o Estado se identifica com a justiça. Há os que perguntam: Que relação existe entre o Estado e a sociedade? F. ainda: O Estado é apenas uma sociedade? F. ainda: O Estado é apenas uma sociedade?

ei D^{ns}
nido a s
sente ne
) hereti
o em Co
lit^{is} exei
a Nig
aiz Per
lo lado d
scent^{is}
obitore
arrenal
re am a l
alaze, re
ato de Is
nes hist
im mo b
lo (Estad
fem^{is}
en^{is} Issc
men o
uta His
rev e in
egiam^{is}
a^{is} Jos
urr o do p
a Piana e
ocime
ra
ntedade
e.
m^{is} açã
e,
peo ur^{is}
rebe^{is}
fic Con
o
ula has



possibilita, de um lado, mudanças que podem pôr em risco a própria manutenção do bloco no poder; e, de outro, propicia a formação de poderes paralelos, à margem da lei. Em suma, quando o Estado perde o seu caráter público e universal, virando as costas para a sociedade, ou para parte desta, ele deixa espaço para que grupos privados mais fortes dominem os grupos mais fracos e imponham a sua vontade, formando governos paralelos.

Isso expõe uma outra contradição que permeia o Estado, qual seja: a mesma exacerbção do poder estatal, que debilita e fragmenta a sociedade, propicia também o aparecimento de contra poderes no seio desta (Ianni).

Fica claro, assim, que estudar o Estado é desnudar uma *arena* tensa e contraditória, na qual interesses e objetivos diversos se confrontam permanentemente. No contexto capitalista, fazem parte dessa arena tanto interesses dos representantes do capital, com vista a reproduzir e ampliar a rentabilidade econômica privada, quanto dos trabalhadores, com vista a compartilhar da riqueza acumulada e influir no bloco no poder.

Nesse sentido, o Estado representa mais do que um conjunto de instituições com autoridade para tomar decisões e exercer poder coercitivo, pois se revela também uma *relação de dominação*.

Da mesma forma, ele é muito mais do que Governo, pois se, por um lado, seus sistemas administrativos, legais e coercitivos (policiais) o diferenciam da sociedade e estabelecem formas particulares de relações entre a autoridade estatal e a sociedade civil, por outro lado esses mesmos sistemas penetram na sociedade e influenciam a formação de relações no interior desta.

É por isso que se diz que o Estado é ao mesmo tempo uma *relação de dominação*, ou a expressão política da dominação do bloco no poder, em uma sociedade territorialmente definida, e um *conjunto de instituições* mediadoras e reguladoras dessa dominação, com atribuições que também extrapolam a coerção. Nesse contexto, o governo ganha *persona* própria, jurídica, separada tanto da *persona* física do governante quanto da instituição estatal. E, ao mesmo tempo em que a pessoa que governa

perde privilégios particulares e deixa de falar em seu próprio nome para falar em nome do Estado, ela não se confunde com o governo, o qual significa um conjunto de pessoas jurídicas e órgãos que exercem o poder político, ou a dominação, numa determinada sociedade. São governantes, pois, o conjunto de pessoas jurídicas que governa em nome do Estado; e governados são aqueles que estão sujeitos ao poder do governo como parte da esfera estatal ou, melhor dizendo, como um aspecto do Estado.

Conclui-se, assim, que a conceituação de Estado remete inapelavelmente à de sociedade, apesar de nem sempre essas duas instâncias serem consideradas diferentes por alguns dos autores e correntes de pensamento aqui analisados. E isso se reproduz na tematização teórica sobre a sociedade, que será feita a seguir, visto que não tem como se falar de uma instância sem se referir a outra.

3. Conceituação de sociedade

Trata-se, também, a sociedade, de um conceito complexo.

Deixando de lado vários significados que a identificam ora com a totalidade dos seres humanos num determinado território, ora com o oposto de indivíduo ou de comunidade — tendo esta uma conotação mais positiva, porque menos ampla — enfocar-se-á a sociedade na sua relação de reciprocidade e de antagonismo com o Estado, tal como se procedeu, de forma inversa, com este.

O ponto alto desta opção é que ela não endossa ou aceita o pensamento que prega a separação entre indivíduo e sociedade, como se esta fosse o somatório de pessoas particulares ou uma entidade supra-individual — pois parte do princípio de que a sociedade é muito mais do que a soma de indivíduos e que qualquer atividade humana, mesmo individual, é social. Da mesma forma, esta opção não considera a sociedade divorciada da natureza, pois as pessoas fazem parte do mundo natural, que, por sua vez, está na base de todas as atividades humanas.

Assim, tanto o trabalho como a procriação, por exemplo, constituem processos e relações que, ao produzirem e reproduzirem a vida material são, ao mesmo tempo, naturais e sociais.

No entanto, ao se eleger como objeto de análise a relação entre Estado e sociedade para compreender o significado desta última, convém trabalhar mais especificamente com o conceito de *sociedade civil*, tal como entendido por Gramsci (1891-1937), um dos maiores pensadores sociais, de filiação marxista, sobre esta matéria.

Porém, é importante assinalar que, no curso do pensamento político dos últimos séculos, o uso do termo sociedade civil já era empregado com vários significados. Foram os liberais, dentre os quais Hobbes, seguindo de Locke, entre outros, que o incorporaram, a partir do século XVII, na teoria política moderna. Entretanto, o que se entende hoje por essa designação, com base em Gramsci, difere frontalmente do que era entendido na sua aceção original e liberal. Como diz Acanda (2006),

durante grande parte do século XX (até o final da década de 1970, quando o termo começou a ser recuperado) Gramsci foi o único pensador político que não apenas utilizou o conceito de sociedade civil, mas que, além disso, converteu-o em elemento central de sua teoria. Interpretou, porém, de uma forma diferente da tradicionalmente usada pelo pensamento liberal, reconstruindo seu conteúdo e o significado de sua utilização nos limites de uma reflexão crítica de sociedade (p. 160).

Mas o mérito de Gramsci, no trato do tema, ganha maior relevância quando, como marxista, rompeu não apenas com os liberais (como era previsível), mas com a resistência de um marxismo positivista — ou científico, na expressão de Gouldner (1983) — que se negava a estudar a sociedade civil por julgá-la um conceito incômodo; isto é, por julgá-lo um produto teoricamente impreciso, importado do ideário burguês, que só tinha despertado o interesse de Marx na sua juventude, quando ainda era influenciado por Hegel (Acanda). Adepto de um marxismo crítico, no entanto, Gramsci seguiu orientação oposta: não só permitiu que se desmentisse o exclusivo envolvimento juvenil de Marx com o tema,

como o acolheu reinterpretando-o com base na filosofia social marxiana, retornando às raízes desta. E, ao assim proceder, inaugurou uma linha de pensamento político que introduziu a noção de sociedade civil “no campo de problematização de um marxismo revolucionário e crítico” (Acanda, p. 31).

Mas até se chegar a esse ponto a compreensão de sociedade civil percorreu uma trajetória que será sintetizada a seguir, iniciando-se com os jusnaturalistas e terminando, evidentemente, com Gramsci.

Os *jusnaturalistas*³ modernos concebiam a *sociedade civil* (organizada, institucionalizada) por oposição à *sociedade natural* (espontânea, primitiva, anárquica) e, por isso, conferiam a primeira um sentido idêntico ao de *sociedade política*, de Estado, já que este estava incluído na sociedade civil. Esta associação decorria do fato de que a palavra *civil* era derivada das palavras gregas *ciuitas* e *polis*, que correspondiam à *política* e, conseqüentemente, ao Estado. Assim, a concepção de *Estado-civil*, que mais tarde, nos séculos XVII e XVIII, viria a ser trabalhada com variações, por Hobbes e Locke,⁴ tem precedência jusnaturalista, indicando que o Estado-civil para esses pensadores clássicos difere substancialmente do *Estado de natureza*, que Hobbes renegava. Para Hobbes, o pior governo era preferível ao estado de natureza, no que não foi endossado por Locke, que procurou examinar a efetividade dessa hipótese.

Em seus escritos, Locke, que sempre teve Hobbes como referência, embora sem explicitar, descartou a idéia antiga, datada da época de Santo Agostinho, de que o homem era mau por natureza e que, por isso, precisava ser regulado por um Estado coercitivo. Tanto ele como Hobbes, lembra Creveld, partiam do princípio de que a maior qualidade humana na era a racionalidade. Mas, enquanto para Hobbes essa qualidade fazia

3. Adeptos da doutrina que acredita na existência de um direito *natural*, diferente do direito *positivo*, criado pelos homens e regulado pelo Estado. Essa doutrina influenciou pensadores políticos de visão individualista e liberal, como Hobbes e Locke.

4. John Locke (1632-1704). Filósofo e economista inglês, tendo se destacado como teórico do liberalismo político clássico.

do homem um ser egoísta e em permanente estado de guerra, para Locke ela "se traduzia num interesse pessoal esclarecido que, na maior parte das vezes, permitia a convivência pacífica, mesmo em estado de natureza" (Crevel, p. 257). Em vista disso, Locke não admitia a existência de um Estado absoluto, nos moldes hobbesianos, mas de um Estado que fosse capaz de garantir os direitos fundamentais dos indivíduos que constituíam as bases da teoria política do liberalismo (da qual Locke foi precursor), a saber: *vida, liberdade e propriedade privada*. Foi em defesa desses direitos que, segundo ele, os indivíduos, nascidos livres e iguais, formaram a sociedade por espontâneo consentimento (contrato) e se submeteram à regulação do Estado (também criado por contrato) com a finalidade de preservá-los.

Com o mesmo sentido de sociedade política ou de Estado, teólogos e escritores eclesiásticos, seguidores da doutrina cristã, usavam o termo sociedade civil para identificá-la com uma esfera temporal, sobre a qual se estende o poder político, distinta, portanto, da esfera espiritual, em que prevalece o poder religioso. Isso era tão claro na linguagem cristã que os problemas existentes nas relações entre Estado e Igreja eram identificados como problemas entre a Sociedade civil (do poder político, terreno) e a Sociedade religiosa (do poder religioso, sobrenatural).

Contudo, a despeito de as concepções jusnaturalistas e cristãs usarem o termo Sociedade civil como sinônimo de Sociedade política, há entre elas uma diferença básica. Para os jusnaturalistas, o critério de distinção é o estágio superior de organização política do Estado-civil (mais politizado) em relação ao Estado de natureza (no qual a organização do poder e de governo é fraca ou inexistente). Por outro lado, para a concepção cristã, o que importa não são os estágios (superiores ou inferiores) de organização política ou de poder, mas os diferentes tipos de poder que distinguem a Sociedade civil da Sociedade religiosa.

Na primeira concepção, porém, há que se destacar uma variação — sutil ou explícita — do uso do adjetivo *civil* que acompanha o substantivo Sociedade. Nem sempre tal adjetivo expressa a significação de *civitas*, mas sim de *civilitas*, que quer dizer *civilizado*. Foi à luz deste último sig-

nificado que pensadores, como Hobbes, consideraram a vida humana sob o Estado-civil como racional, inteligente, decente, requintada, social e sem violência, ao tempo em que identificavam o Estado de natureza como o oposto de tudo isso. Sociedade civil passou, assim, a significar tanto sociedade política como sociedade civilizada.

Mas, mesmo este significado foi posteriormente contestado. Para Rousseau,⁵ Sociedade civil é sinônimo de Sociedade civilizada e não de Sociedade política. Só que, no seu entendimento, "civilizado" tem conotação negativa. Ao contrário de Hobbes, que considerava o "homem como lobo do homem", se deixados em estado primitivo, Rousseau considerava que a civilização é que propiciaria essa possibilidade, pois, nesta sim, haveria um estado de "guerra permanente". Assim, enquanto para Hobbes, e também para Locke, a Sociedade civil é a sociedade civilizada, porque é política, para Rousseau a Sociedade civil é civilizada (e cheia de defeitos, usurpações, banditismos, explorações) porque ainda não é política. Esta só surgirá quando houver um contrato social que recupere o Estado de natureza — este, sim, sem violências, usurpações, explorações e, portanto, civilizado.

Tem-se, assim, uma síntese do pensamento dos principais autores políticos, conhecidos como *contratualistas*, isto é, que concebem tanto o Estado (Hobbes, Locke) quanto a sociedade (Locke, Rousseau), como o resultado de um contrato social imprescindível ao convívio humano civilizado; porém, com a grande diferença de que, para Rousseau — considerado o pai da democracia formal e defensor do princípio da igualdade (ao contrário de Hobbes e Locke, que defendiam o princípio da liberdade) — é a vida em estágio natural que é civilizada e cujos valores devem ser recuperados na construção da Sociedade política. Sendo assim, apenas a sociedade é fundada por contrato. O Estado resulta dessa formação contratual para servir ao povo, que é quem detém a verdadeira cidadania e é a fonte da vontade geral.

5. Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Pensador suíço, precursor das doutrinas democráticas do século XIX.

A distinção entre Sociedade civil e Estado (Sociedade política) foi ganhando contornos mais claros a partir de Hegel,⁶ no século XIX, o qual, embora não veja coincidência entre um e outro, reconhece na Sociedade civil um dos momentos preliminares do Estado. Isso porque a Sociedade civil coloca-se como mediação entre a forma primitiva de sociabilidade humana (a família) — onde imperam relações econômicas antagônicas movidas pelas necessidades de existência — e a forma superior do espírito objetivo, colocado acima das necessidades e identificado com a *liberdade*. A liberdade dos indivíduos, para ele, era o primeiro e mais importante direito inalienável. Mas, nem por isso pensava como os liberais contratualistas (Hobbes e Locke), visto que, apesar de ser chamado de idealista, não concebia a política separada da história. “Diante disso, Hegel entendeu que a estabilidade do Estado só podia ser alcançada se os súditos compartilhassem valores éticos comuns” (Acanda, p. 123).

Sendo assim, para Hegel, a sociedade civil representa o momento em que a unidade familiar se dissolve nas classes sociais antagônicas, ainda guiadas pelas necessidades, mas cujas lutas propiciam a instauração da lei como primeira forma externa de regulação de conflitos sociais. Foi essa exterioridade da regulação da lei, materializada na aplicação e na administração da justiça por corporações profissionais, como a polícia, que levou Hegel a compreender que a sociedade civil continha elementos do Estado, embora não fosse ainda Estado por lhe faltar organicidade. Porém, isso não impediu que ele a chamasse de “Estado externo”.

A transformação da sociedade civil em Estado acontece, segundo ele, quando aquela adquire a organicidade produzida pela unificação de todas as partes da sociedade que surgiram com a dissolução da família. E, como neste conjunto orgânico unificado, denominado Estado,

6 Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831). Importante filósofo alemão da primeira metade do século XIX. Restabelece a distinção entre Estado e sociedade efetuada pelos pensadores do século XVIII, mas coloca o Estado como fundamento da sociedade civil e da família, e não o contrário. Diferindo de Rousseau, para ele é o Estado que detém a soberania, e não o povo, e, portanto é o Estado que funda o novo e mantém a sociedade.

todos se sentem contemplados e representados, Hegel o considera um ente universal, guardião de cada indivíduo.

Assim, embora para Hegel a sociedade civil seja, inicialmente, um momento do Estado e, posteriormente, se transforme em Estado, há, entre ambos (Sociedade civil e Estado), distinções e não identificações diretas tal como pensavam os jusnaturalistas, Hobbes e Locke.

É importante salientar que, em algumas passagens de sua reflexão sobre a relação entre Estado e sociedade civil, Hegel se referia ao termo *civil* como sinônimo de *burguês*, especialmente quando tinha em mente o *sistema de necessidades* produtor de relações econômicas antagônicas entre a burguesia em ascensão e os trabalhadores.

À primeira vista, pode parecer que Marx⁷ tenha partido da acepção hegeliana de sociedade burguesa para se referir à sociedade civil, indicando, assim, confusão e ambigüidade conceitual e orientação economicista em suas análises. Contudo, um estudo mais acurado de sua obra indica o contrário, além de desmentir o fato, já mencionado, de que somente na juventude Marx tenha se interessado pelo tema da sociedade civil. A bem da verdade, o seguinte trecho do Prefácio da segunda edição de sua obra da maturidade *O capital*, não deixa dúvidas:

Minha investigação desembocou no seguinte resultado: relações jurídicas, tais como formas de Estado, não podem ser compreendidas nem a partir de si mesmas, nem a partir do assim chamado desenvolvimento geral do espírito humano, mas, pelo contrário, elas se enraízam nas relações materiais de vida, cuja totalidade foi resumida por Hegel sob o nome de “sociedade civil” (*bürgerliche Gesellschaft*) seguindo os ingleses e franceses do século XVIII, mas que a anatomia da sociedade burguesa (*bürgerliche Gesellschaft*) deve ser procurada na Economia Política (1982: 25).

7 Karl Heinrich Marx (1818-1883) é considerado o pai da visão crítica do Estado burguês. Para ele, não é o Estado que organiza a sociedade, mas é a sociedade, entendida como o conjunto das relações econômicas, que explica o surgimento do Estado, de sua natureza, caráter e de seus conflitos.

E,
 referên-
 da exist
 tão juda
 formas
 berta de
 chegar
Capital,
 ções de
 base rea
 qual co
 É o
 na obra
 turalist
 ordem
 espaço
 cas (soc
 o Estad
razão. P
 sua cor
 ceito de
 são e o
 (Accand
 sociopp
 Ass
 gurar o
 dos últi
 arnético
 Cor
 do de Be
 ção maic
 cos, diz
 gens his

não compartilha do pensamento de L. Ao mesmo tempo, a estruturação da sociedade não se dá de modo homogêneo, mas sim por meio de processos de negociação e de luta política, identificada com o domínio ou *coerção*.

Esses dois eixos de análise não são mutuamente exclusivos, mas sim articulados. A hegemonia é que propicia a articulação e o alargamento da estrutura. Além disso, propicia a elaboração permanente, a atualização e a reconstrução da hegemonia por meio da contraposição à hegemonia.

Trata-se, portanto, de uma estruturação da sociedade que não se dá de modo homogêneo, mas sim por meio de processos de negociação e de luta política, identificada com o domínio ou *coerção*.

Tal concepção da estrutura econômica e social não se dá de modo homogêneo, mas sim por meio de processos de negociação e de luta política, identificada com o domínio ou *coerção*.

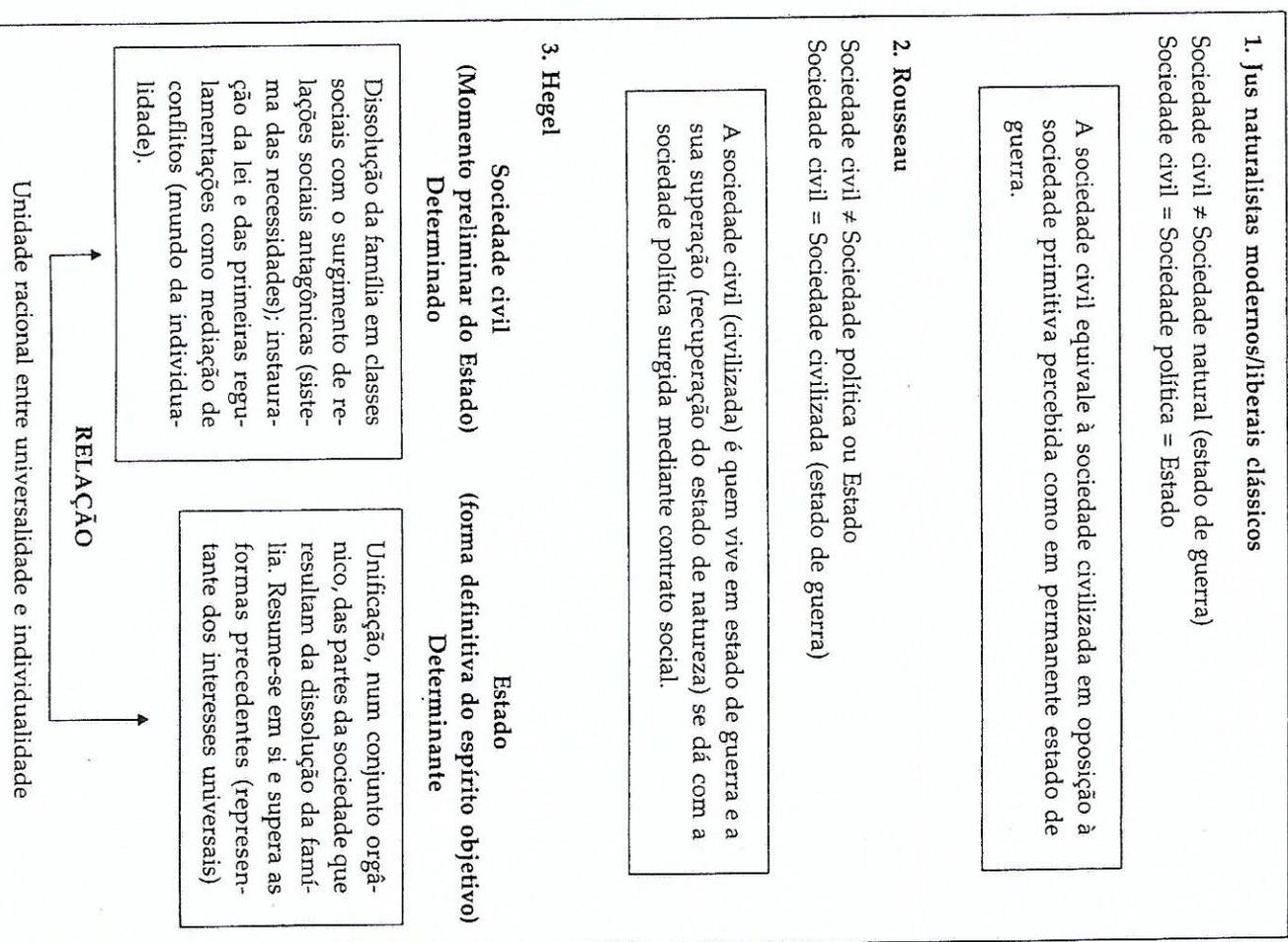
8. A palavra *hegemonia* designa o domínio pela força.

Sociedade política e a Sociedade civil distinguem-se pela função que exercem na organização da vida social e, mais especificamente, na articulação e reprodução das relações de poder. É isso que torna o Estado uma instituição contraditória, pois ao mesmo tempo em que ele exerce a dominação pura e simples em casos específicos, ele também usa de mecanismos de consenso para se legitimar perante o conjunto da sociedade, tendo, portanto, de atender demandas e necessidades das classes subalternas.

É a concepção gramsciana de Estado e sociedade — que em nenhum momento sugere serem ambas as instâncias internamente integradas e isentas de contradições — que servirá de pano de fundo à discussão conceitual de política social a ser tratada no próximo capítulo, com um significativo reforço teórico, que é a concepção de Poulantzas (1981) de Estado — a qual, concordando com Gramsci, agrega mais uma reflexão a respeito da ampliação da ingerência estatal na sociedade: a forte presença do Estado na economia e a existência de contradições secundárias no seio do próprio Estado, nas quais os interesses da sociedade se fazem presentes.

Mas, antes de se adentrar no próximo capítulo e para que se possa melhor reter as principais diferenças de concepção sobre Estado e Sociedade civil, apresenta-se o esquema a seguir.

Quadro 1
Diferentes concepções de Estado x Sociedade civil



4. Marx

Sociedade civil = Sociedade burguesa
Sociedade feudal ≠ Sociedade burguesa ≠ Sociedade socialista

Sociedade civil
(determinante)

Componente estrutural ou da base material sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política.

Estado
(determinado)

Componente da superestrutura: esfera das relações políticas que garantem a reprodução da sociedade burguesa.

5. Gramsci

ESTADO AMPLIADO
Sociedade civil + Sociedade política

Conjunto dos organismos vulgarmente chamados de privados: instituições que garantem a *hegemonia* das classes dominantes; complexo das relações ideológicas e culturais.
Funções:
- hegemonia
- consenso
- direção
Portadores materiais:
- aparelhos privados de hegemonia.

Aparelho coativo encarregado do domínio direto e do comando.

Funções:
- Ditadura
- Coerção
- Dominação
Portadores materiais:
- Aparelhos coercitivos e repressivos.

6. Poulantzas

Sociedade civil

Concepção equivalente à de Gramsci.

Estado

Arena de lutas contendo contradições de classe e atravessada pelo movimento da sociedade. Legitimase não só por meio dos aparelhos coercitivos, mas pela sua forte presença na economia.

Capítulo V

Concepções e propostas de política social:
tendências e perspectivas

1. Significado da política social e conceitos correlatos

Nunca se falou tanto de política social como nos tempos modernos. Nas sociedades contemporâneas, a menção a esse tipo de cidadania, tornou-se uma recorrente tendência intelectual. No entanto, o que chama a atenção nessa tendência é o dado ao *social* e à dimensão *pública* da política está ocorrendo uma regressão pela ideologia neoliberal em que a *política* como governo socialmente ativo e responsivo tornou-se um conceito marginal. Portanto, não deixa de ser curioso que se fale tanto de política social num contexto que lhe é ideológico e politicamente se recorra tanto a essa política quando mais a sua função de direitos sociais pareça insustentável.

Das várias explicações para esse fato, uma, que interessa especialmente neste capítulo, é a imprecisão conceitual da política social. Efetivamente, nem sempre se tem claro o que o termo política social significa e nem quais são suas características e nomenclaturas.