

## **O Estado Nacional e sua evolução até os domínios econômico e social**

Neide Teresinha MALARD\*

\* Professora do Programa de Pós-Graduação do Uniceub.

O Estado nacional tem sido alvo de críticas pelos defensores da economia global, que o apontam como um entrave ao comércio internacional, por dificultar as negociações entre as empresas e o livre fluxo das pessoas. Outros, ao contrário, defendem o Estado nacional como a única entidade capaz de, efetivamente, aproximar os povos entre si, na tentativa de se promover a paz mundial e o desenvolvimento econômico.

Ao se discutir a tarefa que o Estado deve desempenhar na busca de desenvolvimento nacional, seja em favor de uma menor participação estatal no mercado, seja em defesa de uma atuação efetiva na economia, é imprescindível entender a instituição Estado, desde a sua criação, e os objetivos que se propõe alcançar nos diversos contextos políticos e históricos.

## 1. As origens do Estado nacional

O Estado, como entidade política que hoje conhecemos, nasceu na Europa Ocidental ao fim do feudalismo.<sup>1</sup> O Estado moderno, então concebido, era constituído de um território que abrangia a totalidade de seus habitantes, separando-se de países vizinhos por fronteiras. Esse modelo tinha características mecanicistas e formais, moldando-se o Estado em parâmetros de legalidade<sup>2</sup> mais do que de legitimidade, pois deveria funcionar de acordo com uma engrenagem constituída de três poderes, com o objetivo principal de conter o despotismo das monarquias absolutistas e abrir espaço para a participação da burguesia na política. Na verdade, ao lutar pelo fim dos privilégios feudais e do absolutismo, o que a burguesia realmente objetivava era assegurar sua liberdade de comércio e voz ativa nas decisões econômicas, sobretudo no tocante ao comércio internacional e à cobrança de impostos. Assim, as constituições burguesas que moldavam o Estado incorporaram os valores e, sobretudo, os ideais de liberdade prevalentes àquela época para uma determinada classe social, que passou a ser detentora da soberania. Tratava-se, no entanto, de uma liberdade formal, que não abrangia a totalidade das camadas populares, pois somente a classe burguesa conseguiu reunir as condições econômicas para exercê-la, podendo, assim, escolher seus governantes e se apropriar dos meios de produção, porquanto afastados foram os privilégios concedidos pelo monarca para a exploração da indústria e do comércio. Por isso mesmo, é a liberdade econômica o valor supremo do liberalismo.

Dentre os valores burgueses, dois se destacaram sobremaneira: a igualdade e a fraternidade. O primeiro refletia a crença de que todo ser humano teria capacidade de participar da vida política e do controle do governo (Friedrich, 1970:158). Tratava-se, portanto, de uma igualdade política, que passou à categoria de fundamento da democracia. Pressupunha-se que, em uma ordem natural, os indivíduos tinham interesses comuns, pois cada um buscava a maximização de seu bem-estar. Assim, todos os indivíduos estariam em uma posição idêntica de maximizadores de seus interesses, o que propiciaria o bem-estar de todos. Essa é a idéia subjacente da doutrina da mão invisível de Adam Smith, para quem não seria necessário qualquer interferência no processo de trocas quando as partes contratantes se encontram em uma situação de igualdade, que lhe permitisse negociar e escolher o que melhor lhes aprouvesse, exercendo o Estado apenas a tarefa de um árbitro neutro, que se coloca em posição equidistante das partes.

---

<sup>1</sup> Para uma perspectiva idealista da formação do Estado, veja Vaz, Manuel Afonso (1998).

<sup>2</sup> Kant, um dos filósofos mais aclamados pela burguesia, definia o Estado como "a união de uma multidão de homens sob as leis do Direito", confiando-lhe apenas a missão de proteger a ordem jurídica (Bonavides, 1996:110).

O individualismo não oferecia uma abertura para que se pudesse introduzir no liberalismo a noção de justiça distributiva, à falta de uma concepção de um corpo social solidário. A palavra “fraternidade” não tinha o significado cristão de “amor ao próximo”, nem mesmo o sentido familiar de uma relação entre irmãos. Significava, simplesmente, uma convivência amigável e harmoniosa entre os indivíduos da comunidade, sem que dessa convivência decorresse a necessidade ou até mesmo a idéia de compartilhamento de bens materiais ou de riqueza. Sob uma perspectiva liberal, a fraternidade poderia significar, também, a transferência de riqueza por meio de impostos ou serviços sociais (Baudin, 1978:81).

A liberdade, em sua acepção mais ampla e, no mesmo plano, a propriedade privada, eram consideradas direitos naturais, objeto supremo da proteção jurídica a ser prestada pelo Estado, que já não se apresentava mais personificado no monarca, mas concebido como entidade representativa do povo. Esse povo, porém, ainda não era percebido como uma coletividade social, que, como tal, também seria merecedora da proteção estatal. A figura central do liberalismo é o indivíduo, titular de direitos naturais, os quais não poderiam deixar de ser reconhecidos e protegidos pelo Estado, que também lhe assegurava ampla liberdade de ação econômica, no comércio, nas trocas, no trabalho e na produção de bens. A propriedade era a suma manifestação da libertação do homem, por isso que protegida como um direito natural, sagrado, inviolável e inalienável, assegurando-se a todo indivíduo a aquisição, uso e disposição de seus bens como lhe aprouvesse.

O Estado liberal resultou do constitucionalismo construído sobre as bases do direito natural e refletia os interesses da classe burguesa que fora constituída durante o mercantilismo, tendo-se esse modelo espalhado pelas nações européias após a Revolução Francesa de 1789. Muito embora a burguesia não detivesse a representação das outras classes, foi ela que conseguiu triunfar e exercer o poder soberanamente. O poder já não era mais exercido pelo monarca, considerado o representante de Deus na terra, mas repartido entre a aristocracia e a burguesia vitoriosa, proprietária dos bens de produção e, agora, apta a defender seus interesses na forma de uma divisão tripartite de poderes. Essa modalidade de regime democrático tinha como objetivo fundamental a eliminação da opressão política a que estava submetida a burguesia, não tendo assumido qualquer compromisso de compartilhar a soberania com o povo. Na verdade, foi a teoria de Montesquieu que prevaleceu no constitucionalismo clássico liberal, cuja idéia central era estabelecer limites para o Estado em face dos cidadãos, e não os fins que aquele deveria perseguir em benefício destes.<sup>3</sup> O governo ideal seria aquele que menos interferisse na vida das pessoas, porquanto o Estado era considerado o mal necessário para tornar possível a convivência entre os indivíduos. De outro lado, o Estado liberal não tinha uma natureza plural, pois nele não se identificava a existência de grupos diversificados que defendessem seus interesses coletivos; ao contrário, os valores defendidos pelo Estado eram de natureza individual.

Essa concepção liberal do Estado foi fortemente abalada pelo pensamento de Hegel, para quem o Estado era a realidade da idéia moral, o espírito objetivo, a unidade substancial que

---

<sup>3</sup> Para Paulo Bonavides, o princípio da separação de poderes passou a ser de interesse secundário, sujeito a gradual superação, desde o momento em que o constitucionalismo deixou de ser forma para se transformar em substância, acolhendo outras áreas da realidade social, notadamente as de teor econômico, que não eram contempladas pela ideologia das primeiras constituições. Afirma Bonavides que “o constitucionalismo moderno, que não segue a rota do individualismo tradicional, favorecido e amparado pela separação clássica, mas envereda pelos caminhos do social, visando não apenas a afiançar ao Homem os seus direitos fundamentais perante o Estado (princípio liberal), mas, sobretudo, resguardar a participação daquele na formação da vontade deste (princípio democrático) de modo a conduzir o aparelho estatal para uma democracia efetiva, onde os poderes públicos estejam capacitados a proporcionar ao indivíduo soma cada vez mais ampla de favores concretos” (1996:65-66).

era um fim em si mesma, na qual o homem realiza a liberdade, pois detém sobre os indivíduos o mais elevado direito, enquanto estes têm em relação a ele a mais elevada obrigação de ser seus membros (Hegel, 1954:280-284). O Estado apresenta-se, então, em um esquema dialético de compreensão da natureza, como a síntese capaz de superar qualquer contradição entre os interesses particulares e o geral, devendo ser adorado pelo homem como divindade terrena, acima da família e da sociedade civil.

Essa concepção hegeliana influenciou duas correntes diametralmente opostas: uma conservadora, que passou a defender o nacionalismo prussiano, e uma reformadora, liderada por Marx e Engels, que inverteu o idealismo de Hegel e lançou as bases do materialismo dialético, com isso promovendo uma profunda transformação do pensamento econômico. Ao fazer do Estado o próprio âmago da liberdade dos homens, entidade capaz de superar os conflitos entre os interesses particulares e o geral, Hegel golpeou o individualismo e abriu espaço para a sociedade sem classes.

As transformações políticas quase sempre seguem o desenvolvimento dos fatos econômicos e sociais, não tendo sido diferente na passagem do Estado liberal para o Estado liberal democrático. Este último foi resultado de uma verdadeira luta que se travou contra os efeitos perversos de um sistema político-econômico que acabara por promover grande injustiça social. Já se percebia que o único efeito da Revolução Industrial não fora apenas a transformação do modo de produção capitalista. A máquina a vapor, que impulsionara o progresso técnico fazendo surgir os grandes centros industriais, fora também responsável pela perda da tradição e individualidade dos trabalhadores, que agora eram submetidos ao trabalho mecanizado que substituíra o trabalho artesanal das oficinas e manufaturas. A deterioração das condições de vida da classe operária, que incluía mulheres e crianças remuneradas com salário vil, foi a mola propulsora da organização dos trabalhadores em associações para defender seus interesses. É através dessas lutas que se conquista o sufrágio universal, um dos acontecimentos históricos mais importantes para a implantação dos regimes democráticos. O Estado, em virtude de uma verdadeira luta ideológica, alcança a democracia igualitária ou a democracia governante, expressão cunhada por Burdeau, a qual se distingue da democracia governada do Estado liberal (Bonavides, 1996:55). O Estado democrático liberal passa a exercer o poder em nome de todas as classes "aristocratas, burgueses e operários" e tem a dúplice tarefa de resguardar os direitos fundamentais, na forma da melhor doutrina liberal, e assegurar a participação de todos os cidadãos no processo político, em obediência ao princípio democrático. O quadro político de então emoldura o binômio liberdade e participação política, que possibilitará à classe operária conquistar seus direitos políticos e sociais e, mais tarde, contribuir para a criação do Estado social. O constitucionalismo, por sua vez, passa a incorporar, além dos elementos relativos aos ideais de liberdade (liberalismo), aqueles pertinentes à representação (democracia).

A divisão do poder entre a burguesia e a classe operária apenas atenuou a dominância da primeira, que manteve sua influência no Parlamento, através de grupos de pressão, conseguindo, assim, aprovar a legislação de seu interesse. Como bem observa Paulo Bonavides, depois da instalação de uma nova ordem social pela Revolução burguesa, muda-se o eixo da discussão; ao invés do binômio absolutismo-feudalismo, tem-se o da democracia-burguesia ou democracia-liberalismo. Antes, o processo político, que refletia o poder do rei, tinha ascendência sobre o processo econômico, consubstanciado no feudo. Depois, dá-se o inverso: é o processo econômico, liderado pela burguesia industrial, que

passa a conduzir o político, gerando uma das maiores contradições do século XIX, que é a liberal-democracia (Bonavides, 1996:110).

O discurso político no Estado liberal democrático, assim criado, passou a incorporar o conceito de nação, já se tendo à época a clara percepção de que uma sociedade só poderia organizar-se politicamente não apenas em função de um território e de um povo, mas sobretudo a partir de valores comuns que unissem os cidadãos em torno de um projeto político que correspondesse às suas aspirações de convivência pacífica.<sup>4</sup> Essa identidade social configurava, então, a nação, representada pelo Estado (Inneraty, 2002).

O termo “nação” aparecia associado ao “princípio da nacionalidade”, e seu significado, de cunho político, unia o povo ao Estado, com base nas experiências históricas das revoluções francesa e americana. Essa união deu origem à expressão “Estado-Nação”, pois o Estado passara a ser expressão política da nação, a própria representação da soberania coletiva dos cidadãos que o constituíam (Hobsbawm, 2002:30-32). O conceito incluía a participação do Estado nas questões que, em geral, eram deixadas a cargo do mercado, além da cidadania e do direito de escolha ou participação de massa (Hobsbawm, 2002:37-38).

O princípio da nacionalidade, contudo, segundo o entendimento prevalente em meados do século XIX, conhecido como “princípio do ponto crítico”, só se aplicava às nações que fossem econômica e culturalmente viáveis. Os povos que viviam em um mesmo território e tinham em comum a língua e a etnia deveriam ser integrados a nações maiores, pois nisso constituiria o progresso, eis que ampliada a escala da operação humana na economia, na sociedade e na cultura. Essa foi a idéia preconizada por Friedrich List,<sup>5</sup> um dos expoentes do intervencionismo nacional, para quem a “nação normal”:

*possui uma língua e uma literatura, um território dotado de numerosos recursos, extenso, bem delimitado, uma população considerável. Possui forças de terra e mar, suficientes para defender a sua independência e proteger o seu comércio exterior. Exerce sua influência sobre o desenvolvimento das nações menos adiantadas do que ela e com o excedente de sua população e de seus capitais intelectuais e materiais, funda colônias e gera novas nações. Eis aí o tipo de nação ideal, para o qual deve tender todo e qualquer país.* (List, 2002)<sup>6</sup>

Hobsbawm observa que, de acordo com o ideário liberal burguês, que prevaleceu durante o período compreendido entre 1830 e 1880, os critérios para se definir uma nação eram três: uma associação histórica de um povo com um Estado existente ou de passado recente e razoavelmente durável; a existência de uma elite cultural longamente estabelecida, com vernáculo e literatura escrita; e capacidade comprovada para conquista (Hobsbawm, 2002:49-50). A nação assim viável representa “um estágio no desenvolvimento histórico

<sup>4</sup> De acordo com a teoria liberal de Adam Smith, a Nação é vista apenas como um Estado em sua dimensão territorial, até porque, o desenvolvimento econômico entre os séculos XVI e XVIII foi promovido à custa de políticas mercantilistas, que buscavam o fortalecimento dos domínios do monarca, segundo a concepção que se tinha de Estado soberano.

<sup>5</sup> Friedrich List (1789-1846). Teórico do protecionismo e do nacionalismo econômico. Combate a escola inglesa da economia clássica. Considera a raça germânica apta para dirigir as questões do mundo inteiro, civilizar os países selvagens e bárbaros e povoar os ainda desabitados. Sua doutrina inspira movimentos a favor do protecionismo, do nacionalismo econômico e do próprio colonialismo.

<sup>6</sup> Traduzi (Original: “A large population, and an extensive territory endowed with manifold national resources, are essential requirements of the normal nationality; they are the fundamental conditions of mental cultivation as well as of material development and political power. A nation restricted in the number of its population and in territory, especially if it has a separate language, can only possess a crippled literature, crippled institutions for promoting art and science. A small State can never bring to complete perfection within its territory the various branches of production”).

da sociedade humana [...], e o estabelecimento de um Estado-Nação específico dependia de este mostrar-se adequado ao progresso ou à evolução histórica avançada” (Hobsbawm, 2002:52-53).

Em síntese, o Estado-Nação pode ser definido como um povo que, em determinado espaço territorial, desfruta de uma identidade coletiva que lhe confere o incentivo e a capacidade para defender sua autodeterminação democrática, o que implica o direito de traçar, soberanamente, sua ordem política, econômica e social, de acordo com os interesses desse mesmo povo.

Esse conjunto de elementos integradores da nação é chamado por Habermas de “simbolismo cultural de um povo”, responsável único pela transformação efetiva do Estado moderno em Estado-Nação, cuja principal característica é a auto-regulação democrática. Tais elementos conduzem a uma unidade, ainda que imaginária, e leva os habitantes de um mesmo território a tomar consciência de uma solidariedade até então abstrata, que somente o direito poderia garantir (Habermas, 2000:52). Com efeito, essa estrutura política, o Estado-Nação, foi adotada pelas democracias européias e, ao longo de sua existência, tem tido como uma de suas atribuições preponderantes assegurar o desenvolvimento do processo democrático no âmbito de cada país.

## 2. O Estado e a economia nacional

É no contexto desse Estado-Nação que emerge a noção de economia nacional, sobre a qual se processa o desenvolvimento econômico dos séculos XIX e XX. Todavia, a participação do Estado-Nação nesse processo desenvolvimentista não fora captada pelos economistas clássicos, cuja teoria se insurgia contra o sistema mercantilista, que conferia ao Estado a tarefa de realizar o desenvolvimento nacional por meio de políticas econômicas. Os clássicos, sob a influência de Adam Smith, acreditavam que o livre comércio e a livre concorrência constituíam o único mecanismo capaz de promover a eficiente alocação dos recursos nos mercados, onde a empresa privada, em sua função maximizadora de lucros, era a figura central de um sistema mecanicista, de cuja engrenagem o Estado não fazia parte.

A economia nacional, no sentido da riqueza de uma nação, tem origem nas políticas mercantilistas dos séculos XVI a XVIII, que visavam ao desenvolvimento econômico dos Estados (Hobsbawm, 2002:37-38), a partir do fortalecimento da economia interna. A figura central do modelo mercantilista era o comerciante exportador, que compartilhava com os interesses do Estado em manter uma balança de comércio exterior positiva com o ingresso de ouro e prata. Além de distribuidor no mercado internacional dos bens fabricados em seu país, o comerciante era, também, empreendedor e financiador. Ao seu lado, atuavam as corporações e artesãos, passando estes, aos poucos, à condição de operários, à medida que crescia a demanda por mão-de-obra nas manufaturas organizadas pelos comerciantes. Desenvolveu-se, assim, a noção de economia nacional, que incorporava a necessidade de exploração de todos os recursos disponíveis na nação, sob controle e direção do Estado, com forte proteção dos produtos nacionais. Em complemento a essa política protecionista, dificultava-se ou até mesmo proibia-se a saída de ouro e prata, buscando-se produzir internamente tudo que fosse necessário ao país. Tal política permitia acumular os metais preciosos, ao invés de gastá-los com importações (Hugon, 1992:67-86).

A riqueza nacional assim formada não se destinava, no entanto, à promoção de bem-estar da população, pois pertencia apenas ao soberano, que com ela sustentava guerras na ten-

tativa de ampliar seus poderes e, conseqüentemente, seu prestígio perante seus súditos e outros povos e monarcas. As políticas mercantilistas perduraram durante quase três séculos, sempre orientadas para o fortalecimento do Estado e da grandiosidade do soberano, mas ao final do século XVIII, o reconhecimento dos direitos fundamentais do homem, que asseguravam à burguesia a liberdade econômica e a inserção na vida política, resultou em profundas alterações na estrutura econômica das nações. Como um direito fundamental, tão importante quanto a própria liberdade, a propriedade privada teve alargado o seu domínio, para abranger a ampla liberdade de produzir bens ou de trabalhar para adquiri-los. Ao Estado reservou-se apenas a tarefa de proteger o proprietário. Essa noção ampla do direito de propriedade adotada pelo liberalismo é inspirada em John Locke (1632-1704), para quem o homem só se desviaria de sua liberdade natural para se vincular a uma comunidade com o objetivo de fruir seguramente de sua propriedade e de preservá-la (Locke, 1952:54).

Os liberais criticavam o intervencionismo excessivo do mercantilismo, que sujeitava os indivíduos ao arbítrio do Estado na realização de seus interesses. Reações isoladas a esse intervencionismo e à excessiva regulamentação a que eram submetidos os cidadãos permearam os séculos XVII e XVIII. No entanto, a influência das idéias liberais no campo econômico ocorreu mais lentamente do que no campo político, e apenas em meados do século XVIII é que surgiu uma verdadeira doutrina contrária aos postulados do mercantilismo, à qual se deu o nome de liberalismo econômico (Hugon, 1992:88).

Por mais que pareça paradoxal, foi o mercantilismo, mediante o fortalecimento das economias nacionais, que permitiu que os países que o adotaram pudessem mais tarde aderir à política liberal e cosmopolita do livre comércio, que se opõe exatamente ao conceito de desenvolvimento econômico nacional promovido pelo Estado. Firme na crença de que a alocação eficiente de recursos só pode ocorrer no livre mercado, os liberais preconizavam que, sem limites e fronteiras, as empresas racionalmente maximizariam seus lucros e minimizariam suas perdas, produzindo, desta forma, automaticamente, os interesses do todo social.

Pela doutrina de Adam Smith, a fonte de riqueza já não estaria mais no ouro dos mercantilistas ou na agricultura dos fisiocratas, mas no trabalho livre dos indivíduos, que, dividido de forma racional, aumentaria substancialmente a produtividade, gerando rendimentos mais elevados. No exercício pleno de sua liberdade natural, que lhe permite exercer qualquer atividade econômica, o indivíduo pode simplesmente prescindir do Estado, pois existe uma perfeita harmonia entre os interesses individuais e gerais, decorrente de uma ordem natural. Para Smith, não é a vontade do Estado nem a forma egoística com que se conduzem os indivíduos na realização de seus próprios interesses que irão promover o interesse geral. No entanto, o homem, com seu espírito individualista, ao trabalhar para o seu próprio bem, sem a intenção específica de ajudar os outros, é conduzido por uma mão invisível e acaba produzindo resultados satisfatórios para a sociedade como um todo. Somente essa harmonia de resultados poderia produzir a riqueza da nação, por meio do livre comércio, do qual participariam indivíduos livres e maximizadores de suas oportunidades e interesses.

A oposição que Smith fazia à política mercantilista de fortalecimento da economia nacional pelas mãos do Estado baseava-se em sua convicção de que as intervenções estatais, quer regulamentando atividades, quer concedendo monopólios ou subsídios especiais, tendiam à alocação ineficiente do capital, além de restringir os mercados. A doutrina não intervencionista de Smith era, na verdade, uma reação às políticas mercantilistas que, até

então, só haviam gerado vantagens para os Estados absolutistas, enriquecendo seus soberanos e empobrecendo seus súditos e outras nações. Por isso, via no livre comércio entre as nações a oportunidade para que os investimentos fossem alocados para os setores industriais em que seriam mais produtivos.<sup>7</sup> Ao Estado Adam Smith reservava apenas três tarefas: defender a sociedade contra atos de violência de inimigos de fora; proteger os indivíduos contra a opressão e a injustiça; e manter públicas aquelas atividades pelas quais os particulares não demonstrassem o menor interesse por não serem lucrativas. A doutrina de Smith influenciou profundamente o pensamento econômico inglês, transformando a Grã-Bretanha na oficina do mundo (Laski, 1973:172) e fazendo triunfar o capitalismo industrial para além do continente europeu, sobretudo na América do Norte e no Japão.

A época em que os economistas clássicos desenvolveram suas teorias, o Estado-Nação já era uma realidade, assim como a economia nacional, tendo os governos assumido a função de promover o desenvolvimento econômico. Não obstante, os clássicos não levaram em consideração essas duas realidades, preferindo não enfrentá-las em seus ensinamentos.<sup>8</sup>

Com efeito, os países europeus que se encontravam em desvantagem no livre comércio preconizado e praticado pelos ingleses não acreditavam que essa seria a solução para o seu desenvolvimento econômico. Ao contrário, viam na economia nacional a única possibilidade de se desenvolverem e se transformarem em uma grande nação. Percebia-se que havia um estreito vínculo entre a nação e a economia, densificado por uma concepção de solidariedade entre os cidadãos, que possibilitaria a exploração de todas as riquezas de um país, sob o controle e direção do Estado nacional, o que fez surgir a economia nacional. Afinal, a expressão “economia nacional” foi cunhada pelos alemães “*Nationaleconomie* ou *Volkswirtschaft*” que, segundo Friedrich List, tinha por objetivo realizar o desenvolvimento econômico da nação e preparar sua entrada na sociedade do futuro (Laski, 1973:41-42).

List insurgia-se contra o *laissez-faire* porque acreditava que o Estado teria uma importante tarefa a desempenhar no desenvolvimento econômico das nações. Recomendava aos países em desenvolvimento que, antes de enfrentarem o livre comércio, passassem por um período de protecionismo, defendendo o direito de cada nação adotar as políticas comerciais que fossem compatíveis com seu estágio de desenvolvimento.<sup>9</sup>

Foi, portanto, na Alemanha, que surgiu a doutrina da economia nacional. Na obra de Adam Müller (1779-1829), a nação é concebida como entidade superior, e o Estado como o conjunto harmônico de todas as atividades humanas conectadas entre si, formando um todo vivo. A partir de uma concepção orgânica da sociedade, Müller enxerga na riqueza de uma nação, não apenas a acumulação de bens materiais, mas também a existência de um capital espiritual que agrega todos os elementos da sociedade pertencentes às esferas intelectual, confessional e moral, que se influenciam reciprocamente. Assim, o Estado não deve preocupar-se apenas com a produção de bens que têm valor de troca, dedicando-se, também,

<sup>7</sup> Quesnay (1694-1774), expoente fisiocrata, já dizia que os capitais aumentam e afluem para os lugares onde mais livremente se pode dispor deles. Esse o sentido da expressão “*laissez faire*”, cunhada por Gournay (1712-1759): “*Laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même*”.

<sup>8</sup> Segundo Hobsbawm, se já existia a idéia de uma economia nacional, os clássicos a ela não se referiram; ou porque não quiseram ou porque não sabiam como fazê-lo (2002:40).

<sup>9</sup> Niveau observa que a revolução industrial alemã promoveu o desenvolvimento de uma forte economia que não tardou em dominar todo o continente europeu. E menciona alguns fatores que foram preponderantes nesse acelerado processo de industrialização: as iniciativas do Estado no domínio econômico; o aproveitamento dos progressos técnicos já obtidos nos países vizinhos; a organização de uma rede de vias de comunicação e a abundância do carvão e de minérios, cuja produção houvera sido incentivada na Prússia a partir do século XVIII (1969:107).



à tarefa de colocar em harmonia o conjunto daqueles elementos, e se esforçar para preservar e multiplicar os bens pertencentes à coletividade, visando à sua transmissão às gerações futuras (Hugon, 1992:341).

O pensamento de Müller influenciou Friedrich List, que também fez da nacionalidade o ponto característico de seu Sistema da Economia Nacional, na medida em que elevou a nação à categoria de elo intermediário entre o indivíduo e a humanidade (List, 2002). List advoga o pleno desenvolvimento de todos os elementos da nação: a ordem jurídica, o poder político, a segurança nacional, a ordem pública, as instituições públicas, as forças morais, religiosas e intelectuais, e a cooperação harmoniosa entre a indústria, o comércio e a agricultura. A riqueza da nação é mensurável pelo valor de uso de todos esses elementos, sobretudo uma indústria diversificada, ativa e florescente, da qual todas os demais dependeriam (List, 2002).

Na verdade, a idéia subjacente da doutrina da economia nacional de que a facilitação do comércio internacional não conduziria à prosperidade das nações não difere muito da concepção que se tem hoje sobre a atuação estatal na economia. Tal concepção é defendida por economistas de escol, ao argumento de que a assimetria nas relações comerciais no contexto da economia global não permite a superação do subdesenvolvimento apenas pela adoção de políticas de liberalização, pois estas têm tornado vulnerável a economia nacional, sujeitando-a aos interesses das economias dominantes.

Não obstante List ocupar papel de destaque entre os defensores da economia nacional, a idéia de se conferir aos poderes públicos a tarefa de realizar o desenvolvimento econômico da nação coube ao norte-americano Alexander Hamilton, primeiro-secretário do Tesouro, no governo de George Washington, com quem o economista alemão conviveu por cerca de vinte anos, enquanto esteve nos Estados Unidos. Hamilton defendia o emprego de recursos públicos para sustentar o desenvolvimento da indústria daquele País, no pressuposto de que o setor manufatureiro seria capaz de incentivar a imigração, atrair o capital estrangeiro e tornar a nação mais independente e segura. Os pequenos empresários norte-americanos só teriam condições de enfrentar a concorrência dos produtos europeus se recebessem subsídios públicos e fossem devidamente protegidos contra a concorrência predatória dos países ricos. Em contrapartida, a indústria promoveria o progresso e o conseqüente aumento da riqueza. Cogitou, ainda, Hamilton, de impor tarifas aos produtos estrangeiros, muito embora fosse mais favorável aos subsídios, pois acreditava que estes poderiam ser retirados a qualquer tempo, enquanto que as tarifas tenderiam a perpetuar-se (Reich, 1994:18-19).

A doutrina da economia nacional ganhou adeptos na França, onde Paul Cauwès, com base em dados empíricos que demonstravam o grande êxito obtido por vários países no fortalecimento de suas economias nacionais, fez uma forte oposição ao cosmopolitismo e defendeu a atuação do Estado não apenas para suplementar e incentivar a iniciativa privada ou substituí-la em certos casos, mas também para tutelar as classes economicamente desfavorecidas. A partir de uma concepção humanista da economia, Cauwès afirmava que a ciência deveria estar a serviço do bem-estar comum, tendo a economia não apenas o objetivo único de aumentar a riqueza, mas também o de realizar a felicidade dos homens. Assim, o protecionismo à indústria deveria ser acompanhado do protecionismo social. Para Cauwès, o estágio da “economia complexa”, expressão por ele cunhada, só será atingido por meio do desenvolvimento harmônico das forças produtivas, idéia retomada de List. A riqueza de uma nação só existe quando todos participam de sua prosperidade, tanto o empresário quanto o operário. Cauwès desenvolveu, assim, a concepção do intervencionismo

sócio-econômico e a doutrina que serviu de base à construção do Estado social democrático (Hugon, 1992:367).

O período compreendido entre as duas grandes guerras mundiais privilegiou a doutrina da economia nacional, abandonando-se os postulados liberais que vigoraram até a Primeira Guerra Mundial, em virtude da deterioração da economia global. A falta de capitais privados para os investimentos necessários à recuperação da atividade econômica tornara imprescindível a participação ativa dos Estados nacionais para enfrentar o problema do desaquecimento da atividade industrial e do desemprego, os quais passaram a assumir uma posição defensiva de suas economias, protegendo suas indústrias e sua balança comercial. Ademais, os direitos sociais já conquistados pelos trabalhadores não poderiam deixar de ser mantidos e custeados para se preservar a paz social, desiderato último do Estado democrático social. O Estado-Nação tornara-se, portanto, a única forma possível de se promover a inserção social dos cidadãos no quadro de uma economia nacional desenvolvida para o bem-estar do povo. O Estado-Nação identificava-se, assim, com o Estado social.<sup>10</sup>

### **3. O Estado democrático social: conquista e inspiração ideológica**

O século XIX marcou o apogeu do liberalismo. A liberdade econômica preconizada na teoria de Adam Smith fazia triunfar o capitalismo não apenas no continente europeu, mas ainda na América do Norte e no Japão. Os progressos técnicos, que já ocorriam enquanto Adam Smith escrevia a obra fundamental da escola clássica, “Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações”, continuaram com mais vigor, impulsionados pela descoberta da máquina a vapor que, nas duas últimas décadas do século XVIII, era amplamente utilizada nos diversos setores industriais, e responsável, em boa parte, pela produção em grande escala. A produtividade alcançou níveis jamais pensados, pois os empresários haviam percebido que seus lucros seriam maiores se conseguissem aumentar a sua produção e reduzir seus custos.

Já não mais adstritas às vizinhanças dos rios, de onde extraíam a força hidráulica, as fábricas, agora movidas a vapor, passaram a situar-se em locais próximos aos mercados fornecedores de matéria-prima e de mão-de-obra, surgindo, assim, os grandes centros industriais, berço das lutas operárias que mudaram os fins do Estado.

A Inglaterra, que liderava a grande transformação econômica, tinha a sua base industrial constituída de manufaturas e oficinas de maior porte, que ainda empregavam na produção técnicas bastante artesanais. Os trabalhadores encarregados da produção eram pagos pelo capitalista, que também era o proprietário do imóvel, dos equipamentos e da matéria-prima. Essa organização industrial incipiente foi de perto estudada por Adam Smith, que, a partir de suas observações, desenvolveu a doutrina sobre a divisão do trabalho e a produtividade, com especial ênfase para a capacidade produtiva de cada operário. De acordo com essa doutrina, o indivíduo é dotado de uma liberdade natural que o torna capaz de descobrir o seu interesse pessoal e trabalhar para atingi-lo com os seus próprios meios, concorrendo com outros indivíduos igualmente capazes.

---

<sup>10</sup>Anthony Giddens afirma que “quem fala em *welfare state* fala em Estado-Nação” (1996:156).

O fato é que a estrutura de produção decorrente da Revolução Industrial, que não foi vivenciada por Smith, afetou profundamente a vida dos trabalhadores, retirando-lhes a tradição e a individualidade. As tarefas que costumavam desempenhar com satisfação nas oficinas foram substituídas por trabalhos mecanizados, realizados com monótona rotina, sem uma jornada determinada. Mulheres e crianças substituíam os homens nas fábricas, pois seus salários mais baixos proporcionavam lucros maiores, além de se submeterem mais pacatamente às ordens do patrão e de seus capatazes.<sup>11</sup> As condições de vida da classe operária eram as mais precárias, pois os salários pagos a todos os membros da família, inclusive crianças, não eram suficientes à satisfação de suas necessidades básicas. Havia de fato uma vasta mão-de-obra desocupada nas cidades, em decorrência da revolução agrária, que era coercitivamente conduzida a oficinas públicas, onde os operários trabalhavam sob severa vigilância. Essa era, inclusive, uma das formas de se recrutar trabalhadores para as primeiras fábricas, e, até meados do século XIX, os patrões dispunham da mão-de-obra como bem entendiam (Weber, 1968:274).

Um outro efeito da mecanização foi o êxodo rural, que trouxe às cidades milhares de camponeses que perambulavam pelas ruas, sem trabalho e sem moradia. Eram considerados vagabundos, pois o desemprego não era visto como uma consequência da nova estrutura da atividade econômica que resultara do processo de industrialização, sendo tratado como se fosse um ato de vontade dos indivíduos. Por isso, em 1834, o parlamento inglês votou a “Lei dos Pobres”, que criava as casas de trabalho (*workhouses*), onde os desempregados que perambulavam pelas ruas eram recolhidos e ali permaneciam em condições deploráveis até que lhes fosse conseguido algum trabalho, constituindo, na verdade, uma fonte de mão-de-obra quase escrava (Vicentino, 1997:290).

A Revolução Industrial não se limitou, porém, a transformar o modo de produção capitalista; foi também responsável pela deterioração das condições de vida da classe operária. O Estado liberal, que realizara o sonho de liberdade da burguesia oprimida, se mantinha alheio ao desenrolar dos acontecimentos sociais, pois, de acordo com o ideário liberal, as questões econômicas deveriam ficar a cargo do mercado, e os problemas sociais deveriam ser cuidados pelas instituições de filantropia. Ao Estado caberia apenas a função de guardião das liberdades fundamentais.

Não demorou muito para que os trabalhadores percebessem a necessidade de se associarem para defender seus interesses, pois o capitalismo industrial se desenvolvia em um contexto social adverso à classe operária. Todavia, a pretensão dos trabalhadores de se organizarem foi coibida, sob o temor de que fosse colocada em perigo a estabilidade do sistema capitalista, aprovando o parlamento inglês uma lei que vedava todo e qualquer acordo entre operários para obter salários mais altos, reduzir a jornada de trabalho ou limitar a liberdade de ação dos empregadores.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Maurice Niveau menciona abusos do trabalho infantil, incentivados pela legislação inglesa, que permitia a concessão de financiamento às paróquias, com recursos oriundos de impostos, para prestarem assistência aos pobres. Casos são registrados de crianças alugadas aos fabricantes para aliviar o fardo dos impostos, enquanto outras eram mandadas para as fábricas sem que a isso os pais pudessem opor-se, pois eram pobres e beneficiários da assistência pública. O autor registra, ainda, casos de exploração de crianças de 6 a 8 anos, na França, onde trabalhavam em pé, por 16 ou 17 horas, nas fábricas têxteis (1969:139).

<sup>12</sup> Trata-se da *Workmen's Combination Bill*, de 17 de julho de 1799, que previa sanções penais para o empregado acusado de coalizão. Lê-se no preâmbulo da referida lei: “Visto que grande número de operários e jornalheiros, em diversas partes deste reino, tentou, por meio de reuniões e coalizões ilegais, obter uma suplementação de salário e conseguir a realização de outros propósitos ilegais [...] urge tomar medidas mais enérgicas, a fim de prevenir a formação das ditas coalizões, castigando os culpados com pronta e exemplar punição” (Niveau, 1969:149).

Os teóricos do liberalismo que vieram depois de Smith não se deixaram impressionar pelas condições precárias em que viviam trabalhadores e parte substancial da população dos centros urbanos da Grã-Bretanha, à medida que esta ia transformando-se na maior potência industrial do mundo. Foi John Stuart Mill que, influenciado pelas teorias socialistas, introduziu no pensamento liberal a questão social, a partir da distinção entre a produção e a distribuição da riqueza. Na mesma linha de Smith, Mill acreditava que a riqueza só poderia ser produzida eficientemente no livre mercado, sob as regras da lei natural, pois a produção é uma verdade física que não pode ser submetida a opiniões ou ao arbítrio. Todavia, a desigualdade era, para ele, uma questão pertencente aos domínios do homem e, como tal, poderia ser resolvida pela sociedade, se assim o quisesse. Uma vez criada a riqueza, a sociedade, pelo consenso de seus membros, poderia dar-lhe a destinação que bem lhe conviesse. A influência que os socialistas exerceram sobre o pensamento de Mill fica mais evidente quando ele passa a aceitar o controle social sobre a propriedade privada, ao fundamento de que a distribuição da riqueza dependia de alguns fatores sociais como as leis, os costumes, a experiência, o conhecimento e as instituições sociais, que são responsáveis pela definição dos direitos de propriedade em diferentes épocas e lugares (Mill).

A inserção social na doutrina liberal por um dos seus grandes teóricos talvez tenha aberto o espaço para o movimento social-protestante, cujo objetivo principal era a reforma moral da sociedade e o desenvolvimento, no meio da classe operária, de uma consciência sobre a necessidade de os trabalhadores se organizarem, em cooperativas ou associações, para a defesa de seus direitos. O movimento social-protestante defendia, também, a atuação do Estado na economia, com o objetivo de melhorar as condições de trabalho (Hugon, 1992:326-330). Não obstante todos esses movimentos e doutrinas, em quase nada melhoraram as condições de vida da classe trabalhadora inglesa. Até a Segunda Revolução Industrial, assim chamada em virtude da descoberta das novas tecnologias que impulsionaram o capitalismo, como a transformação do ferro em aço, a substituição do vapor pela eletricidade e o motor a combustão interna, a classe operária se mantinha oprimida e explorada, dando continuidade à incansável luta por melhores condições de trabalho.

Toda essa dinâmica do capitalismo e seus reflexos sobre a sociedade foram observados por Karl Marx,<sup>13</sup> que elaborou sua doutrina em favor da completa supressão do sistema. Com base em suas observações, Marx concluiu que os fatos econômicos são a causa direta das condições sociais e das leis que as regulam, impondo-se, portanto, mudar a estrutura econômica e reformular as forças da produção, para que se possa efetivamente obter uma nova ordem social. Esse o sentido de uma de suas mais citadas frases: não é a consciência que determina a vida, mas a vida que determina a consciência, vale dizer, é a realidade econômica, as condições materiais da produção e a técnica que irão comandar a superestrutura de uma nação.

À época em que Marx publicou suas idéias, os trabalhadores já se organizavam em associações e sindicatos, alguns bastante influenciados pelas idéias socialistas. Além de melhores condições de trabalho, os operários postulavam uma efetiva participação política e, na luta contra o poder econômico da burguesia, nem sempre saíam vitoriosos. Uma de suas maiores vitórias foi, sem dúvida, o sufrágio universal, que definitivamente afastava a condição de ser proprietário como critério fundamental de participação política. O sufrágio

---

<sup>13</sup> A Segunda Revolução Industrial ocorreu em 1860 e, em 1867, Marx publicou *O Capital*.

universal assegurara a igualdade política e mudara o tom das reivindicações dos trabalhadores, que, a partir de então, passaram a orientá-las para a redução das desigualdades e, afinal, para a criação do Estado social.

Não foi a construção do Estado social uma outorga aos cidadãos ou operários por parte das elites políticas, mas uma conquista, resultado de lutas, muitas delas sangrentas, travadas pelos trabalhadores na defesa de seus direitos. Em face do bem-estar hoje desfrutado pelos trabalhadores dos países desenvolvidos, é difícil de acreditar que, em um passado não muito remoto, a classe operária tenha passado por tantas privações, vítima de uma perversidade inimaginável se não estivesse registrada na História. Quando se pensa que na Inglaterra, em plena Revolução Industrial, crianças “meninos e meninas” amontoavam-se em dormitórios, sem qualquer aeração, para passar a noite, depois de uma jornada de trabalho de longas doze horas, é fácil entender por que razão os operários foram à luta e se entregaram como mártires. Com efeito, nada tinham a perder.<sup>14</sup>

Os movimentos das classes operárias, durante o século XIX, ganharam consistência e adesões, não obstante a resistência dos patrões, que ofereciam trabalho preferencialmente aos trabalhadores que não eram sindicalizados. Até mesmo um periódico, o “Pionner of Trade Union Magazine”, já circulava semanalmente, nos idos de 1833, tendo como lema a frase: “O Capital não tem valor quando é privado de nosso trabalho”. No ano seguinte, em 1834, a Grande União Consolidada dos Ofícios, que contava, dentre os seus organizadores, com Robert Owen, considerado o fundador do cooperativismo, organizou em Londres o primeiro congresso da associação, dando início à luta pela jornada de oito horas. Tamanha foi a repressão ao movimento, inclusive com a condenação de seus adeptos à deportação, que a Grande União se esvaiu. O movimento unionista inglês, no entanto, continuou oficioso e fragmentado, porém lutador, obtendo em 1854 uma grande conquista, quando a jornada de sábado passou a terminar às duas horas da tarde, o que ficou conhecido como semana inglesa. Somente em 1875 é que se reconheceu, na Inglaterra, o pleno direito dos trabalhadores de se organizarem em sindicatos (Cerda).

Do outro lado do Canal da Mancha, onde também já se sentiam os efeitos da Revolução Industrial, os trabalhadores franceses não estavam em melhor situação do que os ingleses. As condições de trabalho eram igualmente desumanas, tanto para os homens quanto para mulheres e crianças. Além de longas jornadas de trabalho em fábricas insalubres, muitas vezes sem qualquer ventilação, não gozavam os operários de um único dia de descanso.<sup>15</sup>

Essas condições deploráveis fizeram com que as reivindicações dos trabalhadores franceses tivessem a configuração de verdadeiras lutas revolucionárias, cujo lema era “viver livre trabalhando ou morrer combatendo”. A história da França é, sem dúvida, uma das mais ricas em revoluções sociais, que, certamente, contribuíram significativamente para o surgimento do Estado social. A classe operária conseguiu promover uma mobilização sem igual no continente europeu, participando ativamente das transformações políticas do país. Em 1848, por exemplo, quando já vinham exaltados os ânimos da classe operária pelo

<sup>14</sup> Em 1802, foi editada na Inglaterra a primeira lei que regulou as relações capital/trabalho. Tratava de questões sanitárias, obrigando, nos dormitórios infantis, a pintura das paredes com cal e a abertura de janelas para aeração, bem como a separação dos meninos das meninas e a adoção de pelo menos uma cama para cada duas crianças. Foi somente em março de 1834 que se reduziu a jornada do trabalho infantil para oito horas, mas apenas para crianças até onze anos.

<sup>15</sup> Na França, as operárias da indústria da seda trabalhavam, no verão, de três horas da madrugada até às cinco da tarde e, no inverno, das cinco às vinte e três horas, em galpões insalubres, onde mal penetravam os raios do sol. A metade delas morria de tuberculose antes mesmo de terminarem o período de treinamento.

desemprego, fome e miséria, a negativa do rei Felipe I de estender aos trabalhadores o sufrágio universal foi o estopim para uma revolta popular, que culminou com a proclamação da Segunda República. Instalado o governo provisório, com pleno apoio da classe operária, foi criada a “Comissão para os Trabalhadores”, que era composta de operários e patrões, tendo por objetivo implantar um programa de legislação trabalhista. Uma das medidas adotadas pela Comissão foi a redução da jornada de trabalho, para dez horas em Paris, e onze horas nas províncias, estando sujeitos os patrões que a descumprissem a penas de prisão e multa. Essa conquista, porém, pouco durou, pois a burguesia industrial conseguiu logo aumentar a jornada para doze horas e revogar a lei que previa as punições para os patrões, depois de sufocadas violentas manifestações de rua, muitas delas resultando no fuzilamento de inúmeros trabalhadores e na deportação de outros tantos para as colônias. Ademais, foram banidas as organizações de trabalhadores, que, no entanto, permaneceram na luta clandestina até 1864, quando foram novamente autorizadas (Cerde).

Um outro enfrentamento dos operários contra a autoridade constituída, na defesa de seus direitos, ficou registrado na história da longa revolução social francesa quando, em 1871, foi tomada a Comuna de Paris. Esse acontecimento, histórico para a classe operária, tem lugar por ocasião da derrota da França na guerra contra a Prússia, em 1870. Em consequência, o governo francês assinou o Tratado de Frankfurt, pelo qual seria entregue ao vencedor a região da Alsácia e Lorena, bastante rica em minério. A aceitação das condições do Tratado pelo governo francês causou, em Paris, uma grande revolta entre os populares, sobretudo na classe trabalhadora, contra o governo conservador instalado em Versailes. A consequência imediata dessa revolta foi a declaração da autonomia da Comuna de Paris, que passou a adotar uma gestão administrativa de tendência socialista, aprovando uma série de benefícios para os trabalhadores, como a fixação de um salário-mínimo, a supressão do trabalho noturno para mulheres e crianças e a instituição de uma política previdenciária. No plano político, foi proclamado o sufrágio universal, declarada a igualdade dos direitos civis entre homens e mulheres, bem como admitida a participação de trabalhadores no novo governo. A Comuna chegou até a converter em cooperativas as empresas abandonadas por seus proprietários. No entanto, a satisfação da classe operária durou pouco mais de dois meses, pois o governo conservador se organizou em Versailes e, com o auxílio do exército prussiano, invadiu Paris, onde se travaram sangrentas lutas. Os revoltosos foram literalmente massacrados e, com a vitória dos conservadores, ficou proibida, mais uma vez, a organização de trabalhadores em sindicatos. Os movimentos operários retornaram à clandestinidade, continuando os trabalhadores com suas lutas, que transformaram a França, outra vez, em palco de efervescências sociais (Vicentino, 1997:310-311). Somente em maio de 1884 é que se promulgou a Lei “Waldeck-Rousseau”, que autorizou a criação de sindicatos profissionais, permitindo que os movimentos saíssem da clandestinidade.

Muitas dessas lutas operárias, inspiradas por alguns ideólogos,<sup>16</sup> tinham objetivos políticos e pretensões de se expandirem por outras nações. Com efeito, os movimentos operários internacionais contribuíram bastante para a ampliação dos direitos sociais dos trabalhadores, pois havia influências recíprocas das diversas jurisdições. A primeira organização obreira internacional, “Jovem Europa”, fundada em 1834, tinha dentre os seus objetivos a criação de um regime republicano em todos os países europeus. Outra organização de grande

---

<sup>16</sup> Engels, Marx, Mijail Bakunin e Pierre-Joseph Proudhon, cada qual com seus métodos e objetivos, influenciaram significativamente os movimentos operários.

importância política foi a “Associação de Trabalhadores”, criada na Inglaterra em 1836, totalmente dirigida por operários, que lançou um importante movimento denominado “Carta do Povo”, contendo seis reivindicações de natureza política: o sufrágio universal, o voto por cédulas, abolição da obrigatoriedade de ser proprietário para pertencer ao Parlamento, pagamento aos membros eleitos e igualdade de direitos eleitorais. Às reivindicações de direitos trabalhistas somavam-se as lutas democráticas, ambas com pretensões à unidade da classe operária e sua participação na vida política. Afinal, em 1867, foi reformada a lei eleitoral inglesa, concedendo-se o direito de voto a todos os chefes de família que tivessem casa própria, à exceção dos trabalhadores do campo e lenhadores. Havia, portanto, muito ainda pelo que lutar, pois a cidadania plena não havia sido alcançada (Cerde).

Com esse espírito de unidade, foi criada, em 1864, a “Associação Internacional de Trabalhadores”, em Londres, cujos estatutos foram redigidos por Karl Marx. Desse evento, que ficou conhecido como “A Primeira Internacional”, participaram delegados de vários países da Europa. Essa entidade era constituída por dois grupos; os marxistas e os anarquistas, seguidores de Marx e Bakunin, respectivamente. Enquanto Marx propugnava por uma ação sindical e política visando à revolução do proletariado e a mudanças na ordem econômica para substituir a propriedade privada pela propriedade social, Bakunin, antiparlamentarista e antipolítico, pregava a sublevação popular como meio de se chegar ao poder, com o apoio da ação sindical, para depois fazer desaparecer o Estado e, assim, socializar a propriedade. A “Primeira Internacional” teve um papel fundamental na difusão da luta em favor dos direitos políticos e sociais dos trabalhadores, realizando congressos anuais de 1866 a 1876, em várias cidades européias. Depois, foi dissolvida, em virtude da divisão interna entre seus principais dirigentes, Marx e Bakunin (Cerde).

As lutas operárias continuaram na Europa no alvorecer do século XX, e sua dimensão internacional foi-se ampliando. Em 1900, os trabalhadores da indústria têxtil, na Alemanha, Holanda e Bélgica, decidiram adotar medidas comuns sobre greve geral e criaram, dois anos mais tarde, a primeira entidade internacional a congregar sindicatos de trabalhadores cristãos. Com efeito, no embate entre as ideologias socialista e liberal, que influenciavam as associações dos trabalhadores, a doutrina social cristã surgia como uma alternativa de orientação aos movimentos operários, depois que foi lançada a Encíclica *Rerum Novarum*, pelo Papa Leão XIII, em 1891.

A moldura social vislumbrada pela Encíclica é descrita como o resultado da violência das revoluções políticas, que teriam dividido a sociedade em duas classes, entre as quais existia um imenso abismo: de um lado, a opulência dos donos da indústria e do comércio, que também controlavam a administração pública, apropriando-se de todas as riquezas, e, de outro, a indigência, representada por uma “multidão com a alma dilacerada, sempre pronta para a desordem”. Sob essa perspectiva social, o Papa vê no trabalho a única fonte da riqueza das nações, reconhecendo, no entanto, que existia uma desigualdade entre os homens, que decorria de fatores naturais como a inteligência, o talento, a habilidade, a saúde e a força de cada um. Essa desigualdade natural, no entanto, reverteria em favor da sociedade, pois esta precisava de ocupar as pessoas em diversas funções e dividir as tarefas entre seus membros de forma harmoniosa. Assim, a ordem natural seria a conciliação entre o capital e o trabalho, e não a luta de classes, pois patrões e empregados necessitam uns dos outros, não podendo haver capital sem trabalho, nem trabalho sem capital. O papel da Igreja seria o de aproximar e reconciliar ricos e pobres, lembrando às duas classes os seus deveres mútuos (Leão).

No tocante aos direitos sociais dos trabalhadores, a Encíclica via, no tratamento desumano a que estavam submetidos os trabalhadores e na remuneração mesquinha que recebiam, a razão das greves, as quais, por sua vez, causavam danos não só aos patrões e aos próprios operários, mas também ao comércio e aos interesses comuns, provocando atos de violência e tumultos, que colocavam em risco a tranquilidade pública. Propugnava a Encíclica por melhores condições de trabalho para os operários, pelo repouso semanal e descanso diário, que deveriam ser medidos pelo dispêndio das forças a serem repostas. Assim, o trabalho em atividades árduas e insalubres (extração de pedra, ferro, chumbo e de outros materiais escondidos debaixo da terra) deveria ser compensado com uma jornada de trabalho mais curta. Da mesma forma, deveria ser observado um horário de trabalho compatível com as diferentes estações do ano. Insurge-se, também, a Encíclica contra o trabalho infantil, afirmando que as crianças não devem trabalhar antes de alcançarem suficientes forças físicas, intelectuais e morais, afirmando, no tocante à mulher, que dela não se devem exigir atividades que necessitem da força física do homem.

A questão salarial é tratada segundo preceitos religiosos e de justiça. Partindo do ditame bíblico “comerás o teu pão com o suor do teu rosto” (Gen. 3, 19), o Papa afirma ser o trabalho uma atividade que o homem exerce para sua própria sustentação, não admitindo que o operário sóbrio e honrado receba um salário insuficiente à sua subsistência. Rechaça, assim, o Papa Leão XIII o princípio contratual liberal “*pacta sunt servanda*”, afirmando que o operário que não tem condições de recusar a oferta de emprego e o toma por um salário vil tem o direito de buscar a justa remuneração pela via da conciliação, valendo-se para tanto da associação que o representa. O recurso ao Estado deve ocorrer em última instância. E aqui o Papa faz uma crítica às associações operárias, de inspiração socialista, que proliferavam à época em que foi escrita a Encíclica, taxando-as de hostis ao cristianismo e perigosas para a segurança das nações, e convoca os trabalhadores cristãos a se organizarem livremente, sem a intromissão do Estado, para regular com equidade, concórdia e harmonia as relações recíprocas entre patrões e operários.

A Encíclica fala, ainda, da necessidade de se prover emprego para os trabalhadores e de se constituir um fundo de reserva destinado a custear acidentes de trabalho, doença, velhice e infortúnios. Apesar de a Encíclica destacar que tal atribuição caberia às associações operárias, não retira do Estado o ônus de fazer a justiça distributiva, assegurando aos trabalhadores certos benefícios.

Retratava, assim, a Encíclica a real situação social dos trabalhadores à época em que foi promulgada, e incorporava suas principais reivindicações, dando uma resposta cristã às idéias marxistas contidas no *Manifesto Comunista* (1848) e no *Capital* (1867), o que acabou por fomentar a criação de inúmeras associações e sindicatos cristãos na Europa e, mais tarde, em outras partes do mundo.

Com a criação das organizações cristãs de trabalhadores, o movimento sindical no Ocidente apresentava-se dividido em dois grupos principais: os socialistas e os cristãos. O primeiro cultuava idéias político-revolucionárias, pregando a luta de classes. A principal base de lançamento de suas idéias era os congressos da Internacional Comunista, instituição intimamente ligada ao Partido Comunista, cuja estratégia principal era a penetração nos movimentos sindicais visando à implantação da ditadura do proletariado. Já os movimentos cristãos se limitavam ao plano das reivindicações de direitos, mantendo uma certa distância dos governos e defendendo a liberdade sindical, sem ingerências patronais ou do Estado. Não acreditavam que o capitalismo ou o comunismo fosse a solução acertada para os



problemas por que passava a classe operária, vindo na doutrina social cristã a ideologia capaz de promover uma transformação radical das estruturas econômicas e sociais, em um contexto de democracia e liberdade (Cerda).

A percepção de que os trabalhadores do mundo deveriam unir-se em defesa de seus direitos democráticos e sociais não foi exclusiva do marxismo. Os movimentos cristãos logo se deram conta da importância de uma associação internacional que tivesse por objetivo a universalização dos direitos da classe trabalhadora, como medida de segurança contra a facilidade da mobilidade do capital. Com esse espírito foram criadas a Confederação Internacional de Sindicatos Cristãos (CISC) e a Confederação dos Sindicatos Católicos (CNSC). A CISC apresentou, em 1922, um “Programa Econômico Mundial”, inspirado na doutrina e na moral cristã, que deveria nortear as organizações que lhe eram afiliadas. Esse Programa não aceitava a noção meramente econômica do trabalho como um fator de produção, sujeito, como toda mercadoria, à lei da oferta e da procura, e se norteava pelos seguintes princípios: reprovação ao individualismo ilimitado cultivado pelo liberalismo; respeito aos direitos e liberdades dos trabalhadores; solidariedade em relação aos interesses dos trabalhadores; repartição equitativa da riqueza e satisfação das necessidades materiais sem se esquecer dos interesses de ordem espiritual. Na mesma ocasião, foram definidos deveres e políticas públicas que deveriam ser cobradas do Estado, como a garantia do bem comum, a proteção aos mais frágeis da sociedade e uma participação mais ativa na promoção do desenvolvimento econômico. No campo dos direitos sociais, as reivindicações centraram-se na limitação da jornada de trabalho, descanso semanal, proteção ao trabalho dos menores e à maternidade, salário-mínimo, seguro contra enfermidade, invalidez, velhice, acidente do trabalho e desemprego, com uma parte paga pelos trabalhadores, bem como o combate às enfermidades profissionais, a solução do problema de moradia, subsídios às famílias com muitos filhos, educação técnica para os jovens após catorze anos de idade, depois de cumprido o curso primário, e proteção aos trabalhadores imigrantes. Ampliava-se, assim, o leque dos direitos sociais que os trabalhadores queriam ver respeitados e atendidos pelo Estado, devendo por isso ser inseridos nas pautas de reivindicações dos diversos movimentos, em nível internacional (Cerda).

A independência dos movimentos trabalhistas em face do Estado, conforme defendido pela Igreja Católica, e as reivindicações de direitos sociais cada vez mais ampliados, passam a ser uma preocupação dos governos constituídos, que já viam ameaçada sua estabilidade política pelo comunismo e pela ditadura do proletariado, que já fora implantada com a revolução russa. Essa ameaça leva Benito Mussolini a insurgir-se contra a Confederação Italiana dos Trabalhadores (CIL), afiliada à CISC, criando a Confederação Geral do Trabalhadores (CGT), conferindo, ademais, através da promulgação da “Carta do Trabalho”, em 1927, o monopólio sindical às organizações fascistas de trabalhadores, além de proibir o direito de greve. Não tardou muito, o exemplo de Mussolini foi seguido pelos nazistas, que, em 1933, baniram o sindicalismo cristão na Alemanha e na Áustria, criando as representações oficiais dos trabalhadores, cujos cargos só poderiam ser ocupados pelos seguidores do nacional-socialismo (Cerda).

O crescimento da CISC na Europa foi-se ampliando, assim como a abrangência das questões de interesse dos trabalhadores, que passaram a incluir os problemas econômicos inerentes ao capitalismo, nos planos nacional e internacional, discutindo-se a abordagem social que a eles se devia dar. É sob essa nova perspectiva que a CISC realiza, em 1932, na Bélgica, seu V Congresso, cujo tema central foi a crise econômica mundial, cuidando-se,

ainda, das condições de vida dos trabalhadores agrícolas, submetidos a longas jornadas de trabalho, e remunerados com salários extremamente baixos, sujeitos, ainda, a prolongados períodos de desemprego, em razão da sazonalidade.

Com a supressão da liberdade sindical nos vários países europeus dominados pelo fascismo, nazismo e comunismo, o comprometimento da independência das organizações sindicais em face do Estado passou a ser motivo de inquietação dos movimentos operários cristãos, que viam nisso uma forma de conter o avanço de suas reivindicações. Mais do que nunca sentiram os líderes dessas organizações que era importante salvaguardar os direitos e as liberdades do povo e dos trabalhadores, pois muitos destes já se encontravam presos, e propugnar pela inserção da classe operária nas decisões político-econômicas. Com o objetivo de traçar uma estratégia em face dessa realidade vivida pelo sindicalismo, a CISC organizou, em 1934, um congresso extraordinário na Suíça, cujo tema principal foi a ordem econômica construída sobre uma base de paz, justiça e moral cristã.

Além da internacionalização dos movimentos sindicais, a década de trinta foi marcada pelas campanhas em favor das férias remuneradas. Depois de uma greve geral na França, em 1936, os trabalhadores obtiveram não apenas um aumento de salários, como também conquistaram o direito de trabalhar quarenta horas semanais e de gozar férias remuneradas de duas semanas, em uma campanha cujo lema fora “fortificar o corpo e elevar o espírito”, de conteúdo bastante ajustado à doutrina cristã. Seguindo o exemplo francês, os trabalhadores belgas, no mesmo ano, convocaram uma greve geral com o objetivo de ter-lhes assegurado o direito de seis dias de férias pagos pelo empregador.

A concepção social cristã do trabalho buscava corrigir a insensibilidade do liberalismo econômico, em face dos sofrimentos impingidos à classe operária pelas duras condições de trabalho a que estavam submetidos os trabalhadores, realçando a dignidade da pessoa humana. O trabalho não deveria ser visto como uma servidão, um condicionamento do homem em face de suas necessidades terrenas, mas um ato de inteligência e de vontade humana, que permitia ao homem desenvolver sua personalidade, não apenas como indivíduo, mas como uma pessoa inserida em um ambiente familiar e social. No plano organizacional, o desenvolvimento da personalidade humana não poderia ocorrer em outro ambiente que não fosse o da liberdade sindical.

Com a Segunda Guerra Mundial, o movimento sindical cristão europeu restou completamente desarticulado. Por onde passavam os nazistas, os sindicatos eram fechados e destruídos seus documentos e suas instalações. Após o conflito, muitas organizações sindicais do Leste Europeu foram encampadas pelo sindicato único vinculado ao Partido Comunista. Na verdade, a Guerra mudara definitivamente a configuração geográfica do sindicalismo, eis que os movimentos operários se estenderam pela Ásia, África e América Latina. Fora do mundo cristão, movimentos operários se organizavam sob os mesmos princípios sociais e éticos, o que levou a CISC a se transformar, em 1968, em uma instituição de todas as religiões, tomando a denominação de Confederação Mundial de Trabalhadores (CMT), com o objetivo de construir uma comunidade humana e solidária na liberdade, dignidade e fraternidade.

Até sua transformação institucional e ideológica, a CISC desempenhou importante papel na reconstrução da democracia e do movimento sindical europeu do pós-guerra, tendo sido elevada à categoria de Organização Internacional Consultiva, o que lhe conferiu o direito de se fazer representar perante os órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU), como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas

para a Educação, a Ciência e a Cultura -(UNESCO) e a Organização de Agricultura e Alimentos das Nações Unidas (FAO). Sua participação na criação do Mercado Comum Europeu foi de grande importância para o movimento sindical, pois acompanhou os trabalhos do Plano Schuman, tomando parte das negociações que culminaram com a assinatura do Tratado de Roma, em 1957, influenciando, sobretudo, na Política Agrícola Comum.<sup>17</sup> As expectativas em torno do novo bloco econômico que surgia conduziram à criação, no mesmo ano da assinatura do Tratado de Roma, da Confederação dos Sindicatos Cristãos da Comunidade Européia, cujo lema era: “Lutamos para promover uma Europa mais justa, mais fraternal e para contribuir com o acordo mundial para a instauração da paz”. Com esse mesmo espírito de justiça social, a CISC passou a exigir da Comunidade Européia uma maior atuação no campo social, no sentido de estabelecer uma política econômica e social comuns, que visasse ao pleno emprego e à elevação do nível de vida das classes trabalhadoras, mediante a adoção de políticas de habitação, infra-estrutura social e cultural. No plano político, a CISC passou a defender o sufrágio universal no âmbito da Comunidade, enquanto que na esfera jurídica apelou para a harmonização da legislação social.

As conquistas sociais obtidas pelos trabalhadores europeus inspiraram certamente a sua solidariedade para com outros povos e serviram de incentivo à ampliação de suas lutas para uma dimensão extracontinental, para abranger os operários dos países em desenvolvimento e não democráticos, sobretudo os camponeses. E, nesse novo plano, o debate acerca das questões econômicas e das explicações possíveis para o subdesenvolvimento do Terceiro Mundo foi decisivo na tomada de uma posição anticapitalista, antitotalitária e anticomunista em relação ao desenvolvimento da sociedade. A solidariedade foi adotada como princípio orientador da luta pelos direitos sociais de todos os povos. Nessa linha, a CMT exigiu do FMI, em 1985, que não se dedicasse apenas às questões financeiras dos países pobres, mas que considerasse também os graves problemas sociais padecidos pelo Terceiro Mundo, e, em 1993, convocou os sindicatos para, através de ações concretas comuns, formarem uma frente única para combater os efeitos danosos da globalização econômica sobre a classe trabalhadora. Em 2001, a organização reafirmou sua proposta para um novo “Contrato Social Mundial”, baseado no desenvolvimento sustentável, na justiça social, na defesa do meio-ambiente, na coexistência pacífica e no respeito às identidades culturais e espirituais de cada povo, bem como na universalização dos direitos humanos. Pugnou, ainda, a CMT, pela autonomia dos governos democráticos de aplicar suas próprias políticas sociais e econômicas.

Percebe-se do relato histórico sobre as conquistas dos trabalhadores (Cerdeja) que a ideologia do socialismo, em um sentido lato, compreendendo todas as utopias, não constitui a única fonte de inspiração do Estado social. Ainda que se admita que o Estado social tenha nascido para assegurar a existência do próprio sistema capitalista, por conta dos desgastes naturais sofridos pela democracia burguesa,<sup>18</sup> parece incontestável que as lutas operárias inspiradas na doutrina social cristã tenham efetivamente conduzido à criação de uma alternativa à ditadura do proletariado. Dotou-se, então, o Estado, de capacidade suficiente para enfren-

---

<sup>17</sup> O artigo 39 do Tratado de Roma define os objetivos da Política Agrícola Comum (PAC): aumentar a produtividade na agricultura, assegurar um nível de vida equilibrada à população agrícola, estabilizar os mercados, garantir a segurança do abastecimento e preços razoáveis para os consumidores.

<sup>18</sup> Paulo Bonavides afirma que as origens do Estado liberal estão na Revolução Francesa de 1789, enquanto as do Estado Social estão na Revolução Russa de 1917, “que inspirou ao Ocidente a síntese dialética do compromisso corporificado pelo Estado social das democracias sem adjetivação” (1996:211).

tar as crises capitalistas, sem o risco de se contaminar pela doutrina marxista.<sup>19</sup> O Estado social surgiu como apaziguador dos conflitos entre o capital e o trabalho, mantendo, assim, o *status* político da burguesia e, ao mesmo tempo, superando a luta de classes. Trata-se, com efeito, de uma conquista dos trabalhadores, após uma luta árdua, em que não faltaram batalhas sangrentas, morte e prisão de seus líderes, que só mais tarde foi formatada pela ordem jurídica, adentrando o constitucionalismo moderno. Permitiu o Estado social preservar o sistema capitalista, mas dele exigiu mudanças substanciais para atender aos anseios das vastas camadas de desprovidos, resultado de uma economia de mercado sem juridicidade e sem limites. O Estado liberal falhara na realização do interesse geral, e a economia de mercado, por si só, não conseguira suprir as necessidades básicas de emprego, educação e saúde da classe operária, que agora também envelhecia nos centros urbanos sem a menor assistência econômica. Era, portanto, necessário que, além da igualdade política, fosse também promovida a igualdade social; aquela fora o anseio da burguesia para a conquista do poder, enquanto esta se tornara uma incessante lida da classe operária para defender sua cidadania e dignidade.

#### 4. A consolidação do Estado social e seus fins

O Estado social não deve ser entendido como uma instituição incompatível com a economia de mercado; ao contrário, viabiliza o capitalismo em sua constante evolução, vindo ao seu auxílio sempre que defronta com alguma crise. Tendo como função precípua conciliar os fatores de produção “capital e trabalho” consegue aproximar a sociedade do mercado, à medida que tutela os direitos de propriedade e as garantias individuais, assumindo também o ônus das prestações sociais: amparo ao trabalho e à previdência, provimento da educação, saúde e habitação, garantia de emprego e do seguro desemprego, enfim, o direito ao bem-estar. Trata-se de um Estado construído sobre as bases da democracia real, ordem que o povo legitima pela sua livre opinião, e que o faz sentir, ao mesmo tempo, destinatário e co-autor dos direitos estatuídos (Habermas, 2000:53). Resultado do árduo trabalho empreendido pela sociedade civil organizada na luta para tornar eficazes os direitos sociais e implantar a justiça social, o Estado social faz da solidariedade, e não da fraternidade burguesa, o princípio fundamental da justiça distributiva e o elo essencial de coesão e paz social.

A História não registra qualquer outra forma de organização política que tenha permitido a participação democrática e o exercício da cidadania de forma tão ampla. Com efeito, à medida que o Estado social desempenha a tarefa de promover a igualdade possível entre seus cidadãos, prepara-os para o efetivo exercício de seus direitos fundamentais, transformando-os em cidadãos dignos e, sobretudo, conscientes de seu papel na sociedade nacional e mundial. É por meio de políticas públicas que se obtém a plena inserção social de todos os cidadãos, erradicando a marginalização e a discriminação. O desenvolvimento econômico é, certamente, um elemento essencial para a transformação social, mas não é o único. Como bem realça Bresser Pereira, a boa governança e o desenvolvimento político não estão diretamente relacionados ao desenvolvimento econômico.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Para Bonavides, “Não fora a Revolução Socialista do século XX, o mundo estaria ainda atado à cruel liberdade individualista do capitalismo selvagem do século XIX, da mesma forma que, sem a Revolução Francesa, continuaria o gênero humano vivendo debaixo do cetro daqueles reis e rainhas, diante de cujo despotismo o povo se prostrava, coisificado de genuflexo, sem direitos, sem liberdade, sem participação” (1996:211).

<sup>20</sup> Observa o autor que os Estados Unidos, apesar de seu elevado grau de desenvolvimento econômico, é exemplo de país atrasado em termos sociais e políticos (Bresser, 2003).

Enquanto o Estado liberal democrático cultua o individualismo, segundo a fórmula “de cada um de acordo com a sua capacidade e a cada um segundo os seus méritos”, o Estado social cultiva a solidariedade, reconhecendo seu dever de proporcionar aos cidadãos uma real igualdade de oportunidades, para que possam desenvolver suas capacidades e aptidões. Não se trata de apenas declarar o direito ao trabalho, mas de adotar políticas econômicas orientadas para o pleno emprego. Meras declarações formais de direitos não são suficientes para caracterizar o Estado social, pois estas, não raras vezes, acabam alcançando apenas alguns setores privilegiados da sociedade, com a exclusão de parte significativa dos cidadãos. O verdadeiro Estado social é aquele que se envolve efetivamente no desempenho de tarefas que visem à transformação social, para propiciar a todos os seus cidadãos a oportunidade de mudar por si próprios suas condições materiais e viver uma “vida boa”. Como bem observa Habermas, para que haja a verdadeira cidadania não basta ser assegurada a igualdade de direitos; impõe-se que esta seja efetivamente praticada, para que não se reduza ao direito de cada qual “dormir debaixo da ponte” (Habermas, 2000:128).

É tarefa do Estado social adotar as providências necessárias para que a igualdade jurídica se transforme em igualdade real. Por isso que, ao garantir os direitos sociais aos cidadãos, o Estado social assume o compromisso de adotar as políticas públicas necessárias para implementá-los e, assim, realizar a transformação da sociedade. Essa transformação, no entanto, só é possível a partir de uma consciência nacional mobilizada em torno da solidariedade cidadã, que faz com que cada membro da sociedade se sinta responsável pela condição social do outro. Pode-se citar como exemplo dessa solidariedade a resignação do cidadão em face dos impostos que deve pagar. Apesar de os cidadãos não demonstrarem, em geral, uma adesão espontânea aos impostos, são poucos os que se insurgem quando percebem a aplicação adequada de sua contribuição em benefício da coletividade e dos menos favorecidos (2000:52). No Brasil, porém, essa solidariedade sofre o risco de se dissipar, em face da insatisfação dos contribuintes em relação à destinação dos tributos que recolhem, e que a cada dia aumentam, sem que as condições sociais sejam de fato modificadas. O sentimento de que as receitas oriundas dos impostos não sejam devidamente destinadas à organização da estrutura administrativa do Estado, até mesmo para combater a sonegação, nem aplicadas para minorar o sofrimento dos desprovidos, frustra esse espírito de solidariedade e mina a crença dos cidadãos na perspectiva de que os objetivos da República, tal qual colocados no art. 3º da Constituição Federal, possam ser alcançados.

A construção do Estado social não se dá de forma imediata, por um voluntarismo político. Trata-se de uma conquista gradual da totalidade da sociedade, e não de apenas alguns de seus segmentos. Em um primeiro momento são atendidas as reivindicações básicas da classe trabalhadora, para depois se cuidar da proteção dos desempregados, incapazes e desprovidos em geral, alcançando-se, assim, a totalidade dos indivíduos, provendo-lhes serviços públicos da melhor qualidade, democratizando as instituições do Estado e as tornando acessíveis a todos os cidadãos, para que possam questionar seus direitos e fazer suas reivindicações.

Não é o Estado social obra de partidos políticos, muito embora tenha sido defendido por alguns como forma de organização política apta a fazer a transformação da sociedade, pacífica e democraticamente. Não é por acaso que o Estado de bem-estar alcançou na Europa seu apogeu, nas décadas de '70 e '80, quando assumiram o poder no Continente os partidos social-democratas liderados por Willy Brandt na Alemanha, Olof Palme na Suécia, Bruno Kreisky na Áustria, Felipe González na Espanha e François Mitterrand na França, bem como o trabalhista Harold Wilson, no Reino Unido. Não se pode negar que

tais partidos implementaram um conjunto de reformas econômicas, sociais e políticas, características do Estado social. Todavia, foram as reivindicações dos trabalhadores e da classe média que definitivamente determinaram a escolha das políticas públicas então adotadas para atender as demandas sociais por bem-estar. Nota-se que, à medida que se atenuaram as tensões sociais, e os regimes comunistas europeus fracassaram, os partidos políticos supostamente defensores das políticas de bem-estar foram aos poucos mudando o seu discurso e cuidando menos das questões sociais, sob forte influência do neoliberalismo e da ideologia do mercado global, ainda que a vontade constatável do eleitorado não se orinetasse nesse sentido.

Ocorre que os avanços sociais obtidos pelos trabalhadores e pela classe média conferem-lhes a condição de desfrutadores dos direitos conquistados, e não mais de reivindicadores. Esse sentimento de segurança quanto ao *status* duramente conquistado talvez seja a causa da apatia com que se comportam os cidadãos nas eleições, aliada à falta de percepção de que a crise do Estado social foi construída pelos defensores da ideologia oposta. O convencimento da sociedade no sentido de que um determinado modelo econômico baseado em uma ideologia deva ser substituído por outro, que tenha por base uma outra ideologia, exige, necessariamente, que o modelo prevalente seja aniquilado. É precisamente isto que os defensores do neoliberalismo têm feito há mais de duas décadas em relação ao Estado social, construindo um estado de crise estrutural insuperável, para, com isso, fazer prevalecer o seu modelo de Estado ausente e descomprometido com a igualdade e com a justiça social.

Não se pode conceber o Estado social como arte final ou uma instituição marcada em um determinado período da História; ao contrário, deve ele ser entendido em cada momento de sua longa construção histórica, compreendendo-se as suas limitações, mas, sobretudo, não se esquecendo de suas realizações, dentre as quais se destaca a redução significativa dos conflitos sociais. Não há como negar o clima de paz que se instala em uma sociedade quando se elimina a marginalização dos desprovidos. A violência, o tráfico de drogas, o terrorismo e a decadência de costumes têm aumentado, coincidentemente, em uma época em que se busca retirar do Estado a sua função primordial em tempos de paz, que é a de assegurar o bem-estar de seus cidadãos. Com efeito, a coesão social e a solidariedade entre os cidadãos, e até mesmo entre povos diferentes, são as grandes realizações do Estado social, que resgatou os ideais da primeira grande luta por direitos que a História registra, a Revolução Francesa – a liberdade, a igualdade e a fraternidade – que escaparam dos cidadãos comuns para se alojarem no seio de uma classe privilegiada. Por sua inigualável capilaridade, o Estado social tem condições de abrigar e bem servir a todos os cidadãos, independentemente de sua classe social. Não se nega que essa prestação social tenha um custo financeiro, o que, aliás, se transformou no principal argumento neoliberal para minar os verdadeiros objetivos do Estado. Todavia, o que custa ao cidadão para sustentar o Estado social também lhe custará e, certamente, mais caro, para obter as prestações sociais no mercado privado, onde nada é gratuito, nem mesmo a cortesia dispensada ao cliente.

Argumenta-se, por outro lado, que o setor público estaria mais sujeito à ineficiência do que o setor privado. Trata-se, no entanto, de uma questão mais de gerenciamento do que de princípio. Fora o setor privado tão eficiente como se proclama, há muito já teriam sido revogadas as leis de falência e recuperação judicial, e os países ricos já teriam sustado as ajudas financeiras que concedem às suas empresas para competir internacionalmente. Fossem

as empresas tão competentes como se apregoa, não se teria assistido a derrocada de várias delas, sobretudo as do setor financeiro, nas crises do capitalismo do século XXI. O tema se coloca, portanto, mais no campo ideológico do que em qualquer outro. Com efeito, não se pode tirar de vista que a economia é também uma ciência ideologizada, não havendo um consenso acerca do que seja economicamente certo ou errado, pelo menos em termos de política econômica.

Entre aqueles que se queixam dos gastos do Estado Social, estão os que mais dispendem com os serviços privados para prover sua educação, saúde, segurança e previdência, pois nem eles próprios escapam das mazelas sociais, estando submetidos aos perigos e à insegurança que a todos rondam. Nenhum cidadão, seja rico ou pobre, se livra de ser vítima da violência, da contaminação do HIV ou do vício das drogas. As epidemias, no mundo cada vez mais globalizado, afetam ricos e pobres em uma rapidez inimaginável. O meio-ambiente poluído pode até fazer vítimas mais próximas, mas mesmo os que se encontram mais distantes do acidente ecológico podem ser afetados pelas águas dos rios contaminados ou pelos gases prejudiciais à saúde. As endemias atingem a todos, para não falar do novo mal-do-século, a depressão, ameaça ainda desconhecida, que, inesperadamente e sem razões aparentes, pode atingir qualquer pessoa, especulando-se que esteja relacionada à insegurança cada vez maior dos indivíduos quanto ao seu próprio futuro, em um mundo sem muitas referências sociais.

Todas essas preocupações naturais dos indivíduos decorrem de um conjunto de providências que se situam na esfera de competência do Estado social, não sendo mesmo de se esperar que sejam supridas pelo mercado ou por uma governança global. Se os ricos do Estado-Nação já não se dispõem tanto a compartilhar sua riqueza com aqueles com quem convivem no ambiente social estrito de sua existência, é difícil esperar que neles se desperte uma consciência cosmopolita para ajudar os pobres do mundo. Não se nega, assim, que a estrutura administrativa e os benefícios do Estado social impliquem dispêndio de recursos, mas cabe à sociedade, e não ao mercado, fazer a devida análise da relação custo/benefício, tendo em conta que a democracia real e a segurança dos cidadãos dependem da realização da justiça distributiva.

Da mesma forma que evoluiu o conceito de democracia, o Estado social, que até então tem sido a única instituição capaz de realizar a democracia real, também tem evoluído, amoldando-se aos incessantes progressos tecnológicos e às necessidades dos indivíduos e de seus governos. Por outro lado, não se apresentou até o momento qualquer outro modelo político-institucional que possa substituir o Estado social, porquanto as idéias neoliberais não apresentam qualquer novidade, já se constando o fracasso social decorrente de sua aplicação. A discussão tem girado em torno mais da eficiência econômica do mercado global do que acerca de um modelo de governança capaz de eliminar o problema da fome, das doenças e da ignorância, que afetam uma parte substancial da população mundial, cuja solução não se encontra no mercado global, onde os cidadãos são tratados como meros consumidores de bens e serviços produzidos segundo o padrão vigente de consumo dos países ricos.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Ivan Illich (1926-2002), um dos grandes defensores do desenvolvimentismo da década de '70, dizia, em 1974, que cada carro que entrava nas ruas do Brasil privava cinquenta pessoas de um bom transporte público (Ziai, 2003:73).

## 5. Conclusão

O Estado nacional tem-se apresentado como a única entidade capaz de, efetivamente, aproximar os povos entre si, na busca da paz mundial e na luta pelo desenvolvimento econômico, a partir de sua própria organização interna, nas esferas política, econômica e social, e, assim, promover a redução da pobreza mundial e a pacificação dos conflitos sociais dela decorrentes.

O Estado nacional assumiu a tarefa do desenvolvimento econômico, transformando-se em garantidor dos direitos conquistados pelos trabalhadores e promotor da paz e da justiça social, passando, por isso, a ser identificado como Estado social, e, formatado pela ordem jurídica, adentrou o constitucionalismo moderno. A mais importante de suas realizações foi ter conseguido preservar o sistema capitalista, mas dele exigindo mudanças substanciais para atender aos anseios das vastas camadas de desprovidos.

O desenvolvimento nacional representa muito mais do que um mero resultado econômico, implicando em uma verdadeira transformação da sociedade. Por isso que as atribuições do Estado são muito mais complexas do que o livre funcionamento do mercado. Cabe-lhe promover a capacitação dos indivíduos, para que estes tenham condições de acolher as oportunidades que se lhes apresentem, de acordo com suas aptidões, quer como ofertantes de mão-de-obra, capitalistas ou consumidores. Essa capacitação nada mais é do que a concretização de um princípio do mercado, qual seja, a igualdade de oportunidades. O Estado capacita os indivíduos para que as oportunidades sejam realmente iguais, e não meramente pressupostas, preparando-os, assim, para disputar o jogo do mercado.

Diante dessas considerações, faz-se necessário que a ordem natural do mercado seja conformada à ordem social, submetida ao Direito, que incorpora os valores éticos da sociedade, de sorte que a maximização do bem-estar de uns não se transforme no mal-estar de outros. É esse o tratamento que a ordem econômica constitucional confere ao mercado, submetendo-o a regras e princípios que se orientam para a existência digna das pessoas, conforme os preceitos da justiça social, que se perfaz com o desenvolvimento nacional, permitindo-se erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Não existe um modelo padrão de desenvolvimento, conforme preconizado pelas instituições oficiais de financiamento, devendo cada país adotar as políticas adequadas ao seu estágio de desenvolvimento e às suas peculiaridades políticas e sócio-econômicas, para se desenvolver e se inserir no mercado global, porquanto cada nação se organiza de acordo com os valores e objetivos nela vigentes. Determinar-se de acordo com os seus próprios interesses é um direito universalmente reconhecido a todos os povos, inclusive àqueles que ainda não conseguiram atingir o estágio do governo próprio, conforme estabelecido no Art. 73 da Carta das Nações Unidas.

Antes de se globalizarem, as economias dominantes de hoje promoveram investimentos vultuosos, tanto no setor público quanto privado, além de terem implantado redes de segurança social, desenvolvido setores produtivos, realizado investimentos significativos na educação, pesquisa e desenvolvimento, além de terem concedido ampla proteção às suas indústrias contra a concorrência estrangeira. Parece paradoxal, mas o projeto global de hoje, que condena as ajudas do Estado, só pôde ser desenvolvido graças às políticas intervencionistas e ao protecionismo.

As diferenças entre os vários regimes econômicos e estruturas sociais que estão envolvidos nas relações do comércio internacional exigem um processo gradual de integração entre os



mercados, com base em uma criteriosa análise do custo e benefício de cada medida que vise à inserção global.

O mercado global tem-se mostrado efetivamente incapaz de lidar com o problema da desigualdade real entre os países e seus povos. Na verdade, não há naquele mercado quem substitua o Estado nacional na tarefa de assegurar aos seus cidadãos iguais oportunidades para desenvolver, em um ambiente de paz e justiça social, as suas habilidades e atividades econômicas, preservando-se seus recursos naturais para as gerações futuras.

A capacidade de autolegislação do Estado nacional é que lhe permite politizar a economia, para que ela sirva de instrumento útil na formatação do desenvolvimento econômico e no combate à desigualdade social, de sorte que cada indivíduo possa ser transformado em cidadão e exercer efetivamente seus direitos políticos e sociais. É por meio do fortalecimento dos vínculos entre o Estado nacional e os cidadãos que se obtém a coesão social necessária à inserção de qualquer país na economia global.

Foi essa capacidade de autolegislação que propiciou às economias dominantes atingir o desenvolvimento para, depois, configurar, através de acordos celebrados entre os próprios Estados, a atual estrutura da economia mundial, para que os respectivos agentes econômicos pudessem, no comércio global, efetivamente explorar suas vantagens comparativas. Compôs-se, assim, um cenário econômico internacional, no qual os principais atores têm sido os próprios Estados nacionais, defendendo os interesses de seus agentes econômicos, auxiliando-os quando necessário e garantindo-lhes espaço fora de suas fronteiras.

Diante dessas considerações, não se pode retirar do Estado brasileiro a atribuição de organizar sua economia, segundo os princípios e regras estabelecidos na Constituição, com vistas à consecução do desenvolvimento nacional. A inserção soberana na ordem econômica global é possível e só depende da vontade de realizar a Constituição, não só pelos governos, mas, sobretudo, pela sociedade civil organizada.

## Bibliografía

- Baudin, Louis** (1978) *Estatização ou economia livre?: a aurora de um novo liberalismo*, Tangará, São Paulo. (Tradução: Maria Elizabeth de Carvalho)
- Bonavides, Paulo** (1996) *Do Estado Liberal ao Estado Social*, Malheiros, São Paulo.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos** "Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano". Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/index.asp>> Acesso em: 22 fev. 2003.
- Cerda, Gómez José** "Cronología del Sindicalismo Internacional (1801-2001)". Disponível em: <[http://www.acmoti.org/2.%20LIBRO\\_INDICE.%20%20CRONOLOGIA%20DEL%20SINDICALISMO%20INTERNACIONAL.htm](http://www.acmoti.org/2.%20LIBRO_INDICE.%20%20CRONOLOGIA%20DEL%20SINDICALISMO%20INTERNACIONAL.htm)>. Acesso em: 5 de jan. 2003.
- Friedrich, Carl J.** (1970) *Uma introdução à teoria política*, Zahar, Rio de Janeiro. (Tradução: Leônidas Xauza e Luiz Corção)
- Giddens, Anthony** (1996) *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*, Universidade Estadual Paulista, São Paulo. (Tradução: Álvaro Hatttner)
- Habermas, Jürgen** (2000) *Après l'État-nation: une nouvelle constellation politique*, Fayard, Paris.
- Hegel, Wilhelm G. F.** (1954) "Philosophy of Right and Law" in Carl J. Friedrich (ed.), *The Philosophy of Hegel*, The Modern Library, New York.
- Hobsbawm, Eric J.** (2002) *Nações e nacionalismo desde 1780*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Hugon, Paul.** (1992) *História das doutrinas econômicas*, Atlas, São Paulo.
- Inneraty, Daniel "La política más allá del Estado nacional.". Disponível em: <<http://personales.mundivia.es/lbouza/innera.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2002.
- Laski, Harold** (1973) *O liberalismo europeu*, Mestre Jou, São Paulo.
- Leão** "XIII Lettera Enciclica Rerum Novarum", Roma, 15 mai, 1891. Disponível em: [http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-iii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_it.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-iii_enc_15051891_rerum-novarum_it.html). Acesso em: 12 out. 2002.
- List, Friedrich** "The National System of Political Economy". Disponível em: <<http://www.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/list/list2.>>. Acesso em: 12 dez. 2002.
- Locke, John** (1952) *The Second Treatise of Government*, The Library of Liberal Arts, New York.
- Mill, John Stuart** "Principles of Political Economy". Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Mill/mlPhtml>> Acesso em: 20 abr. 2003.
- Niveau, Maurice** (1969) *História dos fatos econômicos contemporâneos*, Difusão Européia do Livro, São Paulo.
- Reich, Robert B.** (1994) *O trabalho das nações: preparando-nos para o capitalismo do século 21*, Educator, São Paulo. (Tradução: Claudiney Fullmann)
- Vaz, Manuel Afonso** (1998) *Direito Econômico: a ordem econômica portuguesa*, Coimbra, Coimbra.
- Vicentino, Cláudio** (1997) *História Geral*, Scipione, São Paulo.
- Weber, Max** (1968) *História Geral da Economia*, Mestre Jou, São Paulo. (Tradução: Calógeras A. Pajuaba)
- Ziai, Aram; Jakobeit, Cord** (2003) Criticising the western model of development, D+C Development and Cooperation, v. 30, Inwent, Bonn.